



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2076 de 2012 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012)

Radicación No. 2076

Expediente: 11001-03-06-000-2011-00069-00

Referencia: Fundación San Juan de Dios. Cumplimiento de Sentencia SU-484 de 2008. Pago de obligaciones laborales. Recobro a otras entidades obligadas con el fallo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público consulta a esta Sala sobre algunos aspectos relacionados con el cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008, por medio de la cual la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, que comprende el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

I. ANTECEDENTES

1. El Hospital San Juan de Dios funcionó durante mucho tiempo como establecimiento de beneficencia perteneciente a la Beneficencia de Cundinamarca.

2. Mediante Decretos 290¹ y 1374² de 1979 y 371³ de 1998 expedidos por el Gobierno Nacional, al Hospital San Juan de Dios se le dio la naturaleza jurídica de fundación de utilidad común, bajo la denominación Fundación San Juan de Dios, dentro de cuyo patrimonio estaba, además, el Hospital Materno Infantil.

3. El Consejo de Estado en sentencia del 8 de Marzo de 2005, declaró la nulidad de los referidos Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998, en el entendido que al Hospital San Juan de Dios no podía dársele el tratamiento de fundación, pues se trataba de una institución de salud departamental, cuya naturaleza jurídica no podía ser modificada por el Gobierno Nacional. Esta sentencia quedó ejecutoriada el 15 de junio de 2005.

Consecuencia de lo anterior se inicia la liquidación de los derechos de la Fundación San Juan de Dios, además de que se aclara que los establecimientos hospitalarios San Juan de Dios y Materno Infantil pertenecen a la Beneficencia de Cundinamarca.

4. Mediante Sentencia SU-484 de 2008, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, que comprende el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, debido a que a dichos extrabajadores se les había dejado de cumplir con el pago de sus salarios y prestaciones sociales.

Señala el organismo consultante que en dicho fallo la Corte Constitucional definió el grupo de personas beneficiadas, así como los periodos que debían tenerse en cuenta para el pago de los derechos laborales debidos; especialmente, la Corte Constitucional determinó cuándo se entendían terminadas las relaciones laborales de los extrabajadores de los referidos centros hospitalarios, debido a su cierre y liquidación⁴.

Así mismo, la sentencia determinó que sin perjuicio del derecho a repetir contra las demás entidades obligadas al pago (Distrito Capital de Bogotá, Departamento de Cundinamarca y Beneficencia de Cundinamarca), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía proveer los recursos necesarios para el cumplimiento de la referida decisión judicial en los plazos fijados para el efecto.

5. Se indica en la consulta que a pesar de que la sentencia SU-484 de 2008 circumscribe temporal y cualitativamente el universo de beneficiarios de los Hospitales San Juan de Dios y Materno Infantil, se han producido sentencias posteriores de otras autoridades judiciales en las que se ha fallado por fuera de los parámetros de la sentencia de unificación.

apropiados para el cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008.

En entender del organismo consultante, no estarían cobijadas por la sentencia SU-484 de 2008 las siguientes personas:

(i) Quienes antes de la sentencia SU-484 de 2008 demandaron y sus demandas o tutelas fueron falladas desfavorablemente; (ii) quienes han demandado con posterioridad a la sentencia de unificación pretendiendo que sus derechos laborales sean reconocidos hasta la fecha del nuevo fallo, es decir, más allá de las fechas límite de terminación de la relación laboral señaladas por la Corte Constitucional; (iii) quienes fueron beneficiarios de la sentencia de unificación pero piden que se les excluya de la misma porque consideran que siguen siendo trabajadores de la Fundación San Juan de Dios y tienen derecho a la aplicación de la convención colectiva. (iv) quienes demandaron y a pesar de haber obtenido el pago de sus acreencias solicitan que las mismas les sean liquidadas hasta la fecha de hoy sobrepasando las fechas de terminación de la relación laboral fijadas por la Corte Constitucional; y (v) quienes no habían iniciado acción legal y ahora solicitan que se liquiden hasta hoy sus acreencias laborales, excediendo igualmente los términos de la sentencia de unificación en comento.

4. De otro lado, se afirma en la consulta que si bien la Corte Constitucional ordenó el pago de "los salarios, las prestaciones sociales (dentro de las que se encuentran las pensiones), las indemnizaciones y descansos", no definió de manera particular lo que dentro de ese listado de obligaciones debía entenderse por "indemnizaciones"; en este sentido se pregunta si conforme a la parte motiva de la providencia puede interpretarse que dicho concepto se limita a las indemnizaciones por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo exclusivamente (preguntas 2 y 3).

Según el Ministerio consultante, no debería entenderse que la sentencia se refiera de manera general a las indemnizaciones debidas por el incumplimiento de las obligaciones laborales, pues éstas deberían asumirse directamente por el empleador

5. Finalmente, se indica que la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado la totalidad de desembolsos necesarios para el cumplimiento de la sentencia SU-484 de 2008, razón por la cual es el momento de obtener los reembolsos de las demás entidades obligadas por la sentencia, de acuerdo con los porcentajes a cargo de cada de ellas. En tal medida, surge la inquietud de cuál es el mecanismo para hacer dicho cobro (pregunta 4).

Con base en lo anterior, se hacen a esta Sala LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

"1. ¿Con cargo a los recursos apropiados para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Sentencia SU-484 de 2008 podría atenderse el pago de prestaciones reconocidas judicialmente a las personas que la Corte Constitucional excluyó expresamente en el ordinal 22 de la parte resolutive o que se refieren a periodos posteriores a las fechas fijadas por esa Corporación en la parte resolutive de dicho fallo para dar por terminados los contratos laborales?"

"2. ¿Las indemnizaciones a que se refieren las órdenes de pago de la Sentencia SU-484/08 son aquellas que tienen lugar por enfermedades profesionales o no profesionales y por accidentes de trabajo? ¿Quién las debe pagar de acuerdo con lo ordenado por el fallo y por el numeral 6 del artículo 67 de la Ley 50 de 1990?"

"3. ¿El pago de las indemnizaciones a que se refiere la pregunta anterior debe ser promovido por la Liquidadora, a solicitud de cada beneficiario, entendiendo por tal aquél que está cobijado por la sentencia, es decir, extrabajadores (del régimen público y privado) de la Fundación San Juan de Dios por el tiempo de la relación laboral o contractual hasta el 29 de octubre de 2001, en relación con el hospital San Juan de Dios y hasta el 14 de junio de 2005, en relación con el Instituto Materno Infantil, y excluidos aquéllos que hubieren obtenido por vía judicial, a través de procesos de tutela o de procesos laborales, el reconocimiento de sus prestaciones sociales (ordinal 22)?"

"4. ¿Cuál es el procedimiento que debe realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para poder llevar a cabo los descuentos ordenados en el fallo a los concurrentes (Distrito Capital, Beneficencia de Cundinamarca y la Gobernación de Cundinamarca) por concepto de transferencias, regalías o participaciones?"

II. CONSIDERACIONES

A. ASPECTOS RELEVANTES DE LA SENTENCIA SU-484 DE 2008 EN RELACIÓN CON LOS INTERROGANTES PLANTEADOS EN LA CONSULTA.

Para entender los interrogantes planteados por el organismo consultante, la Sala debe referirse en primer lugar a los aspectos más importantes de la Sentencia SU-484 de 2008; en especial, se detendrá en aquéllos puntos que tienen relación con los interrogantes planteados, no así en otros que si bien son importantes en la historia de la Fundación San Juan de Dios, no tienen mayor impacto para resolver el presente asunto.

Esos aspectos de especial relevancia son los siguientes:

1. Derechos vulnerados y protección ordenada

En la Sentencia de Unificación SU-484 de 2008 se acumularon varios expedientes de extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios (Hospitales San Juan de Dios y Materno Infantil), que reclamaban los salarios y demás prestaciones derivadas de su relación laboral con esa fundación.

Dentro del proceso la Corte Constitucional encontró demostrado que a los trabajadores de dichas instituciones se les había dejado de cumplir de

trabajo, el mínimo vital y la salud; por tanto, ordenó a la Nación, al Distrito Capital, al Departamento de Cundinamarca y a la Beneficencia de Cundinamarca a realizar el pago de "los salarios, las prestaciones sociales (dentro de las que se encuentran las pensiones), las indemnizaciones y descansos", así como de "los aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social" que se adeudan.

2. Fecha de terminación de las relaciones laborales

Sobre el alcance de las obligaciones impuestas en la sentencia, la Corte Constitucional estableció como límite temporal para el pago de las sumas adeudadas, la fecha de terminación de las relaciones laborales en cada institución.

Así, determinó que la relación laboral de los trabajadores del Hospital San Juan de Dios finalizó el 29 de octubre de 2001, fecha en que por la liquidación del Hospital, salió el último paciente de la institución; respecto del Hospital Materno Infantil, la Corte estableció que dichas relaciones laborales concluyeron, por razones similares, entre agosto y diciembre de 2006, según la situación particular de cada trabajador. Conforme a ello en la parte resolutoria del fallo se dispuso:

"CUARTO. En relación con el establecimiento de la Fundación San Juan de Dios, HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS, la Corte Constitucional DECLARA que quedaron terminadas el 29 de Octubre de 2001:

4.1. Todas las relaciones de trabajo vigentes para esa fecha que hayan tenido como causa un contrato de trabajo o un nombramiento y posesión; y que se regían respectivamente por el Código Sustantivo del Trabajo y las normas complementarias — incluida la ley 6 de 1945- ó por la ley y el reglamento.

4.2. Los contratos de prestación de servicios personales vigentes para esa fecha con personas naturales que los prestaban personalmente.

QUINTO: En relación con el establecimiento de la Fundación San Juan de Dios, INSTITUTO MATERNO INFANTIL, la Corte Constitucional DECLARA que quedaron terminadas entre agosto y diciembre de 2006, acorde con la fecha determinada en cada una de ellas:

5.1. Todas las relaciones de trabajo que hayan tenido como causa un contrato de trabajo o un nombramiento y posesión y que se regían respectivamente por el Código Sustantivo del Trabajo y las normas complementarias — incluida la ley 6 de 1945- ó por la ley y el reglamento.

5.2. Los contratos de prestación de servicios personales con personas naturales que los prestaban personalmente."

3. Entidades obligadas por el fallo

Respecto de las entidades obligadas al pago, la Corte Constitucional consideró que las discusiones jurídicas que se presentaban en relación con la Fundación San Juan de Dios, a la luz de las cuáles ninguna de las entidades vinculadas al proceso aceptaba su responsabilidad por el impago de las obligaciones laborales⁶, no eran trasladables a los trabajadores; señaló entonces que para efectos del cumplimiento del fallo habrían de asumir esa carga las diferentes entidades que a lo largo de su historia habían tenido alguna obligación legal para con la Fundación, o su dirección o se habían beneficiado con su gestión. Dijo la Corte:

"Así las cosas, verificados los siguientes hechos.

"Que la Nación por conducto del el Ministerio de Protección Social o por intermedio de la Superintendencia de Salud (administró — vigiló), que a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es responsable del pasivo prestacional del sector salud hasta el 31 de diciembre de 1993 , verificado que tanto el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil han funcionado en la ciudad de Bogotá Distrito Capital; verificado el hecho de que la Gobernación de Cundinamarca por intermedio de su Gobernador designa al Gerente de la Beneficencia de Cundinamarca y además integra su Consejo Directivo; verificado que los bienes de la Fundación San Juan de Dios y a raíz de la sentencia del Consejo de Estado — Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁷- regresaron a la Beneficencia de Cundinamarca; es necesario que todos concurren de manera solidaria y equitativa con el fin de restablecer los derechos constitucionales fundamentales de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios." (se resalta)

Con base en lo anterior, la Sentencia vinculó a los efectos del fallo a la Nación, al Distrito Capital de Bogotá, al Departamento de Cundinamarca y a la Beneficencia de Cundinamarca; entre estas entidades hizo la siguiente distribución

3.1 Sumas adeudadas hasta 1993 (particularmente por pasivo pensional)

La Corte Constitucional determinó que el pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993, es responsabilidad de la Nación de conformidad con el artículo 33 de la ley 60 de 1993, en concordancia con lo previsto en el artículo 61 de la ley 715 de 2001.

3.2 Sumas debidas del 1 de enero de 1994 al junio 14 de 2005⁸

Para este periodo se diferenció entre.

☒ El pago de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social, incluyendo el pasivo pensional, causado entre el 1 de enero de 1994 y el 14 de junio de 2005, cuya responsabilidad quedó en cabeza de:

- La Nación — Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje del cincuenta por ciento (50%).

- Bogotá Distrito Capital, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%).

- La Beneficencia de Cundinamarca, solidariamente con el Departamento de Cundinamarca, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25 %)⁹



(ii) Los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones causados hasta el 29 de octubre de 2001, en relación con el Hospital San Juan de Dios, y hasta el 14 de junio de 2005, en relación con el Instituto Materno Infantil, los cuales corresponden a:

- La Nación — Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje del treinta y cuatro por ciento (34 %).



Bogotá Distrito Capital, en un porcentaje del treinta y tres por ciento (33 %)

- La Beneficencia de Cundinamarca solidariamente con el Departamento de Cundinamarca en un porcentaje del treinta y tres por ciento (33 %)¹⁰



3.3 Obligaciones posteriores al 15 de junio de 2005

Las obligaciones laborales surgidas con posterioridad al 15 de junio de 2005, fecha de ejecutoria de la Sentencia del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2005 que declaró la nulidad de los decretos que habían modificado su naturaleza jurídica, serán responsabilidad exclusiva de la Beneficencia de Cundinamarca, tanto por salarios como por prestaciones sociales, indemnizaciones, descansos y aportes a la seguridad social. Lo anterior, por cuanto, dice la Corte Constitucional, "una de las consecuencias del fallo dictado por el Consejo de Estado — Sala Plena de lo Contencioso Administrativo — fue que las entidades que conforman la Fundación San Juan de Dios regresaron a la Beneficencia de Cundinamarca"¹¹.

De este modo, el cumplimiento de la sentencia no quedó sometido a la disponibilidad de recursos en la liquidación de la Fundación San Juan de Dios, sino que quedó protegido directamente por los traslados presupuestales que debieron hacer las entidades obligadas al pago de las obligaciones impuestas por el juez constitucional.

En ese sentido, los recursos que reciba la liquidación de Fundación de parte de las entidades señaladas en la sentencia para atender el pago de la misma, estarán destinadas exclusivamente a su satisfacción y no podrán aplicarse a otros fines distintos.

Al efecto, el fallo dispone que la liquidación de la Fundación San Juan de Dios dará cuenta de su gestión a una Comisión de Seguimiento del fallo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.

"DECIMO SEXTO: SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, acorde con sus competencias, vigilar, controlar y procurar que se adelanten todas las gestiones administrativas necesarias para que se realice el pago del pasivo pensional y de los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones; le hagan acompañamiento al proceso de pago durante todo el tiempo que sea preciso para su cumplimiento, vigilen y controlen el desenvolvimiento de la liquidación y el cumplimiento de ésta Sentencia"



Para ejercer inspección, vigilancia y control sobre la liquidación de la Fundación San Juan de Dios, la Corte Constitucional ORDENA dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación señalada en el numeral vigésimo tercero (23^o), integrar una Comisión de Seguimiento conformada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Alcalde de Bogotá Distrito Capital o su delegado, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca o su delegado y el Gerente de la Beneficencia de Cundinamarca o su delegado. Esta Comisión ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre la liquidadora y la liquidación, y se dará su propio reglamento de funcionamiento.

La liquidadora debe dar cuenta de su gestión a la Comisión de Seguimiento y ésta a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República. Por su parte, éstas últimas informarán a la Corte Constitucional, cuando consideren que esta Corporación debe tomar medidas para el cumplimiento de la sentencia. Así mismo, la Corte Constitucional podrá pedir información al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República cuando lo crea necesario y podrá tomar dichas medidas cuando lo considere oportuno."

4. Posibilidad de variar la distribución de responsabilidades hecha en la sentencia.

En el evento en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, no hubieran estado de acuerdo con la distribución hecha por la Corte Constitucional, la sentencia daba dos posibilidades:

- Establecer de mutuo acuerdo una distribución distinta dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de la providencia.

- En caso de no haber acuerdo, acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la responsabilidad patrimonial de cada entidad, para lo cual "la Corte Constitucional habilita un término de dos (2) años, para iniciar las acciones legales" contados a partir del vencimiento del primer año de ejecutoria de la sentencia.

es la que se debe aplicar entre las partes involucradas.

5. Plazo para el pago de la sentencia

El plazo para el pago de las obligaciones impuestas en la sentencia fue de un (1) año para las pensiones causadas, salarios, prestaciones sociales distintas a pensiones, descansos e indemnizaciones; y de cinco (5) años para el pago de los aportes y cotizaciones a la seguridad social y otras obligaciones relacionadas con la financiación de las pensiones (numeral 8 de la parte resolutive de la sentencia).

6. Alcance del fallo: efectos inter *communis* de la sentencia

Finalmente, la sentencia también establece sus efectos desde el punto de vista de las personas beneficiadas con ella; en ese sentido no los limita a los demandantes, sino que los extiende a la generalidad de personas que bien sea por contrato laboral, relación legal o reglamentaria o contrato de prestación de servicios, estuvieron vinculados a la Fundación San Juan de Dios hasta la terminación de sus relaciones laborales (29 de octubre de 2001 para el Hospital San Juan de Dios y entre agosto y diciembre de 2006 para el Hospital Materno Infantil), *independientemente de que hayan o no interpuesto acción de tutela*.

De otro lado, la Corte Constitucional excluye expresamente de los efectos de la sentencia: (i) a quienes hubieren tenido sentencia laboral o de tutela favorable que protegiera sus derechos laborales; y (ii) a las personas naturales que teniendo contrato de prestación de servicios no los hubieren prestado personalmente, así como a las personas jurídicas que tuvieran contratos de prestación de servicios.

Dada la importancia de esta delimitación para efectos de la consulta, a continuación, se transcribe la parte pertinente del fallo:

"Efectos de la presente Sentencia.

Producto de la grave situación de vulneración de derechos fundamentales que produjo la cesación intempestiva en la cancelación de salarios y prestaciones sociales en los ex empleados y ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, ante la masiva violación de derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos fundamentales tantas veces mencionados, la insuficiencia en las medidas legislativas, administrativas y presupuestales para procurar el restablecimiento de los derechos laborales reclamados, la existencia clara de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades; la Corte Constitucional establece que los efectos de la presente sentencia arrojan a todos los ex empleados y ex trabajadores de la *fundación San Juan de Dios*.

Cuando esta Corte se refiere a todos los ex empleados y ex trabajadores de la fundación San Juan de Dios hace referencia a aquellos que interpusieron la presente acción de tutela como a aquellos que no lo hicieron. En consecuencia:

5.16. Los efectos de la presente decisión se extienden a todos los trabajadores de la *Fundación San Juan de Dios*, que comprende el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, cuyas relaciones de trabajo hayan tenido como causa un contrato de trabajo o un nombramiento y posesión; y que se regían respectivamente por el Código Sustantivo del Trabajo y las normas complementarias — incluida la ley 6 de 1945 - ó por la ley y el reglamento. O que hayan tenido contratos de prestación de servicios personales en su condición de personas naturales y que los prestaban personalmente,

5.17. La presente decisión no produce efectos respecto de:

5.17.1. Las personas que tenían relación laboral con la Fundación San Juan de Dios — que comprende al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil, - que haya tenido como causa un contrato de trabajo o un nombramiento y posesión, y que se regían por el Código Sustantivo del Trabajo y sus normas complementarias, incluida la Ley 6 de 1945, o por la ley y el reglamento, que hayan obtenido por vía judicial, a través de procesos de tutela o de procesos laborales, el reconocimiento de aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social, salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones.

5.17.2. Las personas naturales que hayan tenido contratos de prestación de servicios personales y que los prestaban personalmente a la Fundación San Juan de Dios, que comprende al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil, que hayan obtenido por vía judicial, a través de procesos de tutela o de procesos laborales, el reconocimiento de sus contraprestaciones.

5.17.3. Las personas jurídicas que hayan tenido contratos de prestación de servicios con la Fundación San Juan de Dios —que comprende al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil- y las personas naturales que hayan tenido contratos de prestación de servicios con la Fundación San Juan de Dios —que comprende al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil-, y que no los hayan prestado personalmente." (se resalta)

De esta forma quedaron cobijados por la sentencia "*todos los ex empleados y ex trabajadores de la fundación san Juan de Dios*", así no hubieren formado parte del grupo de demandantes. Respecto de quienes hubieren presentado una demanda ordinaria o una acción de tutela con anterioridad, la sentencia sólo excluye a quienes por esa vía obtuvieron protección de sus derechos, es decir, *una sentencia favorable*.

Consecuencia de lo anterior, todos los ex empleados y ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios quedaron en igualdad de condiciones respecto del derecho a recibir el pago de sus salarios, prestaciones sociales, descansos e indemnizaciones hasta las fechas límite antes señaladas, ya sea en virtud del fallo de unificación, ya sea en razón de otras decisiones judiciales anteriores que hubieran otorgado la protección

Como ha señalado de la propia Corte Constitucional, en este tipo de fallos los resultados de la sentencia trascienden los efectos puramente interpartes, para cobijar a todos aquéllos que compartían la misma situación fáctica de los demandantes (efectos inter comunis); lo anterior, tiene fundamento en el principio de igualdad y también en el de economía procesal, pues garantiza el mismo trato entre iguales y evita que esas otras personas que no fueron parte del proceso deban iniciar acciones judiciales independientes para obtener la protección de sus derechos. Al respecto, en Sentencia T-213A de 2011, la Corte Constitucional indicó:

"10.1. Por regla general, los efectos de las providencias que profiere la Corte Constitucional en su labor de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela son inter partes, es decir, que solo afectan situaciones particulares de quienes intervienen en el proceso de revisión.

10.2. Sin embargo, en los términos definidos por la jurisprudencia de esta Corporación, la Corte, con estricto apego a la Constitución, también puede determinar o modular los efectos de sus fallos, decidiendo en un caso concreto cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales fundamentales y garantiza su plena eficacia.

10.3. Haciendo uso de esa potestad, esta Corte ha proferido numerosas sentencias de tutela a las que ha dotado de efectos que tienen un alcance mucho mayor al meramente inter partes, cuando advierte en un determinado asunto que amparar exclusivamente los derechos invocados por quien promueve la acción, sin considerar los efectos que tal decisión tendría respecto de quienes en circunstancias comunes no acudieron a dicho mecanismo, podría implicar el desconocimiento de otras garantías fundamentales. A estos efectos se les ha denominado *inter comunis* (entre comunes).

De esta forma, como señala la propia Corte Constitucional, los efectos inter comunis de ciertas sentencias garantizan un trato uniforme a grupos poblaciones que comparten unos mismos supuestos fácticos y que han visto afectados sus derechos fundamentales por una misma actuación pública o privada:

10.4. Desde esa óptica, los efectos inter comunis pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aún cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales."¹²

En consecuencia, las entidades obligadas por este tipo sentencias deben proceder oficiosamente con la extensión de sus efectos a los miembros del grupo protegido conforme a la orden judicial dada por el juez de tutela, so pena de ponerse en situación de incumplimiento de la misma, igual que si dicha inobservancia se presentara frente a quienes actuaron como demandantes en el respectivo proceso judicial.

B. ANÁLISIS DEL PRIMER INTERROGANTE PLANTEADO: PAGO DE SENTENCIAS POSTERIORES A LA SENTENCIA SU484 DE 2008.

Vistos los elementos esenciales de la Sentencia de Unificación 484 de 2008, corresponde a la Sala analizar los interrogantes que plantea la entidad consultante en relación con su cumplimiento.

En primer lugar se pregunta si con cargo a los recursos destinados al cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008, se deben pagar también las condenas proferidas en otros procesos judiciales que igualmente han amparado los derechos de los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, aún cuando por fuera de los parámetros fijados en el fallo de unificación.

Según la consulta, tal inquietud se presenta porque a pesar de que la Sentencia SU-484 de 2008 definió unos parámetros para la protección de los derechos de los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, se han proferido fallos judiciales posteriores que han otorgado mayores niveles de cobertura a los ordenados por la Corte Constitucional en dicho fallo.

En entender del organismo consultante, no estarían cobijadas por la sentencia SU-484 de 2008, los siguientes cinco grupos de personas en particular:

(i) Quienes antes de la sentencia SU-484 de 2008 demandaron y sus demandas o tutelas fueron falladas desfavorablemente; (ii) quienes han demandado con posterioridad a la sentencia de unificación pretendiendo que sus derechos laborales sean reconocidos hasta la fecha del nuevo fallo, es decir, más allá de las fechas límite de terminación de la relación laboral señaladas por la Corte Constitucional; (iii) quienes fueron beneficiarios de la sentencia de unificación pero piden que se les excluya de la misma porque consideran que siguen siendo trabajadores de la Fundación San Juan de Dios y tienen derecho a la aplicación de la convención colectiva. (iv) quienes demandaron y a pesar de haber obtenido el pago de sus acreencias solicitan que las mismas les sean liquidadas hasta la fecha de hoy sobrepasando las fechas de terminación de la relación laboral fijadas por la Corte Constitucional; y (v) quienes no habían iniciado acción legal y ahora solicitan que se liquiden hasta hoy sus acreencias laborales, excediendo igualmente los términos de la sentencia de unificación en comentario.

Al respecto hay que señalar lo siguiente. Efectivamente, como se describió anteriormente y pone de presente el organismo consultante, la Sentencia SU-484 de 2008 establece unos límites tanto temporales como personales  para la protección que la misma otorga, los cuales determinan las obligaciones concretas de las entidades condenadas. En tal sentido, dicha providencia no creó una obligación solidaria e ilimitada en cabeza de las entidades vinculadas por cualquier obligación de la Fundación San Juan de Dios, de manera que efectivamente estarán por fuera de ella aquéllos casos que desbordan los parámetros definidos en su texto.

Por una parte, la sentencia establece que las relaciones laborales de las personas que estuvieron vinculadas a la Fundación San Juan de Dios tuvieron una fecha cierta de terminación: 29 de octubre de 2001 para el Hospital San Juan de Dios y entre agosto y diciembre de 2006 para el Hospital Materno Infantil; estas fechas determinan el fin del periodo de cálculo de las obligaciones derivadas del respectivo fallo.

De otro lado, la sentencia delimita un universo determinado de beneficiarios, por fuera del cual tampoco serán aplicables los efectos del fallo; como se señaló, en ese universo de beneficiarios quedaron comprendidas todas las personas que formaban parte de la Fundación San Juan de Dios, ya sea por un contrato laboral, una relación legal o reglamentaria o un contrato de prestación de servicios personales, e *"independientemente de que hayan o no interpuesto acción de tutela"*; y quedaron excluidas aquéllas que hubieren tenido sentencia laboral o de tutela favorable que protegiera sus derechos laborales, así como los contratos de prestación de servicios que no se prestaron personalmente o que estaban a cargo de personas jurídicas.

Por fuera de estos parámetros subjetivos y temporales, la responsabilidad derivada de nuevos fallos judiciales que hayan otorgado una protección adicional a los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, dependerá exclusivamente de lo que se disponga en ellos; en particular, en el caso de la Nación, el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca, su responsabilidad por nuevos procesos estará sujeta a que hayan sido vinculadas y condenadas en ellos.

Dicho de otra manera, las sentencias posteriores a la SU-484 de 2008 que reconozcan derechos adicionales a los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, sólo afectarán, dados sus efectos inter partes, a quienes hayan sido condenados en los respectivos procesos judiciales.

Por lo mismo, los traslados presupuestales hechos para el cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 deberán destinarse exclusivamente a cubrir las obligaciones derivadas de la misma; la atención de condenas impuestas en otros procesos, que no respondan a los parámetros de la Sentencia de Unificación, corresponderá a quien haya sido condenado y con cargo a sus propios recursos.

Ahora bien, aclarado lo anterior, la Sala se referirá brevemente a los cinco casos concretos en que según el organismo consultante no se aplicaría la Sentencia SU-484 de 2008. Para ello, cabe recordar las personas beneficiadas y excluidas del fallo:

Personas Beneficiadas con la sentencia	Todos los ex empleados y extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, bien sea por: . relación legal o reglamentaria o . contrato de trabajo o . contrato de prestación de servicios personales Independientemente de que hayan o no interpuesto acción de tutela
Personas excluidas de la sentencia	. (i) quienes hubieren tenido sentencia laboral o de tutela favorable que protegiera sus derechos laborales. . (ii) las personas naturales que teniendo contrato de prestación de servicios no los hubieren prestado personalmente . (iii) contratos de prestación de servicios a cargo de personas jurídicas.

Con este marco, se tiene entonces:

1. Efectivamente, no estarían cobijadas con los compromisos presupuestales ordenados en la Sentencia SU-484 de 2002, por estar por fuera de lo ordenado en ella, los casos de: (i) quienes han demandado con posterioridad a la sentencia de unificación pretendiendo que sus derechos laborales sean reconocidos hasta la fecha del nuevo fallo, es decir, más allá de las fechas límite de terminación de la relación laboral señaladas por la Corte Constitucional; y (ii) quienes demandaron y a pesar de haber obtenido el pago de sus acreencias, solicitan que las mismas les sean liquidadas hasta la fecha de hoy sobrepasando las fechas de terminación de la relación laboral fijadas por la Corte Constitucional.

2. Respecto de *"quienes antes de la sentencia SU-484 de 2008 demandaron y sus demandas o tutelas fueron falladas desfavorablemente"* la Sala no comparte que tales personas hayan quedado excluidas de la sentencia de unificación, por cuanto la Corte Constitucional claramente señaló que el mismo beneficiaba a todos los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, independientemente de que hubieran o no demandado y salvo únicamente los que hubieran obtenido sentencia laboral o de tutela favorable que protegiera sus derechos al salario, descansos, prestaciones sociales e indemnizaciones. Precisamente, uno de los fundamentos de la adopción de una sentencia de unificación con efectos *intercommunis*, fue el hecho de que se habían presentado fallos anteriores contradictorios (la mayoría negando), respecto de los cuales era necesario unificar la jurisprudencia y extender sus efectos a todos los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, hubieren o no presentado tutela con anterioridad¹³. Como se señaló, la sentencia garantizó un trato uniforme a todo el grupo de ex trabajadores de la mencionada Fundación, que habían visto afectados sus derechos fundamentales por la actuación directa o indirecta de las entidades condenadas al haber suspendido el pago de salarios, prestaciones y descansos. Por tanto, la Sala no comparte la exclusión que plantea el organismo consultante en este punto.

consideración de que la acción de tutela no era el medio idóneo para reclamar derechos laborales, es decir, que se basaron en un argumento de procedibilidad que impedía ejercer la acción, pero que no analizaron, como si se hace en el fallo de unificación, la cuestión de fondo sobre la vulneración de derechos fundamentales de los ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios. Precisamente la Corte Constitucional señaló en su fallo que si bien la regla general es la improcedencia de la tutela para reclamar salarios y prestaciones sociales (como se adujo en muchos de los fallos de tutela anteriores), en el caso de la fundación San Juan de Dios se imponía una regla distinta dado que la mora en el pago era prolongada y afectada el mínimo vital de los trabajadores.

A juicio de esta Sala, sólo se podrían excluir del alcance de la sentencia de unificación aquéllos casos en que fallos anteriores desfavorables, laborales o de tutela, hubieren determinado que los demandantes no eran trabajadores, empleados o contratistas de servicios personales de la Fundación, que es el universo subjetivo de personas a las cuales la Corte Constitucional extendió los efectos de su fallo. De lo contrario, si se da esta condición subjetiva y la persona tenía la calidad de trabajador, empleado o contratista de servicios personales de la Fundación, tendrá derecho a la extensión de los efectos del fallo de unificación, conforme lo ordenó expresamente la Corte Constitucional.

3. En relación con quienes "fueron beneficiarios de la sentencia de unificación pero piden que la misma no se les aplique porque consideran que en la actualidad siguen siendo trabajadores de la Fundación San Juan de Dios y tienen derecho a la aplicación de la convención colectiva y a la liquidación de sus derechos hasta la fecha", la Sala considera que en estricto sentido estas personas no están excluidas de los efectos de la sentencia, sin perjuicio de que las obligaciones de las entidades condenadas únicamente vayan, como ya se señaló, hasta las fechas señaladas en cada caso para el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

Por ello, pese a la negativa de algunos de los beneficiarios a recibir los pagos derivados de la sentencia de unificación, la Sala recomienda mantener las respectivas reservas e incluso analizar la posibilidad de hacer un pago por consignación de las sumas debidas, en la medida que el asunto tiene que ver directamente con derechos irrenunciables como el salario y las sumas debidas por seguridad social (entre ellas aportes pensionales)¹⁴ de manera que no se descartaría que en un futuro próximo esas mismas personas al ver que sus otras pretensiones no prosperen, reclamen la aplicación de la sentencia y sustenten que su renuncia anterior carece de efectos.

4. Finalmente, respecto de quienes "*no habían iniciado ningún tipo de acción legal y ahora solicitan que se liquiden hasta hoy sus acreencias laborales, excediendo igualmente los términos de la sentencia de unificación*", la Sala considera que la extensión de la Sentencia SU-484 de 2008 a las personas que en su momento no formaron parte del grupo de demandantes, no requería ningún tipo de acción judicial o reclamación administrativa, pues, precisamente, los efectos *inter comunis* de la sentencia determinaban que los beneficios de la misma debían aplicarse oficiosamente por las entidades condenadas a todos aquéllos que cumplían la condición de haber estado vinculados a la Fundación San Juan de Dios como empleados, trabajadores o prestadores de servicios personales.

En este sentido, para el cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008, las entidades obligadas y la liquidación de la Fundación debieron haber hecho de oficio un listado de todos los trabajadores, empleados y contratistas de prestación de servicios personales a los que se les adeudaban pagos laborales, para ponerse al día con todos ellos dentro de los plazos fijados para el efecto; de esta forma, bien en virtud de la sentencia de unificación, bien por fallos favorables anteriores, el Estado quedó obligado a sanear totalmente su morosidad en materia de derechos laborales con todas las personas que estuvieron vinculadas a la Fundación San Juan de Dios.

Por ello, no comparte la Sala la afirmación implícita en este punto, de que la aplicación de la sentencia en cuestión estaba sujeta a que antes o después de ese fallo hubieran iniciado acciones judiciales para la protección de los derechos laborales.

Cuestión distinta será, como se ha reiterado, que las obligaciones impuestas por la sentencia solo vayan hasta la fecha de terminación de las relaciones laborales o contractuales de quienes estuvieron vinculados al Hospital San Juan de Dios y al Instituto Materno Infantil, de manera que en este punto haya de entenderse que las solicitudes de pago no pueden exceder ese límite.

En síntesis, frente al primer interrogante planteado en la consulta la Sala concluye que con cargo a los recursos apropiados para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Sentencia SU-484 de 2008 no puede atenderse el pago de prestaciones reconocidas judicialmente a las personas que la Corte Constitucional excluyó expresamente en el ordinal 22 de la parte resolutive o que se refieren a periodos posteriores a las fechas fijadas por esa Corporación para dar por terminados los contratos laborales; lo anterior, en todo caso, con las salvedades hechas anteriormente sobre las personas que están amparados con dicha decisión judicial y que, por tanto, no pueden ser excluidas por vía de interpretación.

C. ANÁLISIS DEL SEGUNDO Y TERCER INTERROGANTES RELACIONADOS CON EL PAGO DE INDEMNIZACIONES LABORALES.

Según la consulta, si bien la Corte Constitucional ordenó el pago de "*los salarios, las prestaciones sociales (dentro de las que se encuentran las pensiones), las indemnizaciones y descansos*", no definió de manera particular lo que dentro de ese listado de obligaciones debía entenderse por "indemnizaciones"; por tanto, se pregunta si conforme a la parte motiva de la providencia puede interpretarse que este concepto de "indemnizaciones" es equivalente y se limita exclusivamente a las indemnizaciones por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (primera parte de la pregunta 2). Así mismo se consulta si dentro de tales indemnizaciones se encuentran las que debe hacer el empleador por despido colectivo (segunda parte de la pregunta 2) y si en tal caso dicho pago debe ser promovido por la liquidadora a petición de los respectivos beneficiarios (pregunta 3).

Al respecto, la Sala encuentra que contrario a lo afirmado, la Corte Constitucional sí señaló de manera específica lo que debía entenderse por cada uno de los conceptos por los cuales condenó. Para ello se valió directamente del entendimiento que de los términos salario, prestaciones sociales, indemnizaciones y descansos ha hecho la Corte Suprema de Justicia, al identificar los derechos mínimos que surgen para una persona

Como se verá, en el análisis hecho por la Corte Constitucional queda claro que el concepto de "indemnización" está relacionado con las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones laborales por parte del empleador y no cubre la cobertura de los riesgos por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, las cuales forman parte de otro de los ítems de la condena: las "prestaciones sociales" .

En efecto, en la Sentencia SU-484 se puede leer lo siguiente:

"En este orden de ideas, la Corte debe en primacía hacer valer los derechos de los trabajadores — los cuales tienen respaldo constitucional y legal - por la prestación de su trabajo al patrono. Estos derechos, se recuerda de origen constitucional, son el salario, las prestaciones sociales, las indemnizaciones y los descansos; conceptos claramente esbozados por la Corte Suprema de Justicia- Sala Laboral- máximo órgano de la justicia ordinaria:

"(...) Lo primero que debe asentarse es el hecho indiscutible de que todas estas expresiones "salario", "prestaciones sociales", "indemnizaciones" y "descansos" corresponden a pagos, reconocimientos o beneficios que el trabajador recibe a lo largo de su vida como tal, o inclusive cuando deja de serlo por alcanzar la jubilación o verse temporal o definitivamente imposibilitado para trabajar. No aciertan por consiguiente quienes afirman que sólo algunos de los enunciados beneficios son recibidos por el trabajador por el hecho de su vinculación laboral, pues la verdad es que todos encuentran su causa última en la prestación subordinada de servicios personales a otro. Siempre será entonces la relación laboral preexistente la razón de ser de todos esos beneficios y la que, directa o indirectamente, fundamente o justifique su reclamación o reconocimiento.

Siendo cierto en consecuencia, como lo es, que los beneficios que el trabajador obtiene del empleador se originan todos en el servicio que le presta, la distinción de la naturaleza jurídica entre unos y otros no debe buscarse en su causa sino más bien en su finalidad, la cual sí permite delimitar claramente los diferentes conceptos.

a). El pago del salario, desde el punto de vista jurídico, es la principal obligación de quien se beneficia del trabajo subordinado ajeno, como que constituye ordinariamente la contra prestación primordial y más importante de la actividad desplegada por el trabajador. El salario aparece así como la remuneración más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador, por lo cual se considera uno de los elementos esenciales de toda relación de trabajo, sin que importe la forma jurídica —contrato de trabajo o relación legal y reglamentaria— que regule la prestación personal subordinada de servicios.

b) La prestación social, al igual que el salario, nace indudablemente de los servicios subordinados que se proporcionan al empleador, pero a diferencia de aquél —y en esto quizá estriba la distinción esencial entre ambos conceptos— no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador sino que más bien cubre los riesgos o infortunios a que se puede ver enfrentado: La desocupación, la pérdida ocasional o permanente, parcial o total, de su capacidad laboral por enfermedad, accidente, vejez, etc. y la muerte, con la natural secuela de desamparo para el propio trabajador y para aquellos que dependen de su capacidad productiva.

Que el propósito primordial del legislador al estatuir las denominadas "prestaciones sociales", fue el de amparar el trabajo humano frente a los riesgos que le son inherentes y no otra, resulta del hecho, relativamente inadvertido, de que la Ley 90 de 1946 y luego los decretos legislativos que constituyen la base de nuestro Código Sustantivo del Trabajo, hayan establecido la temporalidad de las prestaciones sociales a cargo directo del empleador, con miras a que fueran asumiéndose por entidades de seguridad o previsión social (arts. 193 y 259 del C. >3. del T.).

Como se ve, lo que el legislador tuvo en cuenta al establecer las denominadas "prestaciones sociales", fue la necesidad de cubrir los riesgos de desocupación, de salud y de vida que eventualmente conllevan la pérdida del empleo o del vigor o la integridad física y, en general, de todas aquellas contingencias en que el trabajador pierde su fuerza de trabajo, o se ve impedido temporalmente para ejercitarla, o resulta disminuida su capacidad laboral de modo tal que no le es posible procurarse el salario necesario para su subsistencia personal y familiar.

El criterio según el cual las "prestaciones sociales" son aquellas que cubren riesgos inherentes al trabajo, permite deslindar nítidamente lo que el trabajador recibe por dicho concepto —directamente del empleador o por intermedio de las entidades de seguridad o previsión social— de lo que se le paga o reconoce por el empleador como contraprestación a los servicios que el trabajador realiza, o sea, a la actividad que éste despliega en cumplimiento, a su vez, de su principal obligación emanada de la relación de trabajo.

Entendiéndose las "prestaciones sociales" como el mecanismo de seguridad social ideado por el legislador nacional para cubrir los riesgos que afectan el desempleo, la salud y la vida del trabajador, resulta apenas lógico que cualquier otro régimen, legal o convencional, orientado a amparar estas contingencias constituirá igualmente una prestación social, en la misma forma que lo son las sumas de dinero o los beneficios que se reconocen por razón del accidente de trabajo, la enfermedad profesional o común, la maternidad, los gastos de entierro, el auxilio de cesantía, las pensiones de jubilación o vejez, las pensiones de viudez, orfandad e invalidez, garantías todas que no obstante su distinta finalidad específica se agrupan dentro del género de las "prestaciones sociales" porque están dirigidas a cubrir riesgos laborales (...).

c) Las indemnizaciones, que por definición corresponden a reparaciones de daños, en su doble modalidad de compensatorias y moratorias, resarcan los perjuicios que el trabajador llegue a sufrir como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones legales o convencionales del empleador, o por el desconocimiento de los precisos deberes legales que la ley le impone al empleador en determinadas circunstancias.

d) Los "descansos obligatorios" regulados por el Código Sustantivo del Trabajo comprenden el "descanso dominical remunerado", el "descanso remunerado en otros días de fiesta" y las "vacaciones anuales remuneradas". Si bien, conforme lo afirma la recurrente, el extinguido Tribunal Supremo del Trabajo sostuvo que los descansos remunerados comprendidos dentro del Título VIII del Código podían clasificarse como una sui

generis prestación social, en la medida en que, en principio, no es posible considerarlos como "salarios" ni tampoco como "indemnizaciones", lo cierto es que este descanso, de innegable sentido protector de la salud y bienestar físico del trabajador, no cubre un riesgo inherente a la actividad laboral, como si lo hacen las verdaderas "prestaciones sociales". De este modo mientras los eventos que amparan las denominadas prestaciones sociales son contingentes, las vacaciones y los demás descansos legalmente obligatorios deben siempre disfrutarse, salvo los casos de excepción que puntualiza la ley. ¹⁵

Por consiguiente, en primer lugar, la Corte reconocerá a los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios los salarios, las prestaciones sociales (dentro de las que se encuentran las pensiones), las indemnizaciones y descansos, como derechos provenientes de la prestación del servicio desarrollado" 

Se observa entonces que la sentencia ubica expresamente las indemnizaciones por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo dentro del concepto de "prestaciones sociales", las cuales, según la misma sentencia, cubren los riesgos o infortunios a que se puede ver enfrentado el trabajador por, precisamente, "la pérdida ocasional o permanente, parcial o total, de su capacidad laboral por enfermedad, accidente, vejez, etc. y la muerte, con la natural secuela de desamparo para el propio trabajador y para aquellos que dependen de su capacidad productiva. "

Por su parte, las indemnizaciones corresponden a la compensación de perjuicios materiales y morales por el incumplimiento de las obligaciones laborales, que en consecuencia, no cobijan las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional como lo entiende el organismo consultante (pregunta 2).

El argumento según el cual tales indemnizaciones por el incumplimiento de las obligaciones propias de la relación laboral no podrían estar a cargo de todas las entidades condenadas sino exclusivamente de quien era el empleador, es un aspecto que no se puede discutir ahora que la sentencia está en firme. De hecho, todos los conceptos por los cuales se condenó. (salarios, prestaciones, indemnizaciones y descansos) están a cargo del empleador, no obstante lo cual, para garantizar su pago, fueron vinculadas otras diversas entidades que sin tener en estricto sentido dicha calidad, tuvieron de una u otra manera relación directa con la Fundación San Juan de Dios.

Cabe recordar que la Corte Constitucional permitió que la concurrencia y el reparto de cargas definidos en la sentencia fuera revisado de mutuo acuerdo por las entidades condenadas, e incluso, si dicho acuerdo no se daba, extendió un plazo para que se iniciaran acciones judiciales orientadas a cada una de ellas delimitara su responsabilidad concreta en el asunto. Si tal situación no se dio, considera la Sala que en este momento no es posible, por vía de interpretación, liberar a las entidades condenadas de algunas de las obligaciones impuestas en la sentencia y mucho menos, trasladárselas a un tercero.

Por tanto, en el caso particular de las indemnizaciones que se deben pagar por despidos colectivos (artículo 67 de la Ley 50 de 1990¹⁶), es claro entonces que si ellas se generaron por haberse cumplido los supuestos previstos en dicha norma y estaban pendientes de pago al momento de expedirse la sentencia de unificación en el 2008, las mismas quedaron cubiertas por el fallo.

Según se señaló, una lectura completa de la sentencia SU-484 de 2008 permite ver que la Corte buscó solucionar definitivamente la situación de vulneración de los derechos laborales de las personas vinculadas a la Fundación San Juan de Dios, al menos hasta las fechas de terminación de las respectivas relaciones laborales. Para ello dicho tribunal brindó una  protección integral a los diferentes derechos económicos que se derivan de la relación laboral (salarios, prestaciones, descansos e indemnizaciones), los cuales, por tanto, deben ser satisfechos por las entidades obligadas por el fallo.

En consecuencia, en caso de que se hubieren cumplido causado (situación que no se aclara en los antecedentes de la consulta), la liquidación deberá gestionar ante las entidades obligadas por la Sentencia SU-484 de 2008, el pago de las indemnizaciones que se estén adeudando, inclusive en virtud del artículo 67 de la Ley 50 de 1990,

D. ESTUDIO DEL CUARTO INTERROGANTE PLANTEADO: OBLIGACIÓN DE REEMBOLSO DE LAS ENTIDADES CONCURRENTES.

Según la consulta, la Nación ha realizado la totalidad de desembolsos necesarios para el cumplimiento de la sentencia SU-484 de 2008, razón por la cual es el momento de obtener los reembolsos de las demás entidades obligadas por la sentencia, de acuerdo con los porcentajes a cargo de cada de ellas. Sobre ese particular, surge la inquietud de cuál es el mecanismo para hacer dicho recobro.

En este punto, la Sala debe llamar la atención en primer lugar sobre algunas obligaciones especiales de los servidores públicos.

Por una parte, el artículo 113 de la Constitución Política establece un deber de colaboración entre las diferentes ramas y órganos del poder público, que determina, en casos como el presente, la obligación de los representantes legales de las entidades condenadas, de hacer lo necesario, oficiosamente, para la efectividad de la decisión judicial frente a los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios, así como para el pago y reembolso de lo que a cada una de ellas corresponde¹⁷ 

De otro lado, el Código Disciplinario Único establece que los servidores públicos están obligados a cumplir y hacer que se cumplan los deberes constitucionales y legales y las decisiones judiciales (art.34-1); así mismo prohíbe incumplir los deberes constitucionales y legales (art.35-1) o cualquier decisión judicial u obstaculizar su ejecución (Art.35-24); y, de manera concordante con lo anterior, consagra como falta disciplinaria gravísima no incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes para cubrir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias y créditos judicialmente reconocidos (art.48-24).

De la misma manera, el artículo 9 de la Ley 1437 de 2001, por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que el pago de las condenas judiciales es responsabilidad de las entidades condenadas, las cuales deben garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las sentencias judiciales, de acuerdo con los porcentajes a cargo de cada una de ellas. Sobre ese particular, surge la inquietud de cuál es el mecanismo para hacer dicho recobro.

Administrativo, prohíbe a las autoridades "dilatarse o entorpecer el cumplimiento de decisiones judiciales"; la violación de dicho deber hace incurrir al funcionario responsable en falta disciplinaria gravísima, conforme al artículo 31 del mismo Código.

En este contexto es incompatible con el Estado Social de Derecho y el principio de legalidad, el incumplimiento por parte del Estado de decisiones judiciales, como también de las obligaciones que surgen entre los diferentes órganos y entidades públicas, cuyos funcionarios, en virtud del principio de legalidad y de colaboración, deben programar sus presupuestos para cumplir sus obligaciones pecuniarias de todo orden.

Precisamente, hay que recordar que la ley permite a las entidades del sector central y descentralizado y a las entidades territoriales, hacer cruces de cuentas sobre las obligaciones recíprocamente causadas. Así el artículo 42 de la ley 1485 de 2011¹⁸ dispone:

"ARTÍCULO 42. Autorízase a la Nación y sus entidades descentralizadas, para efectuar cruces de cuentas entre sí, con entidades territoriales y sus descentralizadas y con las empresas de servicios públicos con participación estatal, sobre las obligaciones que recíprocamente tengan causadas. Para estos efectos se requerirá acuerdo previo entre las partes. Estas operaciones deben reflejarse en el presupuesto, conservando únicamente la destinación para la cual fueron programadas las apropiaciones respectivas.

En el caso de las obligaciones de origen legal que tenga la Nación y sus entidades descentralizadas para con otros órganos públicos, se deben tener en cuenta, para efectos de estas compensaciones, las transferencias y aportes, a cualquier título, que las primeras hayan efectuado a las últimas en cualquier vigencia fiscal. Si quedare algún saldo en contra de la Nación, ésta podrá sufragarlo a través de títulos de deuda pública, sin que implique operación presupuestal alguna.

Cuando concurren las calidades de acreedor y deudor en una misma persona, como consecuencia de un proceso de liquidación o privatización de órganos nacionales de derecho público, se compensarán las cuentas, sin operación presupuestal alguna.¹⁹

Por ello, el ejercicio de la jurisdicción coactiva o la demanda judicial entre entidades del Estado por obligaciones sobre las que no existe duda, debe ser un último recurso que, por demás, reflejaría muy posiblemente la existencia de faltas disciplinarias de los funcionarios que sin una causa legal se abstienen de presupuestar el pago de sus obligaciones o de suscribir los acuerdos necesarios para el cruce de cuentas que facilite el saneamiento de las cuentas públicas.

En el caso concreto, se debe recordar que la sentencia de unificación objeto de este estudio, impuso obligaciones claras y expresas a la Nación misma, al Distrito Capital de Bogotá, al Departamento de Cundinamarca y a la Beneficencia de Cundinamarca, así:

HASTAS1993	La Nación: pasivo prestacional por cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación.
1 DE ENERO DE 1994 HASTA 14 DE JUNIO DE 2005	1. Aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social, incluyendo el pasivo pensional:
	- Nación – Minhacienda 50%
	- Bogotá Distrito Capital 25%
	- Beneficencia y Dep. Cundinamarca 25%
	2. Salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones * (Hasta octubre 29 de 2001 para el H. San Juan de Dios y hasta 14 de junio de 2005 para el H. Materno Infantil)
	- Nación – Minhacienda 34%
	- Bogotá Distrito Capital 33%
	- Beneficencia y Dep. Cundinamarca 33%
DESDE EL 15 DE JUNIO DE 2005	Beneficencia de Cundinamarca: tanto por salarios como prestaciones sociales, indemnizaciones, descansos y aportes a la seguridad social.

Como se mencionó en la parte inicial de este concepto, el numeral Décimo Tercero de la parte resolutoria de la sentencia dispuso que para evitar problemas de liquidez en el cumplimiento de la condena, el responsable del pago y en consecuencia de los desembolsos frente a los trabajadores, sería la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *"sin perjuicio de que éste pueda repetir, compensar o deducir en las proporciones aquí fijadas o que se fijen, conforme a esta sentencia de las transferencias, regalías o participaciones, contra Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca"*²⁰(se resalta)

Por lo mismo, es claro que el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca deben hacer las apropiaciones presupuestales necesarias para reembolsar las sumas pagadas por la Nación en las proporciones indicadas en la Sentencia SU484 de 2008, o en su defecto, acordar los cruces de cuentas de que trata la ley 1458 de 2011. Al efecto, la Nación deberá informar las sumas debidas y exigir su pago. El incumplimiento de tales deberes puede constituir falta disciplinaria.

Si no se cumple voluntariamente, la Nación puede acudir a las herramientas que la misma Sentencia SU-484 de 2008 le otorga para obtener el reembolso de lo que del monto total de la condena corresponde a las demás entidades vinculadas con la sentencia. Al efecto, puede compensar o deducir los porcentajes que correspondan contra de las transferencias, regalías o participaciones que deban ser hechas a las respectivas entidades territoriales.

Si lo anterior no es posible queda la alternativa dada en la misma sentencia de repetir judicialmente para obtener el pago de las sumas debidas, aún cuando en tal momento habría que revisar también la presentación de quejas disciplinarias contra los funcionarios de las entidades deudoras que han omitido cumplir sus obligaciones legales.

III. La Sala RESPONDE

"1. ¿Con cargo a los recursos apropiados para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Sentencia SU-484 de 2008 podría atenderse el pago de prestaciones reconocidas judicialmente a las personas que la Corte Constitucional excluyó expresamente en el ordinal 22 de la parte resolutive o que se refieren a periodos posteriores a las fechas fijadas por esa Corporación en la parte resolutive de dicho fallo para dar por terminados los contratos laborales?"

No. Salvo que los respectivos fallos lo hubieran dispuesto expresamente, con cargo a los recursos apropiados para el cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008, no podrá atenderse el pago de prestaciones reconocidas judicialmente a las personas que la Corte Constitucional excluyó expresamente en el ordinal 22 de la parte resolutive o que se refieren a periodos posteriores a las fechas fijadas por esa Corporación para dar por terminados los contratos laborales.

Lo anterior, con las salvedades hechas en la parte considerativa de este concepto sobre las personas que están amparados con dicha decisión judicial y que, por tanto, no pueden ser excluidas de sus efectos favorables.



"2. ¿Las indemnizaciones a que se refieren las órdenes de pago de la Sentencia SU-484/08 son aquellas que tienen lugar por enfermedades profesionales o no profesionales y por accidentes de trabajo? ¿Quién las debe pagar de acuerdo con lo ordenado por el fallo y por el numeral 6 del artículo 67 de la Ley 50 de 1990?"

No. Las indemnizaciones a que se refieren las órdenes de pago de la Sentencia SU-484/08 no son aquellas que tienen lugar por enfermedades profesionales o no profesionales y por accidentes de trabajo, sino las que corresponden a reparaciones de daños que el trabajador llegue a sufrir como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones legales o convencionales del empleador.

"3. ¿El pago de las indemnizaciones a que se refiere la pregunta anterior debe ser promovido por la Liquidadora, a solicitud de cada beneficiario, entendiendo por tal aquél que está cobijado por la sentencia, es decir, extrabajadores (del régimen público y privado) de la Fundación San Juan de Dios por el tiempo de la relación laboral o contractual hasta el 29 de octubre de 2001, en relación con el hospital San Juan de dios y hasta el 14 de junio de 2005, en relación con el Instituto Materno Infantil, y excluidos aquéllos que hubieren obtenido por vía judicial, a través de procesos de tutela o de procesos laborales, el reconocimiento de sus prestaciones sociales (ordinal 22)?"

Sí, la liquidadora deberá gestionar ante las entidades obligadas por la sentencia, el pago de las indemnizaciones que se hubieran causado a favor de los beneficiarios de la misma .

"4. ¿Cuál es el procedimiento que debe realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para poder llevar a cabo los descuentos ordenados en el fallo a los concurrentes (Distrito Capital, Beneficencia de Cundinamarca y la Gobernación de Cundinamarca) por concepto de transferencias, regalías o participaciones?"

La Nación podrá deducir o compensar los porcentajes que correspondan contra de las transferencias, regalías o participaciones que deban ser realizadas a las respectivas entidades territoriales y en general acudir a los mecanismos previstos en la ley para el cruce de cuentas y el saneamiento de obligaciones entre entidades públicas.

Remítase al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Consejero de Estado

Ausente con Excusa
ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de Sala

CON LEVANTAMIENTO DE RESERVA No. UJ 1655-12 DEL 8 DE OCTUBRE DE 2012

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. "Por el cual se suple la voluntad de/ fimdador y se adoptan disposiciones en relación con la Fundación San Juan de Dios".
2. "Por el cual se adoptan los estatutos de la Fundación San Juan de Dios".
3. "Por el cual se suple la voluntad del fundador y se reforman los estatutos de la Fundación San Juan de Dios".
4. Según la sentencia, la relación laboral de los trabajadores del Hospital San Juan de Dios finalizó el 29 de octubre de 2001; respecto del Hospital Materno Infantil, dichas relaciones laborales concluyeron entre agosto y diciembre de 2006 (según la situación particular de cada trabajador).
5. Dice la sentencia: "4.2. Ahora bien, la Corte constata - como se viene mencionando - la existencia de una grave situación de vulneración de derechos fundamentales que se ha prolongado por espacio de varios años, la cual requiere de la adopción por parte de las entidades demandadas, de medidas que conduzcan a restablecer los derechos constitucionales conculcados, por el desmedido retraso en el pago de los salarios y pensiones adeudados, lo que hace presumir, sin la menor duda, que su mínimo vital se ha visto comprometido."
6. Dice la sentencia: "En estas circunstancias, y dadas las respuestas de las entidades accionadas según las cuales ninguna de ellas es responsable por la vulneración de los derechos fundamentales de los actores aduciendo que no se encuentran legitimados en la causa por pasiva, para esta Colegiatura resulta claro que nadie quiere asumir las responsabilidades que le corresponden, bajo el sofisma de una indefinición sobre la entidad encargada de pagar las deudas laborales en que se fundamenta las pretensiones de la demanda y, más aun, que existe un conflicto de carácter jurídico entre el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca, la Beneficencia de Cundinamarca y la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público- sobre el particular."
- 7 Sentencia de ocho (8) de marzo de dos mil cinco (2005), en la cual se declaró la nulidad de los decretos 290 de 15 de febrero de 1979 " Por el cual se suple la voluntad del fundador y se adoptan disposiciones en relación con la fundación San Juan de Dios " , el decreto 1374 de 8 de junio de 1979 " Por el cual se adoptan los estatutos del hospital San Juan de Dios " y el decreto 371 de 23 de febrero de 1998 " por el cual se suple la voluntad del fundador y se reforman los estatutos de la Fundación San Juan de Dios" expedidos por el Gobierno Nacional
8. Este límite temporal corresponde a la fecha de ejecutoria de la sentencia del Consejo de Estado que declara la nulidad de los decretos que habían transformado la naturaleza jurídica de la Fundación San Juan de Dios. A partir de esa fecha, dice la Corte Constitucional, los establecimientos hospitalarios vuelven a la Beneficencia de Cundinamarca, quien, por tanto, deberá asumir la responsabilidad derivada de ello (ver antecedentes 1, 2 y 3 de este concepto).
9. La responsabilidad de estas entidades surge, según la Corte Constitucional, del principio de solidaridad social y por cuanto "no solo participaron en algún momento en la administración de la Fundación San Juan de Dios, sino que igualmente se beneficiaron en gran manera de los servicios de salud que ésta prestaba".
10. Esta distribución, dice la Corte Constitucional "tiene como sustento el principio constitucional también perteneciente al Estado Social de Derecho, de solidaridad; mencionado en el acápite anterior."
11. El numeral 6 de la parte resolutive de la sentencia dispuso: "SEXTO: DECLARAR que de las obligaciones surgidas a partir del 15 de junio de 2005 por los conceptos que a continuación se señalarán, es deudora la Beneficencia de Cundinamarca:
 - 6.1 De los aportes y cotizaciones al sistema integral de seguridad social de la Fundación San Juan de Dios
 - 6.2 De los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones por servicios prestados al INSTITUTO MATERNO INFANTIL."
- 12 Ibídem. Al respecto pueden verse también Sentencias T-051 de 2010 y T-716 de 2011. Igualmente Sentencia SU-1023 de 2001 en la cual se señaló lo siguiente: "*Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de*

tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes. En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

13. "(VI) La necesidad de dictar una sentencia de unificación frente a la existencia de fallos contradictorios.

En este acápite, se referirá la Corte a la pertinencia de proferir una sentencia de unificación que comprenda los asuntos que a raíz de la decisión del Consejo de Estado quedaron inconclusos, dentro de los cuales se encuentra la determinación de los efectos económicos de la decisión y principalmente, la forma en que las entidades deben concurrir a cancelar los compromisos laborales que adeuda la Fundación San Juan de Dios. Y más necesario se hace apelar a una decisión de tipo " sentencia de unificación ", cuando en la jurisdicción no han sido escasas las decisiones contradictorias frente al mismo tema, incluso, entre las salas de las distintas especialidades del Tribunal Superior de Bogotá y de la Corte Suprema de Justicia, lo que eventualmente pudiere redundar en una violación del derecho a la igualdad de los individuos que reciben de un mismo juez, fallos contrapuestos, pese a que los supuestos de hecho que originaron las decisiones eran en sustancia los mismos."

14 En la propia sentencia SU-484 de 2008 se señaló: La constitución igualmente señala otros beneficios a favor del principio de protección del trabajo como son la estabilidad del empleo, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales , el llamado principio pro operario referente a la favorabilidad en beneficio del trabajador en caso de duda en la aplicación del derecho, la primacía de la realidad sobre la forma en las relaciones laborales , garantía de la seguridad social, protección especial a la mujer trabajadora madre cabeza de familia y mujer embarazada, protección al menor de edad trabajador, la capacitación y descanso necesario para el trabajador." Sobre el carácter irrenunciable de las prestaciones de seguridad social y el salario puede verse también sentencias T595 de 2007, T-509 de 2010, C-064 de 2005, T-1031 de 2000, entre otras.

15 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia- Sala Laboral- rad. 25734 M.P. Gustavo J. Genecco Mendoza.

16. "Artículo 67. El artículo 40 del Decreto-ley 2351 de 1965 quedará así:

"Protección en caso de Despidos Colectivos:

(...) 6. Cuando un empleador o empresa obtenga autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el cierre definitivo, total o parcial, de su empresa, o para efectuar un despido colectivo, deberá pagar a los trabajadores afectados con la medida, la indemnización legal que le habría correspondido al trabajador si el despido se hubiera producido sin justa causa legal. Si la empresa o el empleador tiene un patrimonio líquido gravable inferior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales, el monto de la indemnización será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la antes mencionada 

17 Sobre el deber de colaboración entre entidades del Estado para el cruce de cuentas y pago de deudas recíprocas, puede verse Concepto 1996 de 2010, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

18 Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012.

19. Actualmente, art.42 de la Ley 1485 de 2011; lo años anteriores, Ley 1420 de 2010, art.43; Ley 1368 de 2009, art. 43; Ley 1260 de 2008, art.44.

20 En la parte motiva de la sentencia, la Corte Constitucional señaló igualmente: "5.10 Con el fin de evitar problemas de iliquidez, el responsable del pago y en consecuencia de los desembolsos, frente a los trabajadores, para cancelar en los plazos señalados en los ordinales cinco — ocho (5.8) y cinco nueve (5.9) las obligaciones relacionadas por concepto del pasivo pensional, los salarios, prestaciones sociales diferentes a pensiones, descansos e indemnizaciones, es la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de que éste pueda repetir, compensar o deducir en las proporciones aquí fijadas o que se fijen, conforme a esta sentencia de las transferencias, regalías o participaciones, contra Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca. (se resalta)

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:42:51