

ACCIÓN DE TUTELA – Procedencia excepcional para el pago de acreencias laborales / VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL, A LA VIDA DIGNA Y AL TRABAJO – Por no pago de salarios a personal vinculado al sector salud / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO / SALARIOS ADEUDADOS A TRABAJADORES DEL SECTOR SALUD – Ya se han pagado algunos salarios / GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD EN EMERGENCIA SANITARIA – Covid 19

Las razones obedecen a que, pese a la existencia de mecanismos ordinarios, se cumplen los requisitos descritos anteriormente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional: (i) La cancelación de los sueldos debidos constituye un derecho cierto e indiscutible en cabeza de la accionante. (ii) Los entes demandados no desvirtuaron la presunción sobre la vulneración al mínimo vital que surge cuando el empleador no ha pagado el sueldo por un periodo de tiempo prolongado. (...) Por el contrario, las reglas de la experiencia dictaminan que los trabajadores, y más aún quienes se dedican a la realización de servicios generales –como lo es la señora [G.]–, dependen exclusivamente del salario que devengan. (iii) La parte actora alegó que durante un periodo prolongado no se le ha pagado su salario, tanto así que aseguró que se le debía cuatro meses de salario (octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020). (...) A lo anterior se suma el hecho de que la falta de pago oportuno de quienes trabajan en el sector médico afecta gravemente el funcionamiento adecuado del sistema de salud. Circunstancia que en el contexto de la pandemia originada por el nuevo coronavirus Covid-19 resulta aún más perversa, pues la no cancelación en tiempo de esos salarios significa la desprotección de aquellos que día a día exponen su vida para salvar la de los demás. Sea tal riesgo generado por el desempeño de labores médicas o por la realización de funciones administrativas y técnicas al interior de centros hospitalarios que permiten su correcto desarrollo. En el caso, la Sala encuentra que, efectivamente, la tutela carece de objeto en lo relativo a la situación particular de la accionante, porque el Hospital de San Vicente de Arauca pagó a [G.G.] los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020. Esto se corrobora con los desprendibles de nómina que tal ente allegó al proceso. (...) Ahora bien, que a la accionante ya se le hayan cancelado los salarios adeudados, no releva a esta Sala de estudiar los demás argumentos desarrollados en las impugnaciones, particularmente lo referente a la extensión del amparo concedido en primera instancia. Más aún cuando la falta de pago prologada de los salarios de los trabajadores del Hospital de San Vicente de Arauca es un hecho de conocimiento público.

ACCIÓN DE TUTELA / EFECTOS INTER COMUNIS DE LA SENTENCIA – No procede la extensión de la sentencia a los demás empleados / INCUMPLIMIENTO EN LA CANCELACIÓN DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES Y LABORALES – Por falta de pago de las deudas de EPS a IPS que está a su servicio

En el caso bajo estudio, la Sala considera que no es procedente extender los efectos de la sentencia a los demás empleados, trabajadores y contratistas del Hospital San Vicente de Arauca, pues el acervo probatorio no permite individualizar a aquellas personas que se encuentran en la misma situación que la accionante –relativa al no pago de salarios ya causados–, ni los períodos efectivamente adeudados. (...) Esta falta de certeza plena de sobre estos aspectos significa que el caso no satisface las condiciones dispuestas por la jurisprudencia constitucional para extender los efectos de un fallo a una comunidad, puesto que uno de esos requerimientos es que existan otras

personas en la misma situación. (...) En consecuencia, la Sala considera desacertada la decisión de primera instancia de extender los efectos del fallo de tutela, en el sentido de ordenar la cancelación de los salarios y honorarios adeudados a los servidores y contratistas que laboran y prestan sus servicios en el Hospital San Vicente de Arauca. (...) No obstante lo anterior, y como el Hospital San Vicente de Arauca al rendir informe en la presente acción, aceptó su incumplimiento en la cancelación de sus obligaciones contractuales y laborales, aduciendo que las EPS a las que presta sus servicios no efectúan oportunamente los pagos que les corresponden, lo que le genera múltiples dificultades financieras como el incremento de la cartera en mora, la disminución del flujo de caja, el embargo de cuentas por proveedores y demás acreedores, entre otras, la Sala lo instará, a fin de que adelante todas las gestiones que le correspondan (administrativas, presupuestales, etc.), a fin de cancelar a sus empleados y contratistas de prestación de servicios los emolumentos debidos, y para que los causados a futuro los pague oportunamente.

ACCIÓN DE TUTELA / DEUDAS A IPS POR PARTE DE EPS – Impiden el normal funcionamiento del servicio de salud por no pago al personal médico / GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD EN EMERGENCIA SANITARIA – Competencia para instar al normal funcionamiento de las IPS corresponde a autoridades de salud del país

[E]n virtud de la crisis generada por la actual pandemia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 800 del 4 de junio del 2020, mediante el cual se adoptan medidas para el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dentro de estas está la posibilidad de suscribir acuerdos de pago parcial para el reconocimiento anticipado del 25% del valor de las solicitudes de recobro, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la norma. (...) Al igual, y como respuesta a la coyuntura generada por el Covid-19, se expidió el Decreto 521 de 2020, el cual fija los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas por concepto de servicios y tecnologías en salud, prestados hasta antes del 25 de mayo de 2019, que no hayan sido pagadas total o parcialmente por la ADRES y que se encuentren registradas en sus estados financieros. Dentro del proceso para lograr el saneamiento definitivo, todos los actores involucrados deberán depurar los ítems incluidos en las facturas o documentos equivalentes que sean auditados o aquellas que sean pagadas con los recursos dispuestos por este mecanismo. (...) Esta disposición también prioriza el pago de deudas laborales por parte de las IPS beneficiarias del saneamiento. De tal manera que las IPS y los proveedores de servicios y tecnologías en salud que reciban recursos provenientes del saneamiento previsto en esa norma están obligados a priorizar el pago de las deudas laborales y prestacionales que tengan con los trabajadores de la salud sobre obligaciones de distinta índole. (...) Lo anterior apenas vislumbra la amplia normativa que regula los procedimientos para pago a las IPS. En ese sentido, la Sala encuentra que la orden sobre el giro directo de las sumas de dinero adeudadas al Hospital San Vicente de Arauca, eventualmente, podría trastocar los trámites legalmente establecidos a fin de saldar las obligaciones que las EPS y demás entes del sector salud tienen con las IPS o generar efectos contraproducentes sobre los referidos pagos. (...) En lugar de tal mandato, la Sala encuentra apropiado instar al Ministerio de Salud y Protección Social –ente rector del sector administrativo de salud–, al Departamento de Arauca –director y supervisor del sector salud en el ámbito departamental–, a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca –encargado de la inspección, vigilancia y control del sector salud en el departamento– a que realicen los trámites necesarios para que en el ámbito de sus competencias propicien los pagos

adeudados por las EPS al Hospital San Vicente de Arauca, y apremian a las primeras a efectuar los trámites necesarios para el pago de sus obligaciones.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 53 / DECRETO 2591 DE 1991.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 81001-23-39-000-2020-00067-01(AC)

Actor: GABINA GONZÁLEZ

Demandado: NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS

La Sala decide las impugnaciones interpuestas por el Hospital San Vicente de Arauca y la Unidad Especial Administrativa de Salud de Arauca –UAESA, contra la sentencia de 4 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca que dispuso:

“PRIMERO. DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de la demanda por el pago de los salarios de los meses de octubre de 2019 y marzo de 2020.

“SEGUNDO. AMPARAR los derechos fundamentales del mínimo vital, la vida digna y al trabajo de Gabina González.

En consecuencia, **ORDENAR** al Hospital San Vicente de Arauca, en cabeza de quien ocupe el cargo de Gerente, quien será la persona responsable y directamente obligada a cumplirla, que en el término de 24 horas inicie las gestiones y operaciones administrativas y presupuestales necesarias pertinentes, tendientes al pago de los sueldos junto con sus factores salariales pertinentes, de noviembre y diciembre de 2019 y abril de 2020, y los que en el futuro se causen por trabajo mes cumplido, a Gabina González. Dichas gestiones y el efectivo y concreto pago de los valores debidos, no podrán exceder el término perentorio de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia. Es decir, en el término de un mes el Hospital debe estar de forma total y completa al día en el pago de los salarios de la tutelante.

“TERCERO. EXTENDER los efectos de esta sentencia, en los términos fijados en el acápite 4.6. de la parte motiva.

“CUARTO. ORDENAR a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, a la UAESA, y al Departamento de Arauca, en cabeza del Ministro, del Director y del Gobernador, respectivamente, quienes son los obligados a cumplir la orden, que en el término máximo de un mes contado a partir de la fecha de notificación de esta sentencia, y previos los procedimientos administrativos que correspondan y brindando el pertinente derecho al debido proceso, tramiten, autoricen y establezcan que la Nación, la UAESA, el Departamento de Arauca y los Municipios del Departamento de Arauca, le giren en forma directa al Hospital de San Vicente de Arauca las sumas que tales entidades le deben aportar a las EPS que le adeudan la ESE y hasta el valor que en cada caso se fije en su favor, en los términos establecidos en el numeral 4.7. de la parte motiva. (...)

“SEXTO. REPRENDER al Gerente y a los integrantes de la Junta Directiva del Hospital de San Vicente de Arauca, conforme con lo expuesto en el acápite 4.8. de las consideraciones, y por Secretaría, ofíciase.”

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 20 de abril de 2020, Gabina González instauró acción de tutela contra la Presidencia de la República de Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Hospital San Vicente de Arauca y el Departamento de Arauca, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, igualdad, debido proceso, trabajo y mínimo vital. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“Se Digne, Tutelar por Violación Directa a la Constitución, como Mecanismo Inmediato, Prevalente, Transitorio y Subsidiario mis Derechos Fundamentales a la Dignidad Humana, Vida Digna, Integridad Personal, Igualdad, Debido Proceso, Trabajo, Mínimo Vital, acorde a los Principios Rectores de: Dignidad Humana, Igualdad, Legalidad, Moralidad Administrativa, Solidaridad, reglados en los Tratados y Convenios Internacionales que Conforman el Bloque de Constitucionalidad, acorde a los Fundamentos de Hechos y de Derechos que edifican esta acción constitucional.

“En consecuencia, se ordene al Hospital San Vicente de Arauca E.S.E., el reconocimiento y pago inmediato de los salarios correspondientes a los meses de: Octubre, Noviembre, Diciembre del año dos mil diecinueve (2.019), y Marzo del año dos mil veinte (2.020), adeudados a la suscita accionante, acorde a los fundamentos de hechos y de derechos que, edifican esta Acción Constitucional”.

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. La tutelante manifestó que desde el 2 de julio del 2002 fue nombrada para desempeñar el cargo de auxiliar administrativo en el Hospital San Vicente de Arauca.

2.2. Sostiene que no ha recibido el pago del salario correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019; y del mes de marzo de 2020.

2.3. Actualmente tiene 55 años de edad, sufre de graves patologías que le ocasionaron la pérdida de su riñón izquierdo, circunstancia que disminuyó su capacidad laboral en más del 19%. Informa que depende totalmente de su salario, y que además, tiene la custodia y cuidado de su nieta *Mileidy Gavina Alarcón González*.

3. Fundamentos de la acción

La parte actora aseguró que la falta de pago oportuno de sus salarios le ha generado graves perjuicios y que ha atentado, especialmente, contra su vida digna, debido a que no ha podido suplir sus necesidades más básicas durante un largo periodo de tiempo. Situación agravada debido a la pandemia originada por el COVID-19, pues al ser una trabajadora del sector salud está expuesta a un riesgo mucho mayor.

Indicó que el director del Hospital San Vicente de Arauca ha desconocido las pautas del Gobierno Central, referentes a la protección del personal administrativo, médicos, enfermeros, y en general, todos los miembros que trabajen en centros hospitalarios.

También, sostuvo que la tutela es procedente al no existir otro mecanismo inmediato que le permita la defensa de sus derechos fundamentales. Y finalmente señaló que existen dos tutelas presentadas por otros trabajadores del hospital (María Olaya y Arévalo Romero), en las que también se solicitó el pago de los salarios adeudados. Teniendo en cuenta la protección brindada en esos dos procesos, aseguró que se debe conceder el amparo solicitado, a fin de proteger su derecho a la igualdad.

4. Trámite impartido e intervenciones

4.1. En auto de 20 de abril de 2020, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Arauca admitió la acción de tutela interpuesta; dispuso tener como demandados al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Hospital San Vicente de Arauca y al Departamento de Arauca; vinculó a la Unidad Administrativa de Salud de Arauca –UAESA– y a los sindicatos de salud SINDES – Arauca y ANTHOC – Arauca; y ordenó surtir las correspondientes notificaciones.

4.2. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** argumentó que carece de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no tiene la competencia para cancelarle a la tutelante los meses de salario adeudados por el Hospital de San Vicente de Arauca ESE. Por el contrario, todas sus funciones se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, que son principalmente las consignadas en el artículo 189 de la Constitución Política.

Asimismo, indicó que el director del Departamento Administrativo de la Presidencia y el Presidente no tienen competencia para actuar como representantes legales de ninguna de las entidades que podrían tener responsabilidad en lo relativo al pago de salarios adeudados, puesto que eso le corresponde, por regla general, a la persona de mayor jerarquía de la entidad respectiva.

Por lo expuesto, solicitó que se desvincule al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Presidente de la República del presente trámite, o que en su defecto, se declare improcedente el amparo solicitado.

4.3. El **Hospital de San Vicente de Arauca** informó que la tutelante desempeña el cargo de auxiliar de servicios generales de la planta de personal, código 470, grado 005.

Sostuvo que para la comunidad era evidente la imposibilidad en que se encuentra para cancelar sus obligaciones contractuales y laborales. Situación originada porque las EPS a las que presta sus servicios no efectúan oportunamente los pagos que les corresponden. Lo que inevitablemente incrementa la cartera en mora, el déficit financiero, la disminución del flujo de caja, entre otras dificultades financieras. A esto se suma que ciertas cuentas han sido embargadas por proveedores y demás acreedores. Que ante este panorama, se han realizado diversas gestiones administrativas para la recuperación de la cartera en mora, el mejoramiento de procesos de facturación y cobro, conciliaciones con las diferentes EPS, crédito, entre otros.

Finalmente, señaló que la acción de tutela es improcedente, puesto que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Único supuesto en que esta procede cuando mediante este mecanismo constitucional se solicita el pago de acreencias laborales.

Por esos motivos, solicitó su desvinculación de la acción de tutela.

4.4. La **Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca** indicó que no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, debido a que sus funciones se limitan a la formulación de planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Por consiguiente, la situación relatada por la tutelante no es de su competencia.

4.5. El **Ministerio de Salud y Protección Social** indicó que actúa como ente rector del sector administrativo de salud y protección social y sus funciones principales son formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud y promoción social en salud, tal como lo establece el artículo 58 de la Ley 489 de 1998. Motivo por el cual consideró que carecía de legitimación en la causa por pasiva.

Asimismo, se refirió a las medidas tomadas con ocasión del COVID-19, tales como la prohibición de arribos de cruceros y llegadas de extranjeros, el aislamiento preventivo obligatorio, entre otras.

5. Providencia impugnada

En sentencia de 4 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo de Arauca declaró la carencia actual de objeto respecto de los salarios adeudados por los meses de octubre de 2019 y marzo de 2020. El motivo obedeció a que el Hospital de San Vicente de Arauca allegó los comprobantes de pago correspondientes a esos dos periodos. Información que corroboró telefónicamente con la accionante, quien aseguró que efectivamente se le cancelaron los salarios de esos meses.

Sin embargo, con relación a los meses de noviembre y diciembre de 2019, y abril de 2020 amparó los derechos fundamentales de la tutelante al mínimo vital, vida digna y trabajo. Explicó que si bien es cierto que el pago de acreencias laborales

debe reclamarse mediante las acciones ordinarias que la ley consagra, en el caso la tutela procede como mecanismo transitorio debido a que la parte actora demostró la existencia de un perjuicio irremediable. Esto se debe a que su derecho fundamental al mínimo vital está gravemente afectado por la ausencia de su salario ya causado, por el hecho de que es jefe cabeza de hogar y *“que de su remuneración derivan el sustento económico ella y una nieta menor de edad”*.

También manifestó que *“Cuando la administración provee un cargo con una persona que lo ocupará, tiene la obligación jurídica de asegurar la existencia del rubro presupuestal y de los recursos dinerarios que le permitirá sufragar la respectiva asignación, y de ahí que su negligencia y falencias administrativas no excusan la afectación de los derechos pertenecientes a los asalariados”*.

Por esos motivos, le ordenó al Hospital de San Vicente de Arauca que iniciara las gestiones administrativas y presupuestales necesarias tendientes al pago de los sueldos de los meses noviembre y diciembre de 2019, y abril de 2020. E indicó que el pago efectivo no podría superar el término de un mes contado a partir de la notificación del fallo de tutela.

De otro lado, extendió los efectos de la sentencia a los demás servidores que laboran en el Hospital de San Vicente de Arauca. Basó tal decisión en el Auto 273 de 2015 proferido por la Corte Constitucional, en el que aquella dispuso que *“los fallos de tutela pueden tener efectos inter comunis cuando terceras personas se encuentren en condiciones objetivas similares a aquellas que acudieron al trámite de tutela en calidad de accionantes y se pretenda garantizar el goce efectivo de los derechos de toda la comunidad”*.

A lo que añadió que el propio Hospital de San Vicente de Arauca reconoció en el escrito de contestación, que la deuda laboral la tiene con todos sus empleados. Circunstancia que, efectivamente, se corrobora con los fallos de tutela de María Olaya y Arévalo Romero proferidos por los Juzgados Primero Penal del Circuito de Arauca y

Segundo Penal Municipal de Adolescentes de Arauca.

Razón por la que concluyó que todos los *“empleados de la entidad y también los contratistas que presten sus servicios en las áreas médicas, paramédicas y administrativas, así no hayan interpuesto la acción de tutela objeto de decisión, (...) son también afectados directos de la problemática analizada, y al igual que la aquí demandante se les vulnera su derecho al mínimo vital, la vida digna y al trabajo por la demora en los pagos mensuales de sus remuneraciones. Estas terceras personas se encuentran en condiciones objetivas similares a la de Gabina González”*.

También, le ordenó al Departamento de Arauca, a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, al Ministerio de Salud y Protección Social que, como entes rectores y de control y vigilancia del sector administrativo de salud:

(...) determinen, tramiten, autoricen y establezcan que la Nación, la UAESA, el Departamento de Arauca y los Municipios del Departamento de Arauca, le giren en forma directa al Hospital de San Vicente de Arauca las sumas que tales entidades le deben aportar a las EPS que le adeudan las ESE y hasta el valor que en cada caso se fije en su favor (...).

Es decir, si hay EPS que le adeudan al Hospital San Vicente de Arauca por servicios prestados y a su vez, la Nación y las entidades territoriales del Departamento de Arauca le deben hacer giros a dichas EPS, en lugar que la Nación y las entidades territoriales del Departamento de Arauca le entreguen sus recursos a las EPS deudoras del Hospital, deben descontarles lo que las Empresas Promotoras de Salud le adeudan a la ESE demandada y hacerle a esta el giro de los recursos de manera directa a título de abono en favor de las respectivas EPS.

Todo esto, previo a los procedimientos administrativos que correspondan, garantizando el derecho al debido proceso y atendiendo a sus respectivas funciones.

Justificó la necesidad de tal orden en que: **i)** el Hospital de San Vicente de Arauca expresó que las EPS le adeudan significativas sumas de dinero por los servicios que este le ha prestado a los afiliados de las EPS; y **ii)** es el Estado el que, en sus diferentes niveles (Nación y entidades territoriales), le gira a las EPS los recursos para la atención en salud.

Finalmente, reprendió al gerente y a los integrantes de la Junta Directiva del Hospital de San Vicente de Arauca, por considerar que estos faltaron a su deber de pagar oportunamente a los servidores públicos y contratistas que prestan sus servicios en la institución. Omisión que es aún más reprochable en tiempos de pandemia, pues a todos aquellos que laboran en el sector salud se les debe garantizar condiciones mínimas de existencia; y lo más elemental para esto es que aquellos reciban a tiempo sus salarios. Aseguró que *“si bien hoy llamarlos ‘héroes’ es un buen reconocimiento, por más merecido que sea, con ello no pueden solventar su mínimo vital y sin duda alguna, la sociedad los necesita con vida y que esta sea en condiciones de dignidad”*.

6. Impugnación y actuaciones posteriores al fallo de primera instancia

6.1. La **Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca** impugnó la decisión de primera instancia, específicamente el numeral cuarto de la parte resolutive de la providencia, relativo al giro directo de las sumas de dinero que las EPS le adeudan a al Hospital de San Vicente de Arauca.

Aseguró que esa orden era excesiva, en la medida que puede trastornar *“el curso normal de la actividad financiera que es pilar fundamental en el sector salud”*. También manifestó que siempre ha estado dispuesta a colaborar con todo lo relacionado a los pagos del Hospital San Vicente de Arauca, tanto así que *“ha suscrito cesiones de pagos con las EPS a favor del Hospital San Vicente con el fin de que pueda cumplir con sus obligaciones con su personal de planta y contrato así como con los proveedores”*.

Mencionó que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en sus artículos 237 y 238, estableció el “Acuerdo de punto final”, cuyo propósito es sanear las finanzas y pagar definitivamente las deudas del sistema de salud. Allí se consagran una serie de condiciones para el reconocimiento y pago de la deuda por servicios no PBS¹ provenientes de la Nación.

Con base en esas disposiciones, concluyó se está elaborando un plan de trabajo para aclarar las cuentas entre las partes y realizar los pagos correspondientes.

¹ Plan de Beneficios en Salud – PBS.

Este cronograma prioriza a las ESE e IPS –instituciones prestadoras de servicios de salud– del departamento de Arauca.

6.2. El **Hospital de San Vicente de Arauca** impugnó la decisión de primera instancia, por varios motivos.

En primer lugar, reprochó que el juez de primera instancia no haya tenido en consideración que para el momento en que profirió el fallo, a la tutelante ya se le había cancelado los meses correspondientes a octubre de 2019 y febrero y marzo de 2020. E incluso aseguró que en diciembre de 2019, la accionante recibió el salario de enero de 2020 y la prima de navidad. Circunstancia que acredita que aquella no se le afectó su mínimo vital.

En segundo lugar, indicó que la Corte Constitucional ha desarrollado una serie de condiciones que deben cumplirse para el reconocimiento y pago de salarios, mediante la acción de tutela. Dentro de estos, resaltó dos requisitos: (i) que el incumplimiento haya sido prolongado o indefinido; y (ii) que el incumplimiento sea mayor a dos meses.

Teniendo en cuenta esto último, aseguró que dichas condiciones no se cumplen en el caso de la accionante, puesto que *“desde el último ingreso por concepto de salarios y demás prestaciones sociales al momento de la decisión del juzgador de instancia, no se superan los dos meses”*.

En tercer lugar, manifestó su descontento con el reconocimiento de salarios ordenado en el fallo a todos los empleados y contratistas del hospital (efectos *inter communis*) porque, en su criterio, esto implica la generación de pagos de nómina individuales. Lo ideal, por el contrario, es el pago de todo el personal de planta en un mismo orden. Por ende, sostuvo que le es imposible cumplir tal mandato, dada la incapacidad financiera en que actualmente se encuentra el hospital.

En todo caso, señaló que para la vigencia de 2020, los pagos de todos los trabajadores se efectuarán *“conforme el recaudo de los dineros que adeudan las distintas EPSs a la entidad, es decir, en algunos periodos se podrían pagar dos meses, el actual y uno de vigencias anteriores”*. Además, subrayó que no podía desconocerse el esfuerzo realizado para la cancelación de la prima de navidad, las cesantías en febrero y lo correspondiente al mes de enero de 2020.

Resaltó que la demora en los pagos de los empleados y contratistas de la IPS se debe a que las EPS no cancelan oportunamente sus obligaciones. De ahí que tales retrasos no obedecen a un mero capricho por parte del hospital.

6.3. El **Ministerio de Salud y Protección Social** allegó memorial en el que indicó haber cumplido con la orden contenida en el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia impugnada. Explicó que aunque las funciones de inspección, vigilancia y control radican en la Superintendencia Nacional de Salud, a fin de apoyar en la gestión de cobro remitió comunicación a cinco EPS, para que cumplieran con los pagos de la deuda reconocida conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto 4747 de 2007 y la Resolución 3047 de 2008.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales,

ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Planteamiento de los problemas jurídicos

Con base en los antecedentes expuestos, la Sala observa que los argumentos expuestos en la impugnación por el Hospital de San Vicente de Arauca y la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca hacen referencia a que: **(i)** operó la carencia actual de objeto, debido a que a la accionante ya se le pagaron los salarios adeudados; **(ii)** no se cumplen los requisitos dispuestos por la jurisprudencia constitucional para la procedencia excepcional de la tutela para el pago de salarios debidos; **(iii)** no es procedente otorgar al fallo efectos *inter comunis*; **(iv)** es inconveniente ordenar la realización de gestiones necesarias para que al Hospital de San Vicente de Arauca se le giren directamente los dineros adeudados por las EPS.

De lo anterior, la Sala encuentra que los puntos objeto de reproche se dividen en dos clases. **Por una parte**, lo relativo al caso particular de la accionante, frente a lo cual se argumentó la configuración de carencia de objeto. **Y por otra**, lo referente al pago de salarios adeudados de los demás trabajadores del hospital, entre lo cual se encuentra el desacuerdo sobre la extensión de los efectos del fallo y la orden sobre el giro directo de recursos al Hospital de San Vicente de Arauca.

Por consiguiente, a fin de resolver las inconformidades planteadas en los escritos de impugnación, la Sala estudiará los siguientes aspectos:

(i) ¿es procedente, en el caso, la acción de tutela para el pago de salarios adeudados, a pesar de su naturaleza residual y subsidiaria?;

(ii) ¿se produjo el fenómeno de la carencia de objeto respecto de los salarios adeudados a Gabina González por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020, por el presunto pago de tales periodos?;

(iii) Sin perjuicio de lo anterior –carencia de objeto respecto a la situación concreta de la accionante–, ¿hay lugar a extender la protección otorgada en primera instancia relativa al pago de salarios adeudados a los demás trabajadores del Hospital de San Vicente de Arauca?

(iv) ¿debe mantenerse la orden sobre el giro directo de las sumas de dinero que las EPS adeudan al Hospital de San Vicente de Arauca?

3. Procedencia de la acción de tutela para pago oportuno de salarios adeudados. Análisis en el caso.

3.1. Dada su naturaleza subsidiaria, la acción de tutela solo procede cuando no existen otros medios de defensa para amparar los derechos fundamentales invocados o, en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección. Por esto, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Que la acción de tutela sea un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales implica que los mecanismos ordinarios de defensa para la protección de los derechos no pueden ser desplazados o suplantados por la acción de tutela, siempre que estos sean idóneos y eficaces.

La tesis de la Sección, expuesta en diversas sentencias², consiste en que, por regla general, cuando existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz no es procedente la acción de tutela. Por supuesto, la idoneidad y eficacia del medio de defensa se definen en función del caso concreto, atendiendo a las circunstancias en que se encuentra el solicitante y, además, dependen de la existencia o no de un perjuicio irremediable.

3.2. Con base en la naturaleza residual y subsidiaria de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha indicado que este mecanismo es improcedente para el reconocimiento y pago de obligaciones laborales, pues por regla general, *“la pretensión vinculada con la cancelación de acreencias laborales es improcedente por la vía del juicio de amparo, por cuanto en el ordenamiento jurídico se prevén otros mecanismos de defensa judicial para resolver este tipo de controversias, ya sea ante el juez ordinario laboral o ante el juez contencioso administrativo, dependiendo de si la vinculación de un servidor público”*³.

No obstante, el tribunal constitucional efectuó una distinción importante sobre la materia, para efectos de verificar si dichos mecanismos ordinarios resultan idóneos en el caso concreto. En la Sentencia T-040 de 2018, con base en una clasificación realizada por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional hizo alusión a la diferencia entre los derechos, en materia laboral, ciertos e indiscutibles y los inciertos y discutibles.

Sobre los primeros, sostuvo que son aquellos sobre los cuales (i) no es posible efectuar transacción o conciliación alguna; (ii) no hay duda respecto su exigibilidad; y (iii) se cumplen los supuestos de hecho de la norma que consagra el derecho. Por el contrario, los derechos inciertos y discutibles se caracterizan porque *“(i) los hechos no son claros; (ii) la norma que lo prevé es ambigua o admite varias interpretaciones, o (iii) su origen está supeditado al cumplimiento de un plazo o condición y existe una circunstancia que impide su nacimiento o exigibilidad”*⁴.

Con fundamento en esa diferenciación, la Corte Constitucional determinó que la acción de tutela podría ser procedente incluso para el pago de acreencias laborales, siempre que el caso concreto involucre derechos ciertos e indiscutibles:

“Esta Corporación ha sostenido que por regla general la liquidación y pago de acreencias laborales escapa del ámbito propio de la acción de tutela, y solo de manera excepcional, se ha admitido su procedencia ante la falta de idoneidad del medio de defensa ordinario. No obstante, en cualquier caso resulta indispensable el carácter cierto e indiscutible de las acreencias laborales que se reclaman, pues de ahí surge precisamente la transgresión de los derechos fundamentales cuya protección se solicita:

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Sentencia del 24 de octubre de 2019. Radicación No. 11001-03-15-000-2019-00429-01. M.P. Milton Chávez García; sentencia del 2 de octubre de 2019. Radicación No. 20001-23-33-000-2019-00185-0. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Sentencia del 25 de septiembre de 2019. Radicación 11001-03-15-000-2019-03851-00. M.P. Julio Roberto Piza; Sentencia del 12 de septiembre de 2019. Radicación 11001-03-15-000-2019-03851-00. M.P. Jorge Octavio Ramírez R.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-169 de 2016.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-040 de 2018.

“El juez de tutela no puede ordenar el pago de un derecho incierto y discutible, pues aquello escapa de la órbita constitucional para radicarse en una discusión de rango legal que debe resolverse en la jurisdicción competente. En este orden de ideas, la acción de tutela sólo procede para el pago de derechos económicos, cuyo carácter cierto e indiscutible evidencia la trasgresión de derechos fundamentales.”

“Lo anterior encuentra su fundamento en que en el ámbito de las relaciones laborales, la procedencia excepcional de la acción de tutela surge del desconocimiento de los principios que desde el punto de vista constitucional rodean la actividad laboral, esto es, aquellos consagrados en el artículo 53 Superior, como la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la garantía del derecho la seguridad social, entre otros. (...)”

“En esa medida, mientras las controversias que recaen sobre derechos ciertos e indiscutibles pueden ser tramitadas ante la jurisdicción constitucional, a condición que se cumplan los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, las que giran en torno a la declaración de derechos inciertos y discutibles deben discutirse en la jurisdicción ordinaria. Lo anterior en razón a que mientras los primeros constituyen una garantía para las personas cuya renuncia implica una vulneración a sus derechos fundamentales, los segundos, al tener un carácter transable y renunciable, implican una dimensión prestacional o económica que, como se dijo con anterioridad, compete resolverlos al juez laboral⁵.”

Una de las prestaciones que por su naturaleza constituyen un derecho cierto e indiscutible es el pago del salario, pues la obligación de cancelar una suma de dinero como contraprestación a la labor prestada por el trabajador no es susceptible de conciliación. A lo que se suma la completa certeza que recae sobre su exigibilidad, por ser uno de los elementos esenciales de cualquier relación laboral.

Pues bien, desde años atrás la jurisprudencia de la Corte Constitucional desarrolló una línea jurisprudencial, sobre el derecho al pago oportuno del salario. Ya en la Sentencia SU-995 de 1999 se pronunció frente a la relación inescindible entre el cumplimiento de tal obligación y la vida digna, así como la materialización de un orden justo:

“De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho de todos los trabajadores al pago oportuno de su remuneración salarial, es una garantía que no se agota en la simple enunciación de un deber surgido de la relación laboral, sino que se trata de un verdadero derecho fundamental. La cumplida cancelación del salario está íntimamente ligada a la protección de valores y principios básicos del ordenamiento jurídico, que velan por la igualdad de los ciudadanos, el ideal de un orden justo, el reconocimiento de la dignidad humana, el mínimo material sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad, y se realiza el amparo de la familia como institución básica de la sociedad. (...)”

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-040 de 2018.

“Además, no puede perderse de vista que, como la mayoría de garantías laborales, el pago oportuno de los salarios es un derecho que no se agota en la satisfacción de las necesidades de mera subsistencia biológica del individuo, pues debe permitir el ejercicio y realización de los valores y propósitos de vida individuales ya comentados, y su falta compromete el logro de las aspiraciones legítimas del grupo familiar que depende económicamente del trabajador. Alrededor del trabajo se desarrolla una compleja dinámica social que está ligada a la realización de proyectos de vida digna y desarrollo, tanto individuales como colectivos que, por estar garantizados por la Carta Política como fundamento del orden justo, deben ponderarse al momento de estudiar cada caso particular”.

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional consolidó su postura frente a la procedencia excepcional de la tutela cuando se pretende el pago de salarios adeudados. Aquel tribunal estableció la presunción, según la cual el derecho al mínimo vital se vulnera cuando el incumplimiento en el pago de salarios es prolongado e indefinido.

Se presume la vulneración de tal derecho ante una situación de incumplimiento extendido en el tiempo, porque si no se cuenta con un ingreso adecuado y oportuno es imposible cubrir los gastos más elementales, como los relativos a alimentación, salud, educación o vestuario. Lo cual implica la afectación directa a la vida digna de la persona y la de su familia⁶.

Para la Corte esa presunción tiene la virtualidad de invertir la carga de la prueba, pues ya no es el trabajador -quien acude a la acción de tutela- al que le corresponde acreditar que depende totalmente de su salario para garantizar su derecho al mínimo vital. Por el contrario, *“es el juez de tutela quien debe indagar y recolectar pruebas, para demostrar que el trabajador no depende de su salario para suplir sus necesidades básicas. O, como no ocurrió en presente caso, el demandado debe aportarlas o solicitarlas, si es que considera que aquella persona con quien ha suscrito una relación laboral, trabaja pero no satisface sus necesidades con el salario”*⁷.

La inversión de la carga de la prueba, propiciada por la presunción descrita por la Corte Constitucional, se fundamenta en la regla general según la cual el trabajador depende económicamente del salario.

Ahora bien, los siguientes son los criterios dispuestos por el máximo tribunal constitucional, a efectos de establecer si en un caso concreto procede la orden de cancelación de los salarios adeudados vía tutela⁸:

“i) Que exista un incumplimiento en el pago del salario al trabajador que, por su parte, haya cumplido sus obligaciones laborales.

“ii) Que el incumplimiento implique una vulneración al mínimo vital de la persona, presumible cuando el retardo es prolongado o indefinido, dependiendo de cada situación en concreto⁹.

“iii) La presunción de afectación al mínimo vital debe ser desvirtuada por el demandado o por el administrador de justicia, mientras que al actor solo le corresponde alegar y probar, siquiera sumariamente, que

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-818 de 2000.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 2010.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-1012 de 2012.

el incumplimiento salarial lo coloca en situación crítica, debido a la carencia de recursos de otra procedencia, que permitan asegurar la subsistencia digna^[10].

“iv) Los argumentos económicos, presupuestales o financieros no justifican que se omita el cubrimiento oportuno de los emolumentos^[11], sin que ello obste para que dichos factores sean tenidos en cuenta al momento de impartir la orden tutelar, en cuanto a la procuración de los recursos necesarios para hacer efectivo el pago^[12]”.^[13]

3.3. Teniendo en cuenta el marco expuesto, la Sala considera que en el caso analizado la acción de tutela no solo es procedente, sino que la decisión de ordenar el pago de los salarios adeudados de la señora González impartida en primera instancia fue acertada.

Las razones obedecen a que, pese a la existencia de mecanismos ordinarios, se cumplen los requisitos descritos anteriormente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

i) La cancelación de los sueldos debidos constituye un derecho cierto e indiscutible en cabeza de la accionante.

ii) Los entes demandados no desvirtuaron la presunción sobre la vulneración al mínimo vital que surge cuando el empleador no ha pagado el sueldo por un periodo de tiempo prolongado.

Por el contrario, las reglas de la experiencia dictaminan que los trabajadores, y más aún quienes se dedican a la realización de servicios generales –como lo es la señora González–, dependen exclusivamente del salario que devengan. Por consiguiente, la no cancelación afecta directamente la satisfacción de las necesidades más básicas de la tutelante, tal como la alimentación y vivienda digna.

iii) La parte actora alegó que durante un periodo prolongado no se le ha pagado su salario, tanto así que aseguró que se le debía cuatro meses de salario (octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020).

Contrario a refutar o desvirtuar lo manifestado por la tutelante, el Hospital de San Vicente de Arauca admitió en su contestación que *“no ha podido cancelar sus obligaciones de tipo contractual, laboral, proveedores, personal de apoyo de cada uno de los procesos administrativos y asistenciales”*. De lo que se corrobora que el incumplimiento sí se ha mantenido en el tiempo.

A lo anterior se suma el hecho de que la falta de pago oportuno de quienes trabajan en el sector médico afecta gravemente el funcionamiento adecuado del sistema de salud. Circunstancia que en el contexto de la pandemia originada por el nuevo coronavirus Covid-19 resulta aún más perversa, pues la no cancelación en tiempo de esos salarios significa la desprotección de aquellos que día a día exponen su vida para salvar la de los demás. Sea tal riesgo generado por el desempeño de labores médicas o por la realización de funciones administrativas y técnicas al interior de centros hospitalarios que permiten su correcto desarrollo. Asimismo, el incumplimiento de tal obligación puede conllevar una potencial interrupción en la continuidad del servicio de salud. Consecuencia que no puede permitirse el conjunto de la sociedad, en la coyuntura de salud pública que hoy atraviesa la humanidad.

Ya en oportunidades pasadas, la Corte Constitucional se refirió al grave efecto que genera la falta de pago oportuno de los salarios, específicamente de los trabajadores que laboran en el sector salud⁹:

“La situación que exhibe este caso se torna especialmente violatoria de garantías fundamentales al trabajo y al mínimo vital, en tanto se trata de la carencia del pago de uno de los actores del sistema de salud, que claramente se obliga a paralizar el servicio ante la falta de remuneración. Suele suponerse, sin fundamento alguno, que los médicos que hacen parte del sistema de salud colombiano regalan su experticio, conocimiento y disponibilidad en aras de la salud de los pacientes, ignorando que se trata de personas con núcleos familiares dependientes y proyectos de vida que necesariamente se asisten con el salario que les deja su profesión. Vano esfuerzo hace el sistema general de salud para regular el flujo de recursos que le permiten financiación y sostenibilidad, si desatiende las necesidades básicas de quienes activan y mantienen la salud de los colombianos.”

Así las cosas, y en consideración a lo expuesto, se desestima el argumento manifestado por el Hospital de San Vicente de Arauca en la impugnación, referente a que no se cumplen las condiciones dispuestas por la Corte Constitucional para ordenar el pago de salarios adeudados a la actora mediante la acción de tutela.

4. Carencia actual de objeto por hecho superado. Análisis en el caso

4.1. En su impugnación, el Hospital de San Vicente de Arauca también argumentó que en el caso operó la carencia actual de objeto, dada la cancelación total de los salarios adeudados a la accionante.

La carencia actual de objeto aplica cuando los hechos que motivaron la acción desaparecen o cuando no hay forma de resarcir el daño ya producido. En esos eventos la tutela pierde su razón de ser. La jurisprudencia constitucional ha denominado tal fenómeno como carencia actual de objeto y ha señalado que, generalmente, este se presenta por dos circunstancias: i) hecho superado y ii) daño consumado.

Específicamente, sobre el hecho superado, la Corte Constitucional ha enumerado algunos requisitos que se deben examinar en cada caso concreto: “1. *Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.* 2. *Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado...*”¹⁰.

4.2. En el caso, la Sala encuentra que, efectivamente, la tutela carece de objeto en lo relativo a la situación particular de la accionante, porque el Hospital de San Vicente de Arauca pagó a Gabina González los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020. Esto se corrobora con los desprendibles de nómina que tal ente allegó al proceso.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-868 de 2013.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-045 de 2008.

4.3. Ahora bien, que a la accionante ya se le hayan cancelado los salarios adeudados, no releva a esta Sala de estudiar los demás argumentos desarrollados en las impugnaciones, particularmente lo referente a la extensión del amparo concedido en primera instancia. Más aún cuando la falta de pago prologada de los salarios de los trabajadores del Hospital de San Vicente de Arauca es un hecho de conocimiento público.

Por consiguiente, y teniendo en consideración lo analizado en el acápite anterior sobre la procedencia excepcional de la tutela para obtener el pago de salarios adeudados, la Sala procederá a estudiar la inconformidad de los impugnantes relativa a la extensión de los efectos del fallo de tutela ordenada en la sentencia de primera instancia.

5. Efectos *inter comunis* de un fallo de tutela. Análisis en el caso concreto

5.1. Por regla general, los efectos de las decisiones de tutela son *inter partes*, es decir, solo afectan a las partes involucradas en el proceso. Sin embargo, la Corte Constitucional ha admitido que “*el juez constitucional puede determinar los efectos de sus fallos, para garantizar la mejor protección de los derechos fundamentales y su plena garantía*”¹¹.

En virtud de esa potestad, la Corte Constitucional ha proferido diversas sentencias de tutela, en las que ha definido un alcance mayor a los efectos *inter partes*. La ampliación de los efectos del fallo ha obedecido a que limitar la protección únicamente a la parte actora implicaría la violación del derecho a la igualdad de quienes estando en circunstancias comunes no acudieron a la acción de tutela. A estos efectos se les ha denominado *inter comunis*.

La extensión de estos efectos es procedente, siempre y cuando se verifique la existencia de un grupo en el cual: “(i) existan otras personas en la misma situación; (ii) exista identidad de derechos fundamentales violados; (iii) en el hecho generador; (iv) deudor o accionado; además de (v) un derecho común a reconocer; y, finalmente, (vi) identidad en la pretensión”¹².

5.2. En el caso bajo estudio, la Sala considera que no es procedente extender los efectos de la sentencia a los demás empleados, trabajadores y contratistas del Hospital San Vicente de Arauca, pues el acervo probatorio no permite individualizar a aquellas personas que se encuentran en la misma situación que la accionante –relativa al no pago de salarios ya causados–, ni los períodos efectivamente adeudados.

Esta falta de certeza plena de sobre estos aspectos significa que el caso no satisface las condiciones dispuestas por la jurisprudencia constitucional para extender los efectos de un fallo a una comunidad, puesto que uno de esos requerimientos es que existan otras personas en la *misma* situación.

En consecuencia, la Sala considera desacertada la decisión de primera instancia de extender los efectos del fallo de tutela, en el sentido de ordenar la cancelación de los salarios y honorarios adeudados a los servidores y contratistas que laboran y prestan sus servicios en el Hospital San Vicente de Arauca.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-011 de 2018.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-946 de 2011.

No obstante lo anterior, y como el *Hospital San Vicente de Arauca* al rendir informe en la presente acción, aceptó su incumplimiento en la cancelación de sus obligaciones contractuales y laborales, aduciendo que las EPS a las que presta sus servicios no efectúan oportunamente los pagos que les corresponden, lo que le genera múltiples dificultades financieras como el incremento de la cartera en mora, la disminución del flujo de caja, el embargo de cuentas por proveedores y demás acreedores, entre otras, **la Sala lo instará**, a fin de que adelante todas las gestiones que le correspondan (administrativas, presupuestales, etc.), a fin de cancelar a sus empleados y contratistas de prestación de servicios los emolumentos debidos, y para que los causados a futuro los pague oportunamente.

Se debe recordar, que la falta de pago oportuno de quienes trabajan en el sector médico afecta gravemente el funcionamiento adecuado del sistema de salud¹³, circunstancia que en el contexto de la pandemia originada por el nuevo coronavirus Covid-19 resulta aún más perversa, pues la no cancelación en tiempo de esos salarios y honorarios, implica la desprotección de aquellos que día a día exponen su vida para salvar la de los demás, sin importar que tal riesgo se genere por el desempeño de labores médicas o por la realización de funciones administrativas y técnicas al interior de centros hospitalarios que permiten su correcto desarrollo. No sobra anotar, que el incumplimiento de tal obligación puede genera una potencial interrupción en la continuidad del servicio de salud, consecuencia que no puede permitirse el conjunto de la sociedad, en la coyuntura de salud pública por la que hoy atraviesa la humanidad.

6. Pago de las obligaciones debidas a las instituciones prestadoras de servicios de salud. Análisis en el caso.

6.1. Referente a la obligación de pago por los servicios prestados por parte de las IPS, así como los mecanismos de saneamiento para saldar tales deudas, existe un abanico de normas que regulan dicha materia.

Por ejemplo, el Decreto 4747 de 2007 y la Resolución 3047 de 2008 consagran una diversidad de reglas relativas a la relación entre pagadores y prestadores de servicios de salud. El primero de estos dispone que existen varios mecanismos de pago aplicables a la compra de servicios de salud, tales como pago por capitación¹⁴, pago por evento¹⁵ y pago por caso¹⁶. Asimismo, la Resolución 3047 de 2008 redefinió una serie de procedimientos a ser adoptados por los prestadores de servicios de salud y las entidades responsables del pago de tales servicios.

Por su parte, la Ley 1797 de 2016 definió el procedimiento para la aclaración de cuentas y saneamiento contable, entre las IPS y las EPS del Régimen Subsidiado y del Contributivo. Para tal fin, se estableció la obligatoriedad de depurar y

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-868 de 2013.

¹⁴ Decreto 4747 de 2007: "Pago anticipado de una suma fija que se hace por persona que tendrá derecho a ser atendida durante un periodo de tiempo, a partir de un grupo de servicios preestablecido. La unidad de pago está constituida por una tarifa pactada previamente, en función del número de personas que tendrían derecho a ser atendidas".

¹⁵ Decreto 4747 de 2007: "Mecanismo en el cual el pago se realiza por las actividades, procedimientos, intervenciones, insumos y medicamentos prestados o suministrados a un paciente durante un período determinado y ligado a un evento de atención en salud. La unidad de pago la constituye cada actividad, procedimiento, intervención, insumo o medicamento prestado o suministrado, con unas tarifas pactadas previamente".

¹⁶ Decreto 4747 de 2007: "Mecanismo mediante el cual se pagan conjuntos de actividades, procedimientos, intervenciones, insumos y medicamentos, prestados o suministrados a un paciente, ligados a un evento en salud, diagnóstico o grupo relacionado por diagnóstico. La unidad de pago la constituye cada caso, conjunto, paquete de servicios prestados, o grupo relacionado por diagnóstico, con unas tarifas pactadas previamente".

conciliar permanentemente las cuentas por cobrar y pagar entre ellas. Asimismo, se definió el procedimiento para lograr el saneamiento contable de los estados financieros¹⁷.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo –Ley 1955 de 2019– dispuso una serie de medidas a fin de saldar las deudas del Gobierno Nacional y los departamentos con las EPS y las IPS, denominada como el “Acuerdo de Punto Final”.

Igualmente, con ocasión de la pandemia generada por el nuevo coronavirus Covid-19, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 600 de 2020, mediante el cual se habilita a las EPS para que transitoriamente hagan uso de los recursos invertidos que respaldan las reservas técnicas (como lo son lo que tengan invertidos en depósitos a la vista, títulos de renta fija y títulos de deuda pública interna), a fin de pagar sus deudas con las IPS.

De hacer uso de tales recursos –reserva técnica– las EPS deben revisar la totalidad de las cuentas por pagar o deudas que tengan con las IPS y proveedores y distribuir, equitativamente, el monto de los recursos, entre el mayor número de prestadores y proveedores posible. Deben dar prioridad a las cuentas de mayor antigüedad.

También, en virtud de la crisis generada por la actual pandemia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 800 del 4 de junio del 2020, mediante el cual se adoptan medidas para el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Dentro de estas está la posibilidad de suscribir acuerdos de pago parcial para el reconocimiento anticipado del 25% del valor de las solicitudes de recobro, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la norma.

Al igual, y como respuesta a la coyuntura generada por el Covid-19, se expidió el Decreto 521 de 2020, el cual fija los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas por concepto de servicios y tecnologías en salud, prestados hasta antes del 25 de mayo de 2019, que no hayan sido pagadas total o parcialmente por la ADRES y que se encuentren registradas en sus estados financieros. Dentro del proceso para lograr el saneamiento definitivo, todos los actores involucrados deberán depurar los ítems incluidos en las facturas o documentos equivalentes que sean auditados o aquellas que sean pagadas con los recursos dispuestos por este mecanismo.

Esta disposición también prioriza el pago de deudas laborales por parte de las IPS beneficiarias del saneamiento. De tal manera que las IPS y los proveedores de servicios y tecnologías en salud que reciban recursos provenientes del saneamiento previsto en esa norma están obligados a priorizar el pago de las deudas laborales y prestacionales que tengan con los trabajadores de la salud sobre obligaciones de distinta índole.

6.2. Lo anterior apenas vislumbra la amplia normativa que regula los procedimientos para pago a las IPS. En ese sentido, la Sala encuentra que la orden sobre el giro directo de las sumas de dinero adeudadas al Hospital San Vicente de Arauca, eventualmente, podría trastocar los trámites legalmente establecidos a fin de saldar las obligaciones que las EPS y demás entes del sector

¹⁷ Ley 1797 de 2016. Artículo 9.

salud tienen con las IPS o generar efectos contraproducentes sobre los referidos pagos.

En lugar de tal mandato, la Sala encuentra apropiado instar al Ministerio de Salud y Protección Social –ente rector del sector administrativo de salud¹⁸, al Departamento de Arauca – director y supervisor del sector salud en el ámbito departamental¹⁹–, a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca – encargado de la inspección, vigilancia y control del sector salud en el departamento²⁰ a que realicen los trámites necesarios para que en el ámbito de sus competencias propicien los pagos adeudados por las EPS al Hospital San Vicente de Arauca, y apremian a las primeras a efectuar los trámites necesarios para el pago de sus obligaciones.

7. Conclusión

De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala modificará la decisión de primera instancia. La primera modificación consistirá en la declaratoria de carencia actual de objeto con respecto al pago de los salarios de octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020 adeudados a la señora Gabina González.

Si bien la situación particular de la accionante ya se haya superó, la Sala mantendrá el amparo a los derechos fundamentales al mínimo vital de la accionante así como la orden impartida en primera instancia, frente al pago de salarios causados a futuro.

Y aunque se encontró que no se satisfacen a cabalidad las condiciones para otorgarle efectos *inter comunis* al presente fallo, se instará al Hospital San Vicente de Arauca para que, de adeudar salarios u honorarios ya causados a los servidores y contratistas que allí laboran y prestan sus servicios, los pague lo más pronto posible. Asimismo, se le instará a fin de que realice todas las gestiones a que haya lugar para prevenir que a futuro continúe adeudando salarios u honorarios ya causados.

Por último, se instará al Ministerio de Salud y Protección Social –ente rector del sector administrativo de salud²¹, al Departamento de Arauca –director y supervisor del sector salud en el ámbito departamental²²–, a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca –encargado de la inspección, vigilancia y control del sector salud en el departamento²³ a que realicen los trámites necesarios para que en el ámbito de sus competencias propicien los pagos adeudados por las EPS al Hospital San Vicente de Arauca y apremien a las primeras a efectuar las gestiones pertinentes para el pago de sus obligaciones.

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

¹⁸ Decreto 780 de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Artículo 1.1.1.

¹⁹ Ley 715 de 2001. Artículo 43. Competencias de las entidades territoriales en el sector salud.

²⁰ Decreto Departamental 333 de 2005. Por medio del cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca. Artículo 3.

²¹ Decreto 780 de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Artículo 1.1.1.

²² Ley 715 de 2001. Artículo 43. Competencias de las entidades territoriales en el sector salud.

²³ Decreto Departamental 333 de 2005. Por medio del cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca. Artículo 3.

FALLA

1. **Modificar** la decisión impugnada, proferida el 4 de mayo de 2020, por el Tribunal Administrativo de Arauca, la cual quedará de la siguiente manera:

“**PRIMERO. DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto del pago de los salarios de octubre, noviembre y diciembre de 2019; y marzo del 2020 que se le adeudaban a la señora Gabina González.

“**SEGUNDO. AMPARAR** los derechos fundamentales del mínimo vital, la vida digna y al trabajo de Gabina González.

“En consecuencia, **ORDENAR** al Hospital San Vicente de Arauca a que en adelante realice las gestiones y operaciones administrativas y presupuestales necesarias pertinentes para cumplir con el pago de los salarios que en el futuro se causen por trabajo mes cumplido, de la señora Gabina González.

“**TERCERO. INSTAR** al Hospital San Vicente de Arauca para que, i) de adeudar salarios u honorarios ya causados a los servidores y contratistas que allí laboran y prestan sus servicios, inicie todas las gestiones necesarias para que el pago de estos se produzca lo más pronto posible; y ii) realice todas las gestiones a que haya lugar para prevenir que a futuro continúe adeudando salarios u honorarios ya causados a quienes trabajan en el Hospital San Vicente de Arauca.

“**CUARTO. INSTAR** a la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca a que realicen los trámites necesarios para que, en el término máximo de un mes contado a partir de la fecha de notificación de esta sentencia, en el ámbito de sus competencias y previos los procedimientos administrativos que correspondan propicien la cancelación de los pagos adeudados por las EPS al Hospital San Vicente de Arauca y apremien a las primeras a efectuar las gestiones pertinentes para el pago de sus obligaciones.”

2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
3. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
4. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sala

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Consejero

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero

