Sentencia T-456/05

INTERVENCION DEL ESTADO EN EL SISTEMA DE SALUD-Carácter intenso

La injerencia estatal en dicho servicio público es, como lo ha señalado esta Corporación, de carácter intenso. Tal injerencia del Estado, vinculada directamente con la cláusula del Estado Social de Derecho, impone a las autoridades públicas el deber de asumir la prestación del servicio público de salud –de manera universal, eficiente y solidaria- , ya sea directamente o por medio de los particulares. Cuando no lo hace directamente, debe ejercitar un control llamado a preservar la confianza pública, procurando que las entidades de carácter privado cuenten con una estructura administrativa, técnica, financiera y profesional que asegure la prestación regular, continua y eficiente del servicio de salud a los afiliados. Al permitir la Constitución que los particulares concurran con el Estado en la prestación del servicio público de salud, no eximió a éste del ejercicio de tal actividad, sino que le permitió delegarla en los particulares, reservándose, en todo caso, la facultad de a) organizar, dirigir, regular, controlar y vigilar la prestación de los servicios públicos de salud; b) disponer la manera como la responsabilidad por la prestación de los servicios de salud se distribuye entre el Estado, la comunidad y los particulares; c) establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y d) ejercer la vigilancia y el control sobre las entidades privadas prestadoras de los servicios de salud (artículos 49 y 365 de la Constitución).

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO-Fundamental

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho de todos los trabajadores al pago oportuno de su remuneración salarial es 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 reconocimiento de la dignidad humana y el mínimo material sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad. No puede olvidarse que la figura de la retribución salarial está directamente relacionada con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia, reconocido por la Corte Constitucional como emanación de las garantías a la vida, a la salud, al trabajo, y a la seguridad social. En este orden de ideas, esta Corporación ha desarrollado una jurisprudencia consistente sobre la

importancia que tiene en el desarrollo de las relaciones laborales el pago cumplido de las sumas debidas a los trabajadores.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales y requisitos de procedibilidad

Como requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para el pago cumplido de los salarios, ha determinado esta Corte que (i) se invoque como remedio pronto y eficaz contra la violación de uno de sus derechos fundamentales, lo cual, como se dijo anteriormente, se configura con la ausencia o el pago tardío del salario; (ii) que la acción de tutela sólo procederá como mecanismo para evitar que se prolongue o se cause una crítica situación económica para el trabajador; y (iii) se presente la inminencia de un perjuicio irremediable, perjuicio que se presume cuando se prolonga en el tiempo la omisión en el pago de los salarios a un trabajador o cuando el actor se encuentra en una situación especial de indefensión, pues en estos casos se compromete el derecho fundamental a la subsistencia y a la vida digna.

SALARIO-Falta de presupuesto o insolvencia del empleador para pago oportuno no justifica desconocimiento de derechos fundamentales

Es necesario precisar que la insolvencia del empleador, sea este público o privado, como causa del no pago oportuno de los salarios, no constituye razón suficiente para justificar el desconocimiento de los derechos fundamentales.

INSTITUTO OFTALMOLOGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-Caso en que empleados no reciben salarios desde el año 1999

Considera la Corte que el amparo no sólo es procedente respecto de aquellos actores que se encuentran en particulares circunstancias de indefensión, sino de todos ellos, en razón de que el prolongado tiempo durante el cual no han recibido sus salarios los ha colocado ante la inminencia de un perjuicio irremediable por el estado de insolvencia y precariedad económica, en razón del incumplimiento reiterado de las obligaciones laborales por parte de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena. Por otra parte, la conclusión a la que llega la Sala no se desvirtúa por el hecho de que gran parte de los accionantes hubiese acudido ante la jurisdicción laboral para reclamar sus derechos, o porque en todo caso

estuviesen en la posibilidad de hacerlo, pues las pruebas dan cuenta de la ineficacia de las acciones ordinarias en este caso al no haberse materializado ningún tipo de pago por concepto de acreencias laborales. El estado de crisis financiera en que se encuentra la Clínica Club de Leones de Cartagena, contrariamente a lo que alega su representante, no es razón suficiente que justifique la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, tales como la vida en condiciones dignas y el bienestar del trabajador y sus familiares, pues la realización de estos derechos prima ante cualquier consideración de orden económico. En consecuencia, considera la Sala que en el presente caso es procedente la acción de tutela para la protección de los derechos de los accionantes, ya que existe una omisión que vulnera sus derechos fundamentales y, además, están ante una inminente situación de perjuicio irremediable que torna ineficaces las vías ordinarias de protección judicial con que cuentan para el restablecimiento de sus derechos.

INSTITUTO OFTALMOLOGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-Naturaleza jurídica

INSTITUTO OFTALMOLOGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-Orden para pago de salarios atrasados no puede tener sólo a éste como destinatario/CLAUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Advierte la Sala que una orden de tutela cuyo objeto sea el pago de salarios y que tenga como solo destinatario a la Clínica Oftalmològica Club de Leones de Cartagena no cumpliría la finalidad constitucional de esta acción de restablecer el derecho conculcado y garantizar su pleno goce, pues como lo revela la realidad procesal y lo señala en su informe su director, esta entidad no cuenta con los recursos económicos necesarios para la cancelación de los salarios de sus trabajadores. En este punto, no puede desconocerse la responsabilidad del Ministerio de Salud y la Gobernación de Bolívar respecto de la situación de desprotección que sufren los empleados de la Clínica Oftalmológica Club de Leones. El artículo 90 de la Constitución Política establece una cláusula general de responsabilidad. Debe advertirse, sin embargo, que al juez contencioso administrativo es al que le compete determinar la responsabilidad en que pudieron incurrir las entidades públicas mencionadas con ocasión de sus acciones u omisiones; pero, en el sub lite, dados los elementos de prueba que obran en el expediente, puede hacerse un juicio sobre el particular a efectos de conceder el amparo con carácter transitorio, es decir, mientras el juez natural define el asunto.

INTERVENCION EN INSTITUTO OFTALMOLOGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-Pruebas comprometen la gestión de Ministerio de Salud y Gobernación de Bolivar

La intervención técnica y administrativa de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena implicó la toma de posesión y la entrega material de la institución al Servicio Seccional de Salud de Bolívar, entidad a través de la cual el Ministerio de Salud tomó la dirección técnica y administrativa de la clínica; pero, luego de llegada la fecha establecida en la Resolución No.4238 del 5 de junio de 1979 para la culminación de la intervención (31 de diciembre de 1979), la entidad hospitalaria no fue devuelta a los órganos directivos de la fundación, por lo que concluye la Sala que materialmente la intervención continúo siendo ejercida de hecho y de forma irregular por el Estado, pues para que la misma cesara total y efectivamente el control de la clínica debía ser entregado nuevamente a los órganos directivos establecidos en los estatutos. Estima la Corte, que también existe un daño representado en la ausencia de pago de salarios de los accionantes por parte de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; situación esta que bien puede ser imputable en parte a las autoridades públicas mencionadas por el ejercicio de la administración de la clínica, pues, pruebas allegadas al expediente como el informe de la visita de inspección realizada por la Superintendencia Nacional de Salud en octubre de 2000 y el informe de la Oficina de Control Interno de la Gobernación de Bolívar rendido el 23 de julio de 1999 mediante oficio No.CI063, ponen de presente ciertas irregularidades en la administración de la clínica como el desorden en su contabilidad, destrucción de los libros de contabilidad, deterioro físico de la estructura de la clínica, la falta de medios para garantizar la sanidad y seguridad de los empleados, falta de insumos, falta de planeación en las políticas financieras de la entidad, falta de inventario físico para determinar la cantidad de bienes desaparecidos y deficiencia sobre la vigilancia y control de los ingresos y egresos, que en últimas llevaron al cierre definitivo del establecimiento. En este orden de ideas, encuentra la Sala que existen pruebas que comprometen la gestión del antiguo Ministerio de Salud y la Gobernación de Bolívar al frente de la dirección técnica y administrativa de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; gestión que afectó el correcto funcionamiento de la clínica y, a la postre, derivó en la desatención de sus obligaciones laborales.

SALARIOS DE EMPLEADOS DE INSTITUTO OFTALMOLOGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-Pago de salarios y aportes a Seguridad Social con la orden por tutela sólo se extiende a los causados a partir de julio de 2003

La orden de tutela sólo se extenderá a los salarios y aportes causados a partir del 1° de julio de 2003, respecto de los cuales, a juicio de la Sala, sí pueden predicarse la vulneración y la inmediatez, hasta los generados cuando tenga lugar la desvinculación laboral de los accionantes de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena. En aras de proteger de forma expedita los derechos fundamentales de los accionantes, la Corte ordenará a la Gobernación y a la Secretaría Seccional de Salud del Departamento de Bolívar, así como a la Alcaldía y al Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena que cancelen lo que le adeudan a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena por concepto de servicios médicos prestados a la población, a fin de que esta institución pueda cumplir cabalmente con parte de las obligaciones laborales que tiene para con sus trabajadores. Sin embargo, como quiera que el director de la clínica pone de presente la posibilidad de que dichos recursos sean embargados por otro tipo de acreedores, la Sala, atendiendo a la especial protección que la Constitución Política consagra para los trabajadores (Arts.25 y 53) y a la prelación legal que tienen las acreencias de orden laboral, ordenará a estos accionados y a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena que con estos recursos se constituya una fiducia cuyo objeto será: (i) el pago de los aportes a seguridad social de los trabajadores de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; y (ii) el pago de los salarios de dichos trabajadores con el remanente, una vez cumplido el objetivo anterior. Los recursos empleados para la constitución de la fiducia, en todo caso, tendrán el carácter de inembargables.

Referencia: expediente T-951029

Acción de tutela instaurada por Lucy del Carmen Salgado Morales y otros contra la Nación, el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación del Departamento de Bolívar, la Secretaría Seccional de Salud de Bolívar, el Director del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, la Alcaldía de Cartagena y el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 27 de abril y el 18 de junio de 2004 respectivamente, dentro de la acción de tutela incoada por Lucy del Carmen Salgado Morales y otros contra la Nación, el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación del Departamento de Bolívar, la Secretaría Seccional de Salud de Bolívar, el Director del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, la Alcaldía de Cartagena y el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS).

I. LOS ANTECEDENTES.

Los señores Lucy del Carmen Salgado Morales, María Payares Zamora, Visitación Mena González, Cecilia Rivera de Campuzano, Nilza Zabaleta Pérez, Nora Watta Marrugo, Edith Medrano Garces, Luz Elvira Fabra Casarrubia, Roquelina Contreras Martelo, Esperanza González Rodríguez, Mariela Álvarez Díaz, Alfa Figueroa Castro, Mariano Flores Gòmez, María del Socorro Pérez Herazo, Malfis Narváez Espitia, Gilma Galvis García, Karol Ludyan Jiménez, Josefa Ronco de González, Miguel Cabarcas Machacòn, Bienvenida Galvàn Julio, Fernando Lòpez Mendoza, Gladis Morales Nuñez, Betty Garrido Pérez, Graciela Díaz de Berdugo, Israel Gòmez Montero, Jaime Paniza Castro, Virginia Marimòn Julio, Elena Martínez Pérez, María Jinete de Medina, Carlos Montalban Santiago, Hernando Esmeral Manotas, Piedad Castilla Torres, María Orozco Carmona, Benicio Aguilar Díaz, Guillermina Sánchez Logreira, Edilma Chavez Berrio, Edgar Miranda Mancilla, José Guillen Hidalgo, Carmen Zúñiga Vásquez, Carmen Cueter Blanco, Oswaldo Herrera Romero, José Cordero Osorio, Nery Teresa Romero Niño, Rosa Hernández García, Robinson Franco Escorcia, Elvira Alcazar de Marrugo, Elsa Montoya de Barrios, Mauricio Cabarcas Reyes, Daroka Marinovich Posso, Bartola de la Hoz Jiménez, Vilma Miranda Imitola, Miguel Camacho Salazar, Flor Castillo Hernández, Nancy

Kugo Medina, Nancy Verbel Pérez, Santiago Carmona Díaz, Edilbeth Simanca Leal, Carmen Castro Jiménez, María Concepción Baldiris, Adalgisa Quintero Echenique, José Gabriel Sierra Solano, Aurora San Juan de Castro, Olga Cardona Machacòn, Teresa Pinillos Padilla, Juanita Martínez Ballesteros, Melba Arias Miranda, Marlenes Ramos Romero, Jesús Morelos Villegas, Sol María Pedroza de Tatis, Flor María Campo de Marrugo, Gabriel Villa Pernet, Betty Salvador Betancourt, Teresa Olarte Lozano, Armando Borrè Hernández, Nestor Angulo Castillo, Raquel Arrieta Acosta, Germàn Zaenz Durango, Eyda García Echenique, Eunice Navarro Montalvo, Sol María Pedroza, Nancy Bermúdez Meza, Oscar Díaz Oliveros y Mirelba García Caballero, solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, al mínimo vital, al trabajo, a la igualdad, a la seguridad social y al debido proceso, entre otros, presuntamente violados por las entidades accionadas.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos.

Manifiestan los demandantes que el Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena es una fundación privada sin ánimo de lucro, con personería jurídica reconocida por Resolución No. 0376 de 1970 de la Gobernación del Departamento de Bolívar, y que según los estatutos de la entidad, la Junta Directiva está conformada por un representante del otrora Ministerio de Salud y el Jefe del Servicio de Salud de Bolívar, entre otros.

Aseguran que el Instituto fue intervenido por el Ministerio de Salud mediante Resolución No. 3761 del 27 de abril de 1978, según la cual dicho ministerio por intermedio del Servicio Seccional de Bolívar tomaría la dirección técnica y administrativa de la institución hasta el 31 de diciembre de dicho año. Sin embargo, agregan, mediante Resolución No. 2298 del 26 de diciembre de 1978, el Jefe del Servicio de Salud de Bolívar prorrogó la intervención hasta tanto se protocolizara el contrato de integración entre esa seccional y el Club de Leones de Cartagena, lo cual fue aprobado por el Ministerio de Salud a través de Resolución No. 300 del 1 de Febrero de 1979. Finalmente, este ministerio expidió la Resolución No.4238 del 5 de junio de 1979, que disponía continuar la intervención de la dirección técnica y administrativa de la clínica en las mismas condiciones anotadas hasta el 31 de diciembre de 1979.

Los actores relatan que desde esa fecha (Febrero de 1979) hasta la actualidad no se ha expedido acto administrativo alguno suspendiendo la intervención de que fuera objeto la clínica.

Por otra parte, afirman que el 26 de abril de 2002 la Coordinación del Grupo de Recursos Fiscales del Ministerio de Salud, informó al Jefe de la Oficina Jurídica y de Apoyo Legislativo de la misma entidad, que "el monto de la deuda prestacional y los porcentajes de concurrencia, fueron avalados por las dependencias competentes de los Ministerios de Salud y Hacienda y Crédito Público y aprobados por el Consejo Administrador del Fondo de Pasivo Prestacional, en reunión celebrada el 14 de septiembre de 2001, continuando con el trámite esta dependencia remitió a la oficina jurídica varios proyectos de resolución, entre ellos el de la Clínica en, mención, para reconocer la calidad de beneficiarios, el monto de la deuda y los porcentajes de concurrencia para su pago, siendo $17.338.253.161 el monto global del pasivo de la Clínica. Por lo expuesto, corresponde al Ministerio gestionar la expedición de la resolución correspondiente y posteriormente la suscripción del contrato de concurrencia, única vía que permite el giro de recursos de la Nación por este concepto de obligatoriedad de suscribir el contrato de concurrencia". Y que la Dirección General de Financiamiento y Gestión del Ministerio de Salud le informó al Director de la Clínica, el día 2 de diciembre de 2001, "que el aval de la deuda de la Clínica fue presentado para aprobación del Consejo Administrador del Fondo del Pasivo Prestacional en reunión realizada el día 14 de septiembre de 2001; con posterioridad a la aprobación del Consejo Administrador, el Ministerio expedirá resolución mediante la cual se reconoce la calidad de beneficiarios, se determina el monto de la deuda y se fija la concurrencia para su pago por parte de la Nación, el Departamento de Bolívar y la Institución".

Así mismo, aseguran que en el mes de julio de 2003 el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena, violando el derecho al debido proceso y el principio de doble instancia, cerró los servicios de la Clínica, empeorando aún más la situación de los trabajadores, ya que la institución se encuentra cerrada con la imposibilidad de cumplir con los pagos de los salarios.

Con todo, señalan los demandantes, desde el mes de junio de 1999 no reciben salarios ni seguridad social. Asimismo, relatan que el trabajo en la Clínica era su único empleo, que no poseen ingresos diversos que les permitan el sostenimiento de sus familias ni siquiera para

suministrarles lo necesario en materia de educación, salud, vestido, alimentos, arriendo de vivienda, entre otros, lo cual afecta su dignidad humana, máxime cuando la mayoría de los actores cuentan con más de 20 años de servicios a la institución, a lo que se suma que muchos no han podido pensionarse por falta de pago de los aportes respectivos.

Finalmente, señalan que la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar adeuda a la Clínica Club de Leones por prestación de sus servicios a la población vinculada la suma de $94.000.000 y que el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS) adeuda a la Clínica por ese mismo concepto la suma de $244.000.000, que tampoco han sido cancelados.

2. Solicitud

Los demandantes solicitan el amparo de sus derechos fundamentales y que, en consecuencia, se ordene se les cancelen los salarios adeudados debidamente actualizados, así como las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social Integral y, además, que se ordene a los Ministerios de la Protección Social, Hacienda y Crédito Público y a la Gobernación de Bolívar que en el término de 5 días hábiles profieran los actos administrativos donde concurran al pago del pasivo prestacional de los trabajadores de la Clínica Club de Leones de Cartagena.

Por otra parte, también demandan que se ordene: “a la Secretaría de Salud Departamental, Alcaldía Distrital y DADIS que cancelen las deudas a la Clínica para que su vez poder abonar a los salarios debidos en forma equitativa a los trabajadores; 6). Que se ordene a la Alcaldía Distrital de Cartagena – DADIS –, la apertura del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, la prestación de servicios a la comunidad”;Y 7). Se ordene a la Gobernación de Bolívar-Secretaría de Salud Departamental y a la Alcaldía Distrital de Cartagena DADIS, para que contraten con el Instituto los servicios de salud de parte de la población cartagenera y bolivarense en la proporción establecida en la Ley”.

3. La intervención de las entidades accionadas.

Luego de que fuese anulada la actuación por parte del Consejo Superior de la Judicatura,

mediante auto del 14 de abril de 2004 el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar ordenó la admisión de la solicitud de tutela y el traslado respectivo a las autoridades accionadas.

3.1. La respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó que se declare improcedente la acción de tutela, pues asegura que la Nación no es la responsable por el pago de salarios y prestaciones de los accionantes sino su empleador, es decir, la Clínica Club de Leones. Asegura que a la nación sólo le corresponde concurrir al pago de las pensiones y cesantías causadas a 31 de diciembre de 1993, conforme a lo establecido en la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

En cuanto a este último aspecto, asegura que un estudio prelimar arrojó que el pasivo prestacional por concepto de cesantías de la Clínica Club de Leones de Cartagena a diciembre de 1993 asciende a 345`779.000 y que en su financiación deben concurrir la Nación, el Departamento de Bolívar y la Clínica Club de Leones en un porcentaje que deberá ser definido una vez termine la revisión completa de los cálculos actuariales y la documentación entregada por el Ministerio de Salud (fls.556 y s.s C-1).

3.2. La respuesta de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

En el mismo sentido se pronunció la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, alegando que al Presidente de la República no le era imputable la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y que, en todo caso, la acción era improcedente por cuanto estos contaban con otros medios de protección judicial (fls.560 y s.s. C-1).

3.3. La respuesta de la Superintendencia Nacional de Salud.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud manifestó que “la controversia gira en torno a los hechos atribuibles al Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena, pues tiene como causa una relación de naturaleza contractual entre los actores y la institución prestadora de servicios de salud. En consecuencia, la Superintendencia Nacional de Salud es ajena a los hechos que motivan la presente acción y por ende carece de legitimación en la causa al no existir una relación directa entre la conducta asumida por el

ente de control en ejercicio de sus funciones, como quedo visto y los hechos en que se reclaman en la acción impetrada." Por último deprecó la improcedencia de la acción frente a la ausencia de prueba sobre la vulneración de los derechos de los trabajadores accionantes (fls.593 y s.s. C-1).

3.4. La respuesta de la Gobernación de Bolívar.

La Gobernación de Bolívar señaló que "la Clínica Club de Leones es una entidad prestadora de servicio de salud privada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. De lo anterior se desprende que las personas que allí laboran no tienen ninguna relación laboral con el Departamento de Bolívar. La relación existente entre la Clínica Club de Leones y el Departamento fue la de contratación de los servicios de salud para la atención de la población pobre y vulnerable del Departamento, donde se suscribían contratos para el cumplimiento de ese objeto, pagaderos contra facturación.

Añadió el representante de la Gobernación que "El último contrato suscrito fue para la vigencia 2002, ya que en el 2003 esta institución no fue habilitada por el DADIS para la prestación de servicios de salud. De la vigencia 2002, se le adeudan a la Clínica $94.000.000 suma que estuvo fuera del contrato, y de la vigencia 2003 antes del cierre de los servicios, se le adeuda la suma de $349.035.822", así como también que el primero de los conceptos mencionados se encuentra en trámite de conciliación, mientras que sobre el segundo ni siquiera se ha recibido solicitud en dicho sentido.

Por último, el accionado concluyó que el Departamento "no es pagador de salario ni de prestaciones sociales, ni mucho menos pagador de aportes de salud ni pensión con destino al Régimen General de Seguridad Social, a que tienen derecho los empleados de la Clínica Club de Leones de conformidad con la Ley 100 de 1993 y el Còdigo Sustantivo del Trabajo. El Gobernador de Bolívar tampoco es el representante legal ni el ordenador del gasto de la Clínica Club de Leones. Lo es el gerente o director de la aludida clínica, está última con personería jurídica reconocida por la Gobernación de Bolívar 0376 de 1970.".

En cuanto a la intervención de la clínica, sostiene que "desde 1978 la Clínica Club de Leones se encuentra intervenida por el Ministerio de Salud, hoy denominado Ministerio de Protección Social, pero ello no quiere decir que el Departamento de Bolívar sea solidario con las obligaciones laborales a cargo de la Clínica".

Por último, alude a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales, para solicitar que la solicitud se declare improcedente respecto del Departamento de Bolívar (fls.609 a 618 y 745 a 750 C-1).

3.5. La respuesta del Director de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena.

El Director de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena indicó "que la Dirección a su cargo ha observado toda la diligencia necesaria frente a la grave situación financiera por la que atraviesa la entidad" y, además, que la no cancelación de la deuda salarial y prestacional obedece a "la falta de recursos del instituto".

Por otra parte, el accionado resalta que no se debe perder de vista "que a pesar de la naturaleza privada del Club de Leones, es el Gobernador del Departamento el encargado de nombrar y asignar salario tanto a Directores, administrativos y otros empleados subalternos de los anteriores, para que formen parte de la planta de personal de la Clínica".

Arguyó el Director que en tales condiciones la vulneración de los derechos de los demandantes "en ningún momento, ha sido consecuencia de la acción u omisión de la entidad cuya representación legal ostenta, tornándose improcedente la acción de tutela en contra de ella impetrada. Antes por el contrario la conducta del Instituto ha estado encaminada hacia los mismos procurándose la consecución de los dineros correspondientes de parte de las autoridades responsables, como lo son el Departamento de Bolívar y la seccional de salud del Departamento."

Finalizó señalando que, en cuanto a las medidas adoptadas para la solución del problema, la dirección "ha tratado de obtener los recursos que le son adeudados al instituto por ciertos servicios prestados; siendo el Departamento Administrativo de Salud Distrital uno de los principales deudores; empero, los dineros que por concepto de facturación adeuda el Departamento Administrativo de Salud Distrital (DADIS), no los pone a disposición de la entidad porque inmediatamente son embargados dentro de los procesos laborales que siguen los trabajadores y empleados".

Con todo, sostiene que aunque la falta de pago de salarios y prestaciones causa la vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores, dicha afectación no es imputable a la Clínica Club de Leones (fls.624 a 626 C-1).

En escrito presentado posteriormente, el director de la clínica asegura que la entidad se nutría de las transferencias financieras que se le hacían por virtud de la intervención, así que al dejar de percibir éstas y dejar de prestar los servicios médicos, se ocasionó una escasez de recursos que impiden atender sus obligaciones (fls.753 y 777 C-1).

3.6. La respuesta del Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena (DADIS).

El Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS), señaló que no tiene ningún tipo de responsabilidad en la situación puesta de presente por los accionantes, toda vez que con el Instituto Oftalmológico Club de Leones sólo tenía un vínculo contractual que no da lugar al pago de salarios ni prestaciones a los empleados de el contratista.

En cuanto al cierre de la clínica, esta accionada asegura que, con fundamento en la facultades otorgadas por la Ley 9º de 1979 y el Decreto 2309 de 2002, el departamento realizó una visita a la clínica motivada por las múltiples quejas presentadas por los propios trabajadores y usuarios, encontrándose serias deficiencias en los aspectos sanitarios y de estructura física del edificio, manejo de residuos hospitalarios, lo que llevó al cierre preventivo de los servicios prestados por la institución.

Por otra parte, resalta el carácter subsidiario de la acción de tutela y la improcedencia de esta acción en relación con las controversias suscitadas con ocasión de las acreencias laborales (fls.627 a 630 C-1).

3.7. La respuesta del Ministerio de la Protección Social.

Por último, este accionado alega que la responsable por el pago de los salarios de los accionantes es la Clínica Club de Leones, pues es una persona jurídica de carácter privado, cuya intervención no traslada a las entidad públicas involucradas la responsabilidad por las acreencias laborales.

4. Pruebas relevantes allegadas en las instancias.

a.) Relación de documentos presentados por los accionantes con los cuales se acredita lo que les adeuda la Clínica Oftalmológica Club de Leones (fls.24 a 505 C-1).

b.) Documentación que acredita las decisiones adoptadas por la Gobernación de Bolívar y la Dirección de Salud de Bolívar sobre la planta de personal de la Clínica Oftalmológica Club de Leones (fls.666 a 688 C-1)

c.) Comisión ordenada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para recibir certificación de los jueces laborales del Circuito de Cartagena sobre las acciones judiciales instauradas por los actores contra la Clínica Oftalmológica Club de Leones (fls.27 a 53 C-2 y Cuaderno Anexos 1).

5. Las sentencias objeto de revisión.

5.1. Sentencia de primera instancia.

Mediante sentencia del 27 de abril de 2004, la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, decidió conceder el amparo solicitado a algunos de los demandantes.

Consideró el Juez de instancia que en el caso bajo estudio aparece efectivamente acreditado en el expediente que la mora de la Clínica Club de Leones de Cartagena en el pago de la remuneración mínima vital y móvil como contraprestación a los servicios de los trabajadores, ha violado los derechos fundamentales constitucionales involucrados por los tutelantes, que en el expediente se señalan específicamente y por las razones expuestas, al encontrarse los trabajadores en algunos casos sufriendo una situación económica crítica que un Estado Social de Derecho debe amparar; pero por otra parte, denegó el amparo solicitado respecto de otros trabajadores por no encontrarse acreditada la causación de un perjuicio irremediable. En suma, consideró que la Clínica Club de Leones de Cartagena es la única entidad responsable por la vulneración de los derechos fundamentales de los trabajadores, absolviendo a las demás entidades de responsabilidad.

Por otro lado, consideró que la acción de tutela no era la vía adecuada para buscar el pago de obligaciones dinerarias a favor de la clínica, para atacar la decisión del Departamento Administrativo Distrital de Salud de cerrarla preventivamente, ni para ordenar a las entidades de orden departamental y distrital que contraten con la clínica la prestación de servicios

médicos.

5.2. La sentencia de segunda instancia.

Al resolver las impugnaciones presentadas, en sentencia del 18 de junio de 2004, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura modificó el fallo impugnado y, en su lugar, tuteló los derechos fundamentales reclamados por todos los actores, ordenando a la Clínica Club de Leones de Cartagena, a la Gobernación del Departamento de Bolívar, a la Secretaría Seccional de Salud de Bolívar y a los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público que, a más tardar en el término de un mes, adelantaran las gestiones pertinentes, resoluciones y contratos de concurrencia y situaran los dineros correspondientes para satisfacer las obligaciones salariales, prestacionales y parafiscales de los accionantes.

Luego de algunas consideraciones en torno a la procedencia de la acción de tutela, el ad quem reconoció que el amparo era procedente respecto de todos los accionantes, pues, de un lado, algunos se encontraban en excepcionales circunstancias de indefensión, y de otro, porque en todo caso la omisión prolongada en el pago de los salarios hacía presumir la afectación del mínimo vital según los derroteros de la sentencia SU-995 de 1999. El Consejo Superior de la Judicatura también consideró que, aunque un gran parte de los accionantes habían iniciado acciones judiciales ante la jurisdicción laboral, dicha circunstancia no era obstáculo para la concesión del amparo, en la medida en que estos mecanismos judiciales de defensa no habían arrojado resultados prácticos para el restablecimiento de los derechos vulnerados.

Por otra parte, al referirse a la responsabilidad en el pago de las acreencias laborales de los actores, consideró que la intervención realizada por el Estado a la Clínica generaba responsabilidades de todo orden por el manejo técnico y administrativo de la Clínica, incluyendo las obligaciones salariales y prestacionales de los trabajadores, respecto de las cuales, a su juicio, debían concurrir la propia Clínica, el Ministerio de la Protección Social, el Departamento de Bolívar y su Secretaría de salud, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; pues asumida la dirección administrativa y la posesión material de la Clínica por parte del Estado, el mismo se convirtió en ejecutor del presupuesto y, en general, en administrador del establecimiento.

Según la segunda instancia, no puede pasarse por alto que la intervención de la clínica

comportó la entrega material del establecimiento por espacio de 26 años, sin que el Estado haya procedido a terminar dicha intervención, conjurar la crisis que afectó a la institución o proceder a su liquidación.

En suma, el Consejo Superior de la Judicatura estimó que los trabajadores de la clínica padecen las consecuencias de una administración estatal que ha demostrado su ineficiencia, incluso para mantener la institución en condiciones de salubridad que le permitan seguir prestando los servicios médicos a la población más necesitada de Cartagena y por ese camino obtener los recursos que procuren su funcionamiento normal. Por estas razones, el ad quem confirmó la decisión de instancia, pero con la modificación anotada.

6. Las pruebas practicadas en sede de revisión.

6.1. Mediante auto del 17 de noviembre de 2004, la Sala ordenó al Director de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena que informara sobre la situación jurídica de la institución, concretamente acerca del estado de intervención y la administración de la Clínica. Así mismo, se le ordenó que informara acerca de la situación laboral de los accionantes, reseñando cargo ejercido por cada uno, tiempo de servicio, si actualmente están vinculados con la institución, conceptos que se les adeudan y, finalmente, si existen convenios con entidades públicas o privadas que hagan a éstas responsables en todo o en parte por el pago de salarios y demás acreencias laborales.

Posteriormente, y dado que la comunicación enviada por correo al Director de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena fue rehusada, mediante auto del 10 de diciembre de 2004, se comisionó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura para que, a través de su secretaría, notificara personalmente a este accionado el auto del 17 de noviembre de 2004.

a.) Copia de las Resoluciones Nos.3761 de 27 de abril de 1978, 2208 del 26 de diciembre de 1978, 369 del 1° de febrero de 1979 y 4238 del 5 de junio de 1979, mediante las cuales el Ministerio de Salud, por intermedio del Servicio de Salud de Bolívar, tomó la dirección técnica y administrativa de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena y prorrogó dicha intervención. Resolución No.376 del 11 de mayo de 1970 mediante la cual se reconoce personería jurídica al Instituto Oftalmológico (Clínica) Club de Leones de Cartagena. Estatutos de la institución (Anexo No.3).

b.) Relación detallada del tiempo de servicio de los accionantes, cargos ocupados y documentación referente a su vinculación laboral con la Clínica Oftalmológica Club de Leones (Anexo No.4).

c.) Copia de certificaciones acerca de las acreencias laborales de los actores, con indicación de su cuantía y concepto (Anexo No.5).

Así mismo, el Director de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena informa que esta institución está intervenida en virtud de las Resoluciones Nos.3761 de 27 de abril de 1978, 2208 del 26 de diciembre de 1978, 300 del 1° de febrero de 1979 y 4238 del 5 de junio de 1979, expedidas por el Ministerio de Salud y que, de manera sui generis, ha venido siendo administrada por la Gobernación de Bolívar, por cuanto dicha entidad ha nombrado a los directores y administradores, entre otros cargos. Por otra parte, asegura que "En julio de 2003 se ordenó el cierre temporal de la Clínica por parte del Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena "D.A.D.I.S.", entidad esta que finalmente ordenó su cierre definitivo en Enero de 2004 (sic.)", pero que los trabajadores no han sido desvinculados de la institución por cuanto no existen recursos para el pago de indemnizaciones y prestaciones.

Por último, informa que no existen convenios con entidades públicas o privadas que hagan a éstas responsables en todo o en parte por el pago de salarios y demás acreencias (fls.32 a 42).

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES.

1. La competencia.

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

2. Suspensión del término para resolver la revisión de las sentencias de instancia.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 17 de noviembre de 2004, ordenó la suspensión del término para decidir la revisión, hasta cuando las pruebas que se ordenaron fuesen practicadas y valoradas.

Habiéndose recaudado estas pruebas, se ordenará en esta providencia el levantamiento de la suspensión decretada.

3. El asunto bajo revisión.

En la solicitud de tutela los actores alegan la vulneración de sus derechos a la vida, a la salud, al mínimo vital, al trabajo, a la igualdad, a la seguridad social y al debido proceso, los cuales consideran vulnerados porque desde el mes de junio de 1999 no reciben salarios ni se consignan sus aportes al Sistema General de Seguridad Social. Los actores imputan la responsabilidad por la falta de pago de sus salarios a la Gobernación de Bolívar, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público porque el Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena fue intervenido desde el año 1978, sin que hasta la actualidad se haya expedido acto administrativo alguno terminando la intervención de que fuera objeto la clínica.

Por otra parte, los actores también cuestionan que desde julio de 2003 el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena, violando el derecho al debido proceso, cerró los servicios de la Clínica, empeorando aún más la situación de los trabajadores, ya que la institución se encuentra en la imposibilidad de cumplir con los pagos de los salarios; así como también que la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar y el DADIS adeudan a la clínica $94.000.000 y $244.000.000, respectivamente, sin que dichos recursos hayan sido cancelados para solventar la situación de la institución.

4. Intervención del Estado en el sistema de salud.

Reiteradamente la Corte Constitucional ha conceptuado que es la Constitución Política la encargada de establecer cuál es la finalidad de la intervención estatal en el campo de la salud1. Así, ha indicado que la Constitución prevé que el Estado debe controlar los riesgos sociales de la actividad médica y garantizar la prestación eficiente del servicio público de salud, orientado por los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Ello tiene fundamento tanto en las normas constitucionales que permiten la intervención general del Estado en los procesos económicos, con la correspondiente limitación de la libertad económica (CP arts 150 ord. 21, 333 y 334), como también en las disposiciones constitucionales relativas a la reglamentación e inspección de las profesiones (CP art. 26), la intervención del Estado en los servicios públicos en general (CP art. 365) y la atención de la

salud en particular (CP arts. 48, 49).

Debe entenderse, entonces, que la injerencia estatal en dicho servicio público es, como lo ha señalado esta Corporación, de carácter intenso2. Tal injerencia del Estado, vinculada directamente con la cláusula del Estado Social de Derecho3, impone a las autoridades públicas el deber de asumir la prestación del servicio público de salud –de manera universal, eficiente y solidaria- , ya sea directamente o por medio de los particulares. Cuando no lo hace directamente, debe ejercitar un control llamado a preservar la confianza pública, procurando que las entidades de carácter privado cuenten con una estructura administrativa, técnica, financiera y profesional que asegure la prestación regular, continua y eficiente del servicio de salud a los afiliados. Al permitir la Constitución que los particulares concurran con el Estado en la prestación del servicio público de salud, no eximió a éste del ejercicio de tal actividad, sino que le permitió delegarla en los particulares, reservándose, en todo caso, la facultad de a) organizar, dirigir, regular, controlar y vigilar la prestación de los servicios públicos de salud; b) disponer la manera como la responsabilidad por la prestación de los servicios de salud se distribuye entre el Estado, la comunidad y los particulares; c) establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y d) ejercer la vigilancia y el control sobre las entidades privadas prestadoras de los servicios de salud (artículos 49 y 365 de la Constitución).

5. Derecho al pago oportuno de salarios. Procedencia de la tutela para el pago de acreencias laborales. Reiteración de jurisprudencia.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho de todos los trabajadores al pago oportuno de su remuneración salarial es 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 reconocimiento de la dignidad humana y el mínimo material sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad. No puede olvidarse que la figura de la retribución salarial está directamente relacionada con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia, reconocido por la Corte Constitucional como emanación de las garantías a la vida (Art. 11 C.P.), a la salud (Art. 49 C.P.), al trabajo (Art. 25 C.P.), y a la seguridad social (Art. 48 C.P.).

En este orden de ideas, esta Corporación ha desarrollado una jurisprudencia consistente sobre la importancia que tiene en el desarrollo de las relaciones laborales el pago cumplido de las sumas debidas a los trabajadores.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la acción de tutela es un mecanismo de protección judicial subsidiario a las instancias ordinarias y, además, que a éstas les compete en principio el reconocimiento de prestaciones de carácter laboral y la ejecución coercitiva para obtener su cancelación, en repetidas oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que esta acción constitucional en principio es improcedente para reclamar el pago de salarios, a menos que el accionante o las personas a su cargo estén ante un inminente perjuicio irremediable por afectación de su mínimo vital o porque se trate de una persona en particulares circunstancias de indefensión.

Así las cosas, como requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para el pago cumplido de los salarios, ha determinado esta Corte que (i) se invoque como remedio pronto y eficaz contra la violación de uno de sus derechos fundamentales, lo cual, como se dijo anteriormente, se configura con la ausencia o el pago tardío del salario; (ii) que la acción de tutela sólo procederá como mecanismo para evitar que se prolongue o se cause una crítica situación económica para el trabajador; y (iii) se presente la inminencia de un perjuicio irremediable, perjuicio que se presume cuando se prolonga en el tiempo la omisión en el pago de los salarios a un trabajador o cuando el actor se encuentra en una situación especial de indefensión, pues en estos casos se compromete el derecho fundamental a la subsistencia y a la vida digna.

Ahora bien, es necesario precisar que la insolvencia del empleador, sea este público o privado, como causa del no pago oportuno de los salarios, no constituye razón suficiente para justificar el desconocimiento de los mencionados derechos fundamentales, pues como lo ha dicho esta Corte: “la alegada insolvencia o crisis económica del Estado no es justificación suficiente para el no pago o el pago retardado de sus obligaciones, en la misma exacta medida en que resultan explicaciones inaceptables cuando son expuestas por el deudor particular que desea excusar de esta forma su incumplimiento”4.

Entonces, podemos aseverar que el juez de tutela conoce de modo excepcional de aquellos asuntos que son de competencia del juez laboral sólo cuando el actor se encuentra en una

circunstancia especial de indefensión o cuando se produce la afectación de su mínimo vital o el de su familia, entendido éste como aquellos requerimientos básicos para asegurar la digna subsistencia.

6. Caso concreto. Vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes.

Pues bien, en el presente caso, de acuerdo con lo dicho en el párrafo precedente, es patente la vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de los accionantes, pues, según lo narrado en la solicitud de tutela y las pruebas anexadas al expediente (Anexo No.5), desde el mes de julio de 19995 no reciben remuneración alguna por concepto de salarios.

Esta situación, sin duda alguna, hace presumir la afectación del mínimo vital, ya que los actores sólo contaban con su trabajo en la clínica para proveerse los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, tales como educación, salud, vestido, alimentos, vivienda, servicios públicos, entre otros, lo cual afecta también su derecho a la vida en condiciones dignas.

Ahora bien, al igual que la segunda instancia, considera la Corte que el amparo no sólo es procedente respecto de aquellos actores que se encuentran en particulares circunstancias de indefensión, sino de todos ellos, en razón de que el prolongado tiempo durante el cual no han recibido sus salarios los ha colocado ante la inminencia de un perjuicio irremediable por el estado de insolvencia y precariedad económica, en razón del incumplimiento reiterado de las obligaciones laborales por parte de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena.

Por otra parte, la conclusión a la que llega la Sala no se desvirtúa por el hecho de que gran parte de los accionantes6 hubiese acudido ante la jurisdicción laboral para reclamar sus derechos, o porque en todo caso estuviesen en la posibilidad de hacerlo, pues las pruebas dan cuenta de la ineficacia de las acciones ordinarias en este caso al no haberse materializado ningún tipo de pago por concepto de acreencias laborales (Anexo No.1).

Finalmente, el estado de crisis financiera en que se encuentra la Clínica Club de Leones de Cartagena, contrariamente a lo que alega su representante, no es razón suficiente que justifique la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, tales como la vida en condiciones dignas y el bienestar del trabajador y sus familiares, pues la realización

de estos derechos prima ante cualquier consideración de orden económico.

En consecuencia, considera la Sala que en el presente caso es procedente la acción de tutela para la protección de los derechos de los accionantes, ya que existe una omisión que vulnera sus derechos fundamentales y, además, están ante una inminente situación de perjuicio irremediable que torna ineficaces las vías ordinarias de protección judicial con que cuentan para el restablecimiento de sus derechos.

Ahora bien, en este orden de ideas, la Sala debe determinar a cuál de las entidades accionadas le es imputable la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y, a renglón seguido, qué órdenes deben impartirse para el restablecimiento de los derechos conculcados, teniendo en cuenta que dichas órdenes no deben ser vanas sino efectivas de cara a las legítimas pretensiones de los actores. No obstante, dadas las particularidades de la situación que aquí se presenta, es necesario hacer unas precisiones, a fin de adoptar una decisión que se ajuste a los parámetros constitucionales.

Ante todo, es necesario aclarar que la naturaleza jurídica del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena se encuadra dentro de la figura de la fundación, cuya personería jurídica fue reconocida por la Gobernación de Bolívar mediante Resolución No.376 de 1970 y cuyo objeto es la prestación de servicios de salud, sin ánimo de lucro.

Esta institución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 del Decreto 056 de 19787, fue intervenida mediante Resolución No.3761 de 27 de abril de 1978 por el Ministerio de Salud, a través del Servicio Seccional de Salud de Bolívar, y bajo la consideración de que la clínica presentaba un deterioro progresivo y acelerado de su funcionamiento, se dispuso tomar la dirección técnica y administrativa hasta el 31 de diciembre de ese año; posteriormente, mediante Resolución No.300 del 1° de febrero de 1979, el Ministerio de Salud aprobó la Resolución No.2208 del 26 de diciembre de 1978 expedida por el Servicio Seccional de Salud de Bolívar que ordenaba la prórroga de la intervención de la clínica hasta la suscripción del contrato de integración con el Club de Leones; y, finalmente, el ministerio en mención expidió la Resolución No.4238 del 5 de junio de 1979, que disponía continuar la intervención de la dirección técnica y administrativa de la clínica en las mismas condiciones anotadas, es decir a través del Servicio Seccional de Salud de Bolívar, hasta el 31 de diciembre de 1979.

Partiendo de estas premisas, podemos concluir que la Clínica Oftalmológica Club de Leones

de Cartagena nació como una entidad de carácter particular y mantiene esa calidad hasta ahora, ya que la intervención ejercida por el Estado en virtud de su facultad de control y vigilancia no cambia per se su naturaleza jurídica, así como tampoco crea un vínculo laboral entre el Estado y los trabajadores de la clínica intervenida. En estas circunstancias, es claro que quien tiene la calidad de empleador en este caso es la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena y no la Nación o el Departamento de Bolívar, por lo que en cabeza de la primera se radica la obligación de pagar los salarios de los trabajadores accionantes, causados desde julio de 1999.

Sin embargo, advierte la Sala que una orden de tutela cuyo objeto sea el pago de salarios y que tenga como solo destinatario a la Clínica Oftalmològica Club de Leones de Cartagena no cumpliría la finalidad constitucional de esta acción de restablecer el derecho conculcado y garantizar su pleno goce, pues como lo revela la realidad procesal y lo señala en su informe su director, esta entidad no cuenta con los recursos económicos necesarios para la cancelación de los salarios de sus trabajadores.

En este punto, como bien lo expuso el ad quem, no puede desconocerse la responsabilidad del Ministerio de Salud y la Gobernación de Bolívar respecto de la situación de desprotección que sufren los empleados de la Clínica Oftalmológica Club de Leones, ya que “una intervención semejante genera para el Estado interventor responsabilidades de todo orden en el manejo técnico y administrativo de la Clínica, incluyendo naturalmente las obligaciones salariales y prestacionales de los trabajadores al servicio de la misma, respecto de las cuales naturalmente deben concurrir la propia Clínica, el hoy Ministerio de Protección Social, el Departamento de Bolívar y su Secretaría Seccional de Salud, y naturalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad encargada por parte de la Nación de situar los recursos correspondientes al Ministerio de Salud y a la entidad territorial respectiva previas las gestiones pertinentes, llámense resoluciones, contratos de concurrencia, etc., pues asumida la dirección administrativa por parte del Estado y entrando incluso en posesión material de la Clínica, ello lo convirtió en ejecutor del presupuesto, lo invistió de facultades para contratar, comprometer lo recursos y demás funciones que atañen al ordenador del gasto; no pudiendo mantenerse la situación actual, según la cual, los trabajadores al servicio de la Clínica padecen las consecuencias de una administración estatal que ha demostrado su ineficiencia, incluso para mantener la institución en condiciones de salubridad que le permitan seguir prestando los servicios médicos a la población más necesitada de Cartagena y del

Departamento de Bolívar, y por ese camino obtener recursos que procuren su normal desarrollo.”8

En efecto, el artículo 90 de la Constitución Política establece una cláusula general de responsabilidad, según la cual “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas”; cláusula que desarrolla, entre otras disposiciones, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. En reciente sentencia, esta Corte, al referirse a la responsabilidad patrimonial del Estado, expuso:

“7. La jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativa ha desarrollado durante más de un siglo la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, que en el campo extracontractual tiene como base la falla o falta del servicio, el riesgo creado y el daño especial.

De conformidad con lo contemplado en el Art. 86 citado, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998:

“La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

“Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.”

Esta disposición consagra la vía judicial para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, en contraposición a los casos en que la causa sea un acto administrativo, en los cuales procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o en que la causa sea un contrato estatal, en los cuales procede la acción sobre controversias contractuales.”9

Así las cosas, si existen elementos de juicio que indiquen que hubo una omisión o un actuar irregular por parte del Ministerio de Salud (hoy Ministerio de la Protección Social) o de la Gobernación de Bolívar en la situación que aqueja a los accionantes, un daño antijurídico y un nexo causal entre ellos, entonces puede válidamente derivarse algún tipo de responsabilidad patrimonial a cargo de las entidades públicas mencionadas10.

Debe advertirse, sin embargo, que al juez contencioso administrativo es al que le compete determinar la responsabilidad en que pudieron incurrir las entidades públicas mencionadas con ocasión de sus acciones u omisiones; pero, en el sub lite, dados los elementos de prueba que obran en el expediente, puede hacerse un juicio sobre el particular a efectos de conceder el amparo con carácter transitorio, es decir, mientras el juez natural define el asunto.

Pues bien, en lo que atañe al Ministerio de Salud y a la Gobernación de Bolívar, considera la Sala que incurrieron en un actuar irregular, pues, expirado el término durante el cual debía tener efecto la intervención – 31 de diciembre de 1979, según la Resolución No.4238 del 5 de junio de 1979 –, la Gobernación de Bolívar continuó de hecho con la dirección técnica y administrativa de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena a través de su Secretaría Seccional de Salud, mientras que la primera de las autoridades mencionadas permitió que dicha situación irregular se prolongara en el tiempo sin adoptar materialmente las medidas tendientes al restablecimiento de las condiciones normales del centro hospitalario o a su liquidación.

La intervención es por esencia de carácter temporal y tiene como objetivo corregir la situación que la motivó; pero en este caso el Estado, a través de la Gobernación de Bolívar, siguió ejerciendo dicha intervención a pesar de que el plazo para ello había expirado. Lo anterior, a juicio de la Sala, está acreditado en el expediente porque existe acta de entrega de la Clínica por parte de sus directivas a dicha autoridad administrativa (fl.516 C-1), pero no hay acta de devolución a los órganos de gobierno de la institución; así como también demuestran este hecho las actuaciones que hasta fechas recientes realizó la Gobernación de Bolívar como administrador de la institución, tales como el Decreto No.429 de 2002 por el cual se nombra como directora de la Clínica a Mirna Marrugo Pardo, la Resolución No.1448 de 1985 por la cual se comisiona al director de la clínica para asistir a un Congreso de Actualización de Cardiología, la Resolución No.539 de 1994 por la cual se nombra como

Médico General de la clínica al Dr. Gabriel Villa Pernel, entre otras actuaciones (fls.666 a 688 C-1 y Anexos No.4).

En otras palabras, la intervención técnica y administrativa de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena implicó la toma de posesión y la entrega material de la institución al Servicio Seccional de Salud de Bolívar, entidad a través de la cual el Ministerio de Salud tomó la dirección técnica y administrativa de la clínica; pero, luego de llegada la fecha establecida en la Resolución No.4238 del 5 de junio de 1979 para la culminación de la intervención (31 de diciembre de 1979), la entidad hospitalaria no fue devuelta a los órganos directivos de la fundación, por lo que concluye la Sala que materialmente la intervención continúo siendo ejercida de hecho y de forma irregular por el Estado, pues para que la misma cesara total y efectivamente el control de la clínica debía ser entregado nuevamente a los órganos directivos establecidos en los estatutos.

Por otro lado, estima la Corte, que también existe un daño representado en la ausencia de pago de salarios de los accionantes por parte de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; situación esta que bien puede ser imputable en parte a las autoridades públicas mencionadas por el ejercicio de la administración de la clínica, pues, pruebas allegadas al expediente como el informe de la visita de inspección realizada por la Superintendencia Nacional de Salud en octubre de 2000 y el informe de la Oficina de Control Interno de la Gobernación de Bolívar rendido el 23 de julio de 1999 mediante oficio No.CI063 (fls.136 a 181 C-3), ponen de presente ciertas irregularidades en la administración de la clínica como el desorden en su contabilidad, destrucción de los libros de contabilidad, deterioro físico de la estructura de la clínica, la falta de medios para garantizar la sanidad y seguridad de los empleados, falta de insumos, falta de planeación en las políticas financieras de la entidad, falta de inventario físico para determinar la cantidad de bienes desaparecidos y deficiencia sobre la vigilancia y control de los ingresos y egresos, que en últimas llevaron al cierre definitivo del establecimiento.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que existen pruebas que comprometen la gestión del antiguo Ministerio de Salud y la Gobernación de Bolívar al frente de la dirección técnica y administrativa de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; gestión que afectó el correcto funcionamiento de la clínica y, a la postre, derivó en la desatención de sus obligaciones laborales.

Por tanto, como mecanismo transitorio de protección de los derechos de los accionantes, esta Sala concederá el amparo solicitado por los mismos y, en consecuencia, ordenará que, en primer lugar, la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena cancele los salarios y aportes a la seguridad social adeudados. En caso de que esta accionada no cuente con los recursos económicos suficientes para cumplir con esta orden, subsidiariamente la Nación (a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social) y la Gobernación de Bolívar, en la proporción que acuerden o, en defecto de este acuerdo, por partes iguales entre la Nación y el Departamento de Bolívar, deberán proveer a aquella los recursos para su cabal cumplimiento.

Ahora bien, la orden de tutela aquí impartida sólo cobijará los salarios y aportes adeudados desde el segundo semestre del año 2003, esto es, desde el 1° de julio de 2003, puesto que con relación a los adeudados de 1999 a hasta el fin del primer semestre del 2003 la Sala considera que no existe relación directa entre la ausencia de pago y la vulneración de los derechos fundamentales de los actores y, en todo caso, que respecto de los mismos no existe inmediatez en la interposición de la acción de tutela. En efecto, el tiempo trascurrido desde que tuvo lugar la omisión del empleador en el pago de dichas obligaciones hasta el momento en que los actores interpusieron la acción de tutela (Diciembre de 2003) impide calificar como vitales estos emolumentos para la satisfacción de la necesidades actuales de los accionantes, en la medida en que “aunque existe mora en el pago de los salarios por parte de la entidad demandada, no puede considerarse que se está afectando el mínimo vital de los trabajadores por cuanto se reclaman salarios atrasados que si bien pudieron generar dificultades económicas, han podido ser de una u otra forma superadas”11.

En consecuencia, la orden de tutela sólo se extenderá a los salarios y aportes causados a partir del 1° de julio de 2003, respecto de los cuales, a juicio de la Sala, sí pueden predicarse la vulneración y la inmediatez12, hasta los generados cuando tenga lugar la desvinculación laboral de los accionantes de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena.

La orden de tutela sólo permanecerá vigente durante el tiempo que la autoridad judicial competente utilice para determinar la responsabilidad de la Nación y del Departamento de Bolívar en relación con el pago de los perjuicios causados a los trabajadores de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena por la falta de pago de sus salarios y los aportes a la seguridad social, para lo cual los accionantes disponen de un término de cuatro (4)

meses para iniciar las acciones judiciales respectivas, conforme a lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto 2591 de 1991.

Lógicamente, en caso de que en las instancias judiciales no se encuentren responsables a la Nación o al Departamento de Bolívar por los hechos anotados en precedencia, estas entidades tendrán derecho a que la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena les restituya los valores proporcionados a ésta para el pago de los salarios y aportes a la seguridad social.

Las órdenes que se impartirán, se resalta, no implican pronunciamiento alguno sobre la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a la Nación y al Departamento de Bolívar con relación al incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena en materia laboral, por ser este un asunto de competencia de los jueces ordinarios.

Por otra parte, estima la Corte que al Departamento de Bolívar y al Distrito de Cartagena, también les cabe responsabilidad en la situación que aqueja a los accionantes, ya que, como lo revelan las pruebas allegadas al expediente (fl.610 C-1 y fls.36 a 38 Anexos No.2), estas entidades no han cancelado lo que le adeudan a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena por concepto de servicios médicos prestados a la población, pese a que el establecimiento hospitalario no puede procurarse recursos económicos debido a la suspensión y posterior cierre por parte del Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS) y a que la beneficiaria de los servicios prestados por la clínica fue principalmente la población del Departamento de Bolívar y del Distrito de Cartagena.

Por consiguiente, en aras de proteger de forma expedita los derechos fundamentales de los accionantes, la Corte ordenará a la Gobernación y a la Secretaría Seccional de Salud del Departamento de Bolívar, así como a la Alcaldía y al Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena que cancelen lo que le adeudan a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena por concepto de servicios médicos prestados a la población, a fin de que esta institución pueda cumplir cabalmente con parte de las obligaciones laborales que tiene para con sus trabajadores. Sin embargo, como quiera que el director de la clínica pone de presente la posibilidad de que dichos recursos sean embargados por otro tipo de acreedores (fl.625 C-1), la Sala, atendiendo a la especial protección que la Constitución

Política consagra para los trabajadores (Arts.25 y 53) y a la prelación legal que tienen las acreencias de orden laboral, ordenará a estos accionados y a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena que con estos recursos se constituya una fiducia cuyo objeto será: (i) el pago de los aportes a seguridad social de los trabajadores de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; y (ii) el pago de los salarios de dichos trabajadores con el remanente, una vez cumplido el objetivo anterior. Los recursos empleados para la constitución de la fiducia, en todo caso, tendrán el carácter de inembargables.

No obstante lo anterior, la Sala considera que no es de su competencia determinar si las medidas tomadas por el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS) en cuanto a la suspensión preventiva de actividades y posterior cierre definitivo de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, se ajustan o no a los parámetros establecidos en la Ley 9 de 1979 y el Decreto No. 2240 de 1996, en la medida en que dicha decisión le compete a la jurisdicción contenciosa administrativa; así como tampoco es competencia del juez de tutela ordenar por esta vía que las diferentes entidades de carácter público o privado celebren contratos de prestación de servicios con la clínica.

Por último, se ordenará también que la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Superintendencia Nacional de Salud, la Gobernación y la Secretaría Seccional de Salud de Bolívar y la Alcaldía y el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS), dentro de la órbita de las competencias que a cada uno corresponde, constituyan un comité que tendrá por objetivos, de un lado, definir el destino de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena a efectos de determinar si puede ser rehabilitada para la prestación de los servicios de salud o debe procederse a su liquidación, y de otro, tomar las medidas administrativas que sean del caso para ejecutar las decisiones adoptadas, incluso aquellas relacionadas con la suscripción de los contratos de concurrencia que correspondan para el pago del pasivo prestacional de los trabajadores de la clínica, pues, como lo sostiene el Ministerio de Hacienda y Crédito público, algunos de ellos son beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud creado por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 para garantizar a los empleados del sector salud el pago del pasivo prestacional por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993.

Si se decide liquidar la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, esta entidad deberá cumplir con el pago de los salarios y aportes a favor de los solicitantes mientras se adelanta la liquidación y subsistan las relaciones laborales; pero en caso de que esta accionada no cuente con los recursos económicos suficientes para tal efecto, subsidiariamente la Nación (a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social) y la Gobernación de Bolívar deberán proveer a aquella los recursos para ello, en las mismas condiciones y con los mismos efectos señalados respecto de los salarios y aportes causados antes de la liquidación.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el auto del 17 de noviembre de 2004 para decidir el presente asunto.

SEGUNDO: CONFIRMAR parcialmente la sentencia proferida el 18 de junio de 2004 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en cuanto tuteló los derechos al mínimo vital y a la vida digna de los accionantes, con la MODIFICACIÓN de que el amparo se concede como mecanismo transitorio contra la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación y la Secretaría Seccional de Salud de Bolívar y la Alcaldía y el Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS).

TERCERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 18 de junio de 2004 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido de ORDENAR al Director de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, cancele los salarios y aportes a seguridad social adeudados correspondientes a todos los accionantes, desde el 1° de julio de 2003 hasta la desvinculación laboral de éstos.

En caso de que la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena no cuente con los

recursos económicos suficientes para cumplir con esta orden en el plazo otorgado, se ORDENA a la Nación (a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social) y a la Gobernación de Bolívar que provean, en la proporción que acuerden o, en defecto de este acuerdo, por partes iguales entre la Nación y el Departamento de Bolívar, a la clínica dichos recursos, para lo cual se les concede el término de un (1) mes, contado a partir del vencimiento del término anterior, con el fin de que inicien las gestiones administrativas correspondientes; la entrega de estos recursos deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes al mismo vencimiento.

ACLARAR que la orden contenida en el inciso precedente no implica pronunciamiento alguno sobre la responsabilidad patrimonial que eventualmente pueda corresponder a la Nación o al Departamento de Bolívar con relación al incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena en materia laboral, por ser este un asunto de competencia de los jueces ordinarios. En consecuencia, la orden impartida contra la Nación (Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y el Departamento de Bolívar sólo permanecerá vigente durante el tiempo que la autoridad judicial competente utilice para determinar la existencia o inexistencia de la mencionada responsabilidad patrimonial, para lo cual los accionantes disponen de un término de cuatro (4) meses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto 2591 de 1991 para iniciar las acciones judiciales respectivas.

En caso de que las instancias judiciales no encuentren responsable a la Nación o al Departamento de Bolívar por los hechos anotados en precedencia, estas entidades tendrán derecho a que la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena les restituya los valores proporcionados a ésta para el pago de los salarios y aportes a la seguridad social.

CUARTO: ORDENAR a la Gobernación y a la Secretaría Seccional de Salud del Departamento de Bolívar, así como a la Alcaldía y al Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, cancelen lo que le adeudan a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena por concepto de servicios médicos prestados a la población.

Para el cumplimiento de lo anterior, se ORDENA a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, a la Gobernación y a la Secretaría Seccional de Salud del Departamento de

Bolívar y a la Alcaldía y al Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena que, en el término señalado anteriormente, constituyan con estos recursos una fiducia en un establecimiento legalmente autorizado, cuyo objeto será: (i) el pago de los aportes a seguridad social de los trabajadores de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena; y (ii) el pago de los salarios de dichos trabajadores con el remanente, una vez cumplido el objetivo anterior. En todo caso, los recursos empleados para la constitución de la fiducia tendrán el carácter de inembargables y deberán destinarse al cumplimiento de los objetivos mencionados en un término de diez (10) días contados a partir de dicha constitución.

QUINTO: ORDENAR a la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, al Ministerio de la Protección Social, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Gobernación y la Secretaría Seccional de Salud de Bolívar y a la Alcaldía y al Departamento Administrativo de Salud Distrital de Cartagena (DADIS) que constituyan un comité a fin de que, en el término de sesenta (60) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, definan dentro de la órbita de las competencias que a cada uno corresponde, el destino de la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena a efectos de determinar si puede ser rehabilitada para la prestación de los servicios de salud o debe procederse a su liquidación; y además que, en el término de seis (6) meses contados desde el mismo momento, tomen las medidas administrativas que sean del caso para ejecutar las decisiones adoptadas, incluso aquellas relacionadas con la suscripción de los contratos de concurrencia que correspondan para el pago del pasivo prestacional de los trabajadores de la clínica.

Si se decide liquidar la Clínica Oftalmológica Club de Leones de Cartagena, esta entidad deberá cumplir con el pago de los salarios y aportes a favor de los solicitantes mientras se adelanta la liquidación y subsistan las relaciones laborales; pero en caso de que esta accionada no cuente con los recursos económicos suficientes para tal efecto, subsidiariamente la Nación (a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de la Protección Social) y la Gobernación de Bolívar deberán proveer a aquella los recursos para ello, en las mismas condiciones y con los mismos efectos señalados respecto de los salarios y aportes causados antes de la liquidación.

SEXTO: LIBRAR la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA T-456 de 2005

INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-No hubo pronunciamiento en la sentencia sobre responsabilidad patrimonial de las entidades accionadas (Aclaración de voto)

INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLUB DE LEONES DE CARTAGENA-Aclaración sobre órdenes dadas en la sentencia (Aclaración de voto)

Referencia: expediente T-951029

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

1. Comparto la decisión adoptada en la presente sentencia, en vista de que en ella se provee

una solución constitucional a una situación excepcional, en la cual es necesario crear un remedio extraordinario para evitar que continúe la vulneración de los derechos de los trabajadores del Instituto Oftalmológico Clínica Club de Leones de Cartagena. Sin embargo, estimo necesario plantear algunas consideraciones adicionales para indicar los alcances de la sentencia que me llevan a concurrir en la decisión.

Ante todo, cabe resaltar que la tutela se concede como mecanismo transitorio para evitar perjuicios irremediables para los trabajadores y sus familias. Por eso la providencia es cuidadosa en afirmar que la jurisdicción contencioso administrativa no se encuentra limitada por la presente sentencia y es a dicha jurisdicción a la que corresponde definir múltiples cuestiones complejas dentro de las cuales sobresale la distribución de responsabilidades y cargas, así como el fundamento jurídico y los límites de éstas.

Dentro de esta perspectiva de excepcionalidad y de emergencia, la sentencia tiene dos partes distintas. Una encaminada a desentrabar el flujo de recursos de manera inmediata para de esta manera evitar la continuación de la vulneración de los derechos de los trabajadores. Otra crea un mecanismo que permite avanzar en la definición sobre la liquidación de la entidad y que opera dentro de plazos y con criterios diferentes a las órdenes correspondientes a la primera parte.

2. Respecto de la primera etapa (órdenes 2 a 4), estamos ante una situación de incertidumbre y urgencia que parecería insuperable. En esas condiciones lo adeudado por el Instituto Oftalmológico Club de Leones a sus trabajadores debe ser pagado con el fin de que ellos y sus familias tengan acceso a medios de subsistencia y, sobre todo, al servicio de salud a través del sistema de seguridad social. Este es el propósito esencial de la fiducia cuya creación se ordena en el numeral cuarto de la parte resolutiva de la sentencia. Dicha orden está encaminada a que, con el fin de que el Club de Leones pague los aportes a la seguridad social, éste cuente con los recursos que le adeudan la Gobernación de Bolívar y el Distrito de Cartagena, sin que exista el peligro de que dichos montos sean embargados por otros acreedores de la Clínica.

Ahora bien, es claro que la incertidumbre en la cual se encuentran los trabajadores accionantes fue causada a partir de la terminación de operaciones del Instituto, pues, a pesar de que la clínica ya no realiza actividades, sigue manteniendo una relación laboral con sus

trabajadores y no ha sido liquidada. Esto requiere de una actuación de emergencia que garantice la salud y el mínimo vital de los accionistas durante esta etapa de incertidumbre. Para atender la urgencia descrita, la responsabilidad principal recae en la misma clínica, que, como se plantea en la sentencia, es el empleador de los accionantes, y por lo tanto, es quien debe pagar las obligaciones laborales para con sus trabajadores. En este orden de ideas, la clínica habrá de cancelar los aportes a la seguridad social y los salarios adeudados a los accionantes, con los recursos recibidos provenientes de las cuentas por cobrar con el Distrito y la Gobernación. Cabe resaltar que en esta primera parte, la protección del mínimo vital comprende lo adeudado desde julio de 2003, no en etapas anteriores al cierre de la clínica, precisamente por ser una situación de urgencia.

Sin embargo, como puede suceder que los recursos de la Clínica sean insuficientes para cubrir las urgencias de la seguridad social y los salarios de los trabajadores, se ha previsto, teniendo en cuenta el derecho al mínimo vital de los accionantes, un mecanismo de concurrencia de las autoridades que la intervinieron y participaron en su dirección. Las reglas fijadas para el efecto en la etapa de emergencia son las siguientes:

Primero, la concurrencia de la Nación y de la Gobernación de Bolívar no es automática ni prefijada. Ella sólo tendrá efecto a partir del acuerdo que logren las autoridades mencionadas, en cuyo perfeccionamiento han de ser analizadas (i) las circunstancias en las cuales fue administrada la Clínica desde el momento de la intervención, (ii) las fechas de iniciación y terminación de la intervención, (iii) la mayor incidencia que tuvieron las acciones del Departamento o de la Nación en las distintas etapas descritas en los antecedentes de la sentencia – intervención de la clínica, terminación de la intervención, administración posterior de la clínica por parte de autoridades públicas, cierre de la clínica y liquidación, y, por último, (iv) las acciones y omisiones imputables a la Gobernación y a la Nación, en los casos en los cuales cada uno de éstos entes fuere responsable de la administración de la Clínica.

Segundo, como por razones de urgencia en la etapa actual (cierre de la clínica, incertidumbre y afectación del mínimo vital), la Nación puede quedar en la situación de aportar más de lo que le correspondiere de acuerdo a los criterios analizados en el párrafo anterior, ello deberá ser evaluado al momento de cruzar las cuentas en una etapa posterior cuando se tomen las decisiones relativas a la liquidación de la Clínica. Así, la Nación habrá de ser compensada ya

sea por la clínica, por la Gobernación o por quien debía en derecho responder.

Tercero, la Sala no se pronuncia acerca de la responsabilidad patrimonial de las entidades accionadas. No obstante, si lo decidido en la jurisdicción contencioso-administrativa libra de responsabilidad a la Nación o la restringe, ésta podrá solicitar la devolución o compensar los recursos pagados, tanto a la clínica, como también a la Gobernación de Bolívar. Al respecto, es importante tener en cuenta que a los accionantes se les ha concedido 4 meses para interponer los recursos contencioso-administrativos pertinentes. En caso de no hacerlo, las órdenes impartidas en la presente acción de tutela dejarán de tener efectos. Como es obvio, lo mismo sucederá en el momento en el cual la jurisdicción contencioso administrativa decida quiénes son los responsables de la situación, cuál es la fuente jurídica de esa responsabilidad y cuáles son sus límites. En ese momento, salvo acuerdo previo, procederán a ser compensados, de manera ya definitiva, los eventuales dineros que hayan sido pagados de más, en razón a la situación de emergencia en la cual se encuentran los trabajadores y sus familias que exigía asegurar un flujo de recursos para evitar que continuaran las vulneraciones a su mínimo vital.

Cuarto, en el acuerdo en el que se fije cuánto aportan la Nación y la Gobernación, también se determinará el momento en el cual habrán de hacerse los correspondientes giros. Ello incluirá la posibilidad de que los giros sean parciales, y repartidos en el tiempo. Lo importante, según se dispone en la sentencia, es que los trámites administrativos sean finalizados en un mes, y los recursos se empiecen a desembolsar en tres meses. Sobre esto cabe distinguir entre tres fuentes de recursos. La primera, son los recursos de la Clínica, que según las pruebas son escasos e insuficientes. La segunda, es lo que la Gobernación y el Distrito de Cartagena le adeudan a la Clínica, sobre lo cual no obran en el proceso elementos de juicio para determinar si son suficientes para atender la situación de emergencia. Por eso, en estas condiciones excepcionales y extraordinarias, la Corte señala una tercera fuente, subsidiaria y complementaria, derivada de la eventual responsabilidad de los administradores e interventores. Como la Corte no dispone de un criterio para definir en sede de tutela, por lo demás transitoria, la distribución de esa carga subsidiaria y complementaria, entonces se dispone que se llegue a un acuerdo con la Nación al respecto. Si ello no se logra, la carga se distribuirá por mitades. No escapa a la Corte que ello pueda implicar que alguien aporte más de lo que debía, por lo cual cabe la compensación posterior, como ya se advirtió.

Cabe reiterar que las anteriores consideraciones se refieren a las órdenes tercera y cuarta de la sentencia, en las cuales se disponen unas medidas para dar solución a la situación de emergencia que se presenta con la incertidumbre de la protección de los derechos al mínimo vital y a la salud de los trabajadores accionantes y de sus familiares en el presente proceso.

3. Ahora bien, respecto de la orden quinta de la sentencia, esta no se encuentra relacionada con la situación emergencia. En esta orden se sintetizan los parámetros para la segunda etapa encaminados a impedir que la situación actual se perpetúe en el tiempo y encuentre un final a mediano plazo, sin que todo haya de depender necesariamente de lo que decida la jurisdicción contenciosa, puesto que los interesados pueden llegar a un acuerdo. Respecto de este asunto, también considero necesario hacer unas precisiones.

En primer lugar, en caso de que el comité al que se refiere la orden quinta decida que el Instituto ha de ser liquidado, la Sala decidió, que, en el evento de que la Clínica no pueda pagar los salarios y aportes referidos, la Nación y la Gobernación concurrirán en dicha obligación en las condiciones señaladas respecto de los salarios y aportes “antes de la liquidación.” Esto busca distinguir las dos etapas puesto que la Nación concurre en la primera etapa en razón a la necesidad urgente de evitar que continúe la grave vulneración del derecho al mínimo vital de los trabajadores y sus familias. No obstante, en la segunda etapa, esta necesidad ya no es un apremiante y, por lo tanto, al establecer las “condiciones” de la concurrencia durante el periodo anterior a la liquidación se pueden definir el ámbito, la fuente y los límites de la responsabilidad de la Nación durante el tiempo en que intervino o participó en la administración de la clínica. Al respecto cabe subrayar que la Nación no es la llamada a pagar todo lo que las entidades estatales no puedan cubrir. Tampoco puede la Nación ser tenida como la que debe proveer todos los recursos deseables para superar situaciones como éstas. No. En derecho, no existe una norma que obligue a la Nación a pagar las deudas que otros no alcancen a cancelar, lo cual no impide que, dentro del respeto a los límites jurídicos, la Nación adopte la decisión, por razones de política social, de ir más allá de lo que son sus obligaciones típicamente legales. No de otra manera se pueden entender las órdenes impartidas, y los párrafos acerca de la responsabilidad del Estado en el caso presente, dado el precedente de Sala Plena, en el caso de la Flota Mercante Grancolombiana, SU-1023 de 2001.13 En él, se dejó claro que era indispensable precisar la fuente específica de la responsabilidad y por consiguiente los alcances y los límites de la misma, sin que se pudiera acudir de manera genérica a las reglas sobre responsabilidad patrimonial, asunto

que compete en el presente caso definir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

De la misma forma que se planteó anteriormente, para decidir qué organismo ha de concurrir en el pago de dichos montos y en qué proporción, pueden valorarse los elementos de juicio establecidos anteriormente: (i) las circunstancias en las cuales fue administrada la Clínica desde la fecha de la intervención, (ii) las fechas de iniciación y terminación de la intervención, (iii) la mayor incidencia que tuvieron las acciones del Departamento o de la Nación en las distintas etapas descritas en los antecedentes de la sentencia – intervención de la clínica, terminación de la intervención, administración posterior de la clínica por parte de autoridades públicas, cierre y terminación de actividades, y liquidación, y por último, (iv) las acciones y omisiones imputables a la Gobernación y a la Nación, durante el tiempo en que cada uno de ellos tuvo responsabilidades en la administración de la Clínica.

En segundo lugar, en caso de que el comité decida que la Clínica ha de ser "rehabilitada", como es obvio, las obligaciones establecidas en esta sentencia excluyen la concurrencia de la Nación al pago de salarios y aportes a la seguridad social en el momento en el cual comiencen de nuevo las operaciones y de esta manera se supere la situación que ha dado origen a esta tutela.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 Sentencia C-196 de 1996 M.P. : Alejandro Martínez Caballero

2 Sentencia C-616 de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido C-791 de 2002. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. A.V.: Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

3 Al respecto se dijo en la Sentencia C-516/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño: "Lo anterior es claro desarrollo del Estado Social de Derecho, en el cual el intervencionismo estatal en materias como la seguridad social se explica en la medida en que ese servicio público está a su cargo y es quien debe asumir su prestación, ya sea directamente o a través de entidades

privadas. Ello explica la intensidad del intervencionismo estatal en la seguridad social, que pretende superar la tensión existente entre los intereses privados, presentes en el seno las empresas y el interés general comprometido en esa actividad, mucho más cuando de lo que se trata es precisamente de la prestación de un servicio básico para la sociedad que hace efectivo el derecho irrenunciable que tienen todos los habitantes."

4 Corte Constitucional Sentencia T-661 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Salvo algunos meses de salario que fueron cancelados en los años 2000, 2001 y 2004 a algunos trabajadores (Anexo No.5).

6 María Payares Zamora, Visitación Mena González, Cecilia Rivera de Campuzano, Nilza Zabaleta Pérez, Luz Elvira Fabra, Roquelina Contreras Martelo, Esperanza González Rodríguez, Mariela Álvarez Díaz, Alfa Figueroa Castro, Mariano Flòrez Gómez, María Pérez Herazo, Malfis Narváez Espitia, Gilma Galvis García, Karol Ludyan Jiménez, Josefa Ronco de González, Miguel Cabarcas Machacòn, Gladis Morales Nuñez, Betty Garrido Pérez, Israel Gómez Montero, Virginia Marimòn Julio, Elena Martínez Pérez, María Jinete de Medina, Carlos Montalbán Santiago, Piedad Castilla Torres, Guillermina Sánchez, Edelmira Chavez Berrio, Rosa Hernández García, Elvira Alcazar de Marrugo, Elsa Julio Montoya de Barrios, Vilma Miranda Imitola, Nancy Verbel Pérez, Carmen Castro Jiménez, José Gabriel Sierra Solano, Aurora San Juan de Castro, Olga Cardona Machacòn, Bartola de la Hoz Jiménez, Teresa Pinillos Padilla, Juanita Martínez Ballesteros, Melba Arias Miranda, Marlene Ramos Romero, Jesús Morelos Villegas, Sol María Pedroza de Tatis, Flor María Campo Marrugo, Gabriel Antonio Villa Pernet, Teresa Olarte Solano, Raquel Arrieta Solano, Nancy Bermúdez Meza, Oscar Díaz Oliveros y Mirrella García Caballero.

7 "Artículo 39. Para efectos del presente Decreto y de las demás disposiciones sobre Sistema Nacional de Salud, el Estado por medio de la Dirección del Sistema Nacional de Salud podrá tomar, en forma transitoria, la dirección administrativa y técnica de los hospitales que por razones de orden público, social, administrativo o técnico, estén funcionando de manera inconveniente, a juicio del Ministerio de Salud Pública." Esta facultad de intervención también está prevista en el artículo 49 de la Ley 10 de 1990 y fue reglamentada por el Decreto 1922 de 1994 y el Decreto 788 de 1998.

8 Fls.113 y 114 Cuaderno No.2.

9 Sentencia C-864 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

10 Sobre la cláusula general de responsabilidad, véase la sentencia C-333 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

11 Sentencias T-1023 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

12 También en la sentencia T-1023 de 2003 esta Corte consideró que la mora en el pago de 6 meses de salario constituía una vulneración actual y que cuando la acción de tutela se interponía luego de ese tiempo se cumplía con el requisito de la inmediatez.

13 MP. Jaime Córdoba Triviño.