

**PROCURADURIA 21 JUDICIAL II PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD
SOCIAL**

Popayán, 07 de septiembre de 2026

Oficio No. PJL21-2026-046

Señor

GERENTE

Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E.

E-mail: juridicahusj@gmail.com, siau@hospitalsanjose.gov.co,
juridica@hospitalsanjose.gov.co, juridica@hospitalsanjose.gov.co

Señor

ALCALDE MUNICIPAL DE POPAYÁN

Presidente de la Junta Directiva del Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E.

e-mail: atencionalciudadano@popayan.gov.co

Señores

MINISTERIO DEL TRABAJO

Dirección Territorial Cauca

E-mail: solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co, nllopez@mintrabajo.gov.co

Señores

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Ciudad

E-mail: correo@minsalud.gov.co

Señores

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Ciudad

E-Mail: correointernosns@supersalud.gov.co

Referencia: Requerimiento preventivo IUS 2026-507407

Cordial Saludo,

La Procuraduría General de la Nación, de conformidad con los artículos 118 y 277 de la Constitución Política, la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, y las funciones preventivas asignadas al Ministerio Público, está facultada para intervenir de manera preventiva cuando exista riesgo de vulneración de derechos fundamentales, principios constitucionales o incumplimiento de deberes funcionales por parte de las autoridades públicas.

I. ANTECEDENTES RELEVANTES

La Procuraduría ha tenido conocimiento de manifestaciones públicas de trabajadores y organizaciones sindicales vinculadas al Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E., relacionadas con la intención de modificar las actuales modalidades de contratación y, particularmente, con la eventual sustitución de contratos sindicales por contratos de prestación de servicios.

De acuerdo con la información conocida, las organizaciones sindicales han expresado preocupación porque dicha modificación podría generar:

1. Una disminución de los ingresos y/o condiciones económicas de los trabajadores.
2. Pérdida o disminución de garantías laborales y de seguridad social.

3. Sustitución de una modalidad contractual por otra para continuar desarrollando las mismas actividades misionales permanentes.
4. Eventual utilización de contratos de prestación de servicios para atender necesidades permanentes de la institución.
5. Riesgo de afectación del derecho fundamental de asociación sindical y de la actividad sindical.
6. Eventual afectación de la continuidad y calidad de la prestación del servicio público esencial de salud.
7. Riesgos derivados de la situación financiera y de liquidez de la institución.

Asimismo, se ha conocido públicamente que durante el año 2026 se suscribió un preacuerdo para la formalización laboral de 1.782 trabajadores del Hospital Universitario San José de Popayán, en una actuación en la que participaron la Alcaldía de Popayán, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior de especial trascendencia para la presente actuación preventiva, por cuanto debe establecerse si las actuales decisiones contractuales del Hospital se encuentran material y jurídicamente articuladas con dicho proceso de formalización laboral.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

1. Constitución Política

La actuación preventiva se fundamenta, entre otras disposiciones, en los artículos 1, 2, 13, 25, 29, 38, 39, 48, 49, 53, 83, 123, 125, 209 y 277 de la Constitución Política.

Especial relevancia tienen:

- la protección constitucional del trabajo;
- el principio de primacía de la realidad sobre las formas;
- la libertad de asociación sindical;
- la negociación colectiva;
- la protección de los derechos laborales;
- la prestación eficiente y continua de los servicios públicos;
- los principios de la función administrativa;
- y las funciones constitucionales del Ministerio Público.

2. Decreto 661 de 2026

El Decreto 661 de 2026 adicionó y modificó el Decreto 1072 de 2015 en materia de contrato sindical, estableciendo medidas para prevenir y controlar la intermediación laboral ilegal. El propio SUIN-Juriscol registra que el decreto incorporó disposiciones específicas relacionadas con el uso indebido del contrato sindical en las ESE e IPS.

Particular importancia reviste el régimen aplicable a las ESE e IPS públicas, en cuanto impone límites al uso del contrato sindical cuando este sea utilizado para encubrir intermediación laboral ilegal, suministrar personal misional permanente o sustituir empleos requeridos para la prestación ordinaria del servicio de salud.

No obstante, la aplicación de esta normativa no puede interpretarse en el sentido de que toda actividad anteriormente desarrollada mediante contrato sindical deba necesariamente ser trasladada a contratos de prestación de servicios.

La finalidad normativa debe analizarse integralmente, atendiendo a la prohibición de intermediación laboral ilegal y a los objetivos de formalización y protección del trabajo decente.

En consecuencia, la terminación o no prórroga de un contrato sindical no habilita, por sí misma, para utilizar una OPS como mecanismo automático de sustitución cuando materialmente se mantengan las condiciones propias de una relación laboral subordinada.

III. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD

Debe advertirse que la denominación formal de un vínculo contractual no resulta suficiente para establecer su verdadera naturaleza jurídica.

En consecuencia, en la eventual contratación mediante OPS deberá verificarse, entre otros aspectos la autonomía real del contratista, la inexistencia de subordinación jurídica y material, la ausencia de imposición de horarios propios de una relación laboral, la inexistencia de órdenes permanentes propias de una estructura jerárquica, la autonomía técnica y administrativa, el objeto contractual determinado, la temporalidad o especialidad de la necesidad, la ausencia de utilización del contratista como trabajador permanente de la entidad y diferenciación efectiva respecto de los empleos que integran la planta institucional.

Particular atención debe prestarse a situaciones en las cuales una persona que actualmente desarrolla una función determinada bajo contrato sindical sea vinculada inmediatamente después mediante OPS para desarrollar la misma función, en el mismo servicio, bajo los mismos turnos, horarios, protocolos, órdenes, supervisión y estructura organizacional. En tales circunstancias, la modificación meramente formal de la modalidad contractual no excluiría la necesidad de analizar la verdadera naturaleza del vínculo.

2. SITUACIÓN PARTICULAR DE LAS ACTIVIDADES MISIONALES PERMANENTES

La naturaleza de ESE del Hospital Universitario San José de Popayán exige que la contratación del talento humano se examine bajo criterios especialmente rigurosos.

El Decreto 661 de 2026 precisamente establece reglas específicas para impedir que el contrato sindical sea utilizado para suministrar personal misional permanente o para sustituir empleos necesarios para la prestación ordinaria del servicio de salud.

Por consiguiente, la transición contractual deberá orientarse hacia la formalización laboral, cuando la naturaleza permanente de las necesidades institucionales así lo determine, y no simplemente hacia la sustitución sucesiva de una modalidad de tercerización por otra.

Este aspecto es muy importante, teniendo en cuenta el preacuerdo informado por la Alcaldía de Popayán para la formalización laboral de 1.782 trabajadores del Hospital.

3. SITUACIÓN FINANCIERA DEL HOSPITAL Y CARTERA DE LAS EPS

La Procuraduría reconoce que la sostenibilidad financiera de una ESE constituye una obligación institucional y que las dificultades de flujo de recursos pueden afectar la

contratación del talento humano, el pago de obligaciones y la continuidad de los servicios.

Sin embargo, las dificultades financieras no pueden conducir, por sí mismas, a la adopción de modalidades contractuales que desconozcan normas de orden constitucional, legal o reglamentario.

De igual manera, resulta indispensable determinar si las dificultades financieras que motivan las modificaciones contractuales se encuentran relacionadas con cartera pendiente de pago por parte de las EPS y, en caso afirmativo, establecer las gestiones adelantadas por el Hospital y por las autoridades competentes para obtener el pago efectivo de dichos recursos.

En consecuencia, resulta necesario contar con información actualizada y discriminada sobre la cartera total, la cartera corriente y vencida, las EPS deudoras, valores adeudados, antigüedad de la cartera, recursos reconocidos y no pagados, acuerdos de pago, recursos efectivamente recibidos, procesos judiciales o administrativos adelantados, medidas adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud y medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

4. DERECHOS SINDICALES Y DEBER DE PREVENCIÓN

La modificación de la modalidad contractual no puede utilizarse, directa o indirectamente, como mecanismo de presión contra las organizaciones sindicales o contra trabajadores por razón de su afiliación o actividad sindical.

Debe distinguirse cuidadosamente entre:

- i) una decisión institucional general, objetiva, técnicamente sustentada y jurídicamente obligatoria, derivada del Decreto 661 de 2026;
- y
- ii) una decisión que produzca efectos diferenciados o adversos contra trabajadores sindicalizados o que tenga como consecuencia práctica debilitar, impedir u obstaculizar la actividad sindical.

Por tal razón, deberá garantizarse que cualquier proceso de transición contractual se adelante respetando plenamente los derechos de asociación sindical, libertad sindical y negociación colectiva.

IV. REQUERIMIENTO PREVENTIVO

En mérito de lo expuesto, esta Procuraduría Judicial REQUIERE PREVENTIVAMENTE al Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E., a la Alcaldía Municipal de Popayán, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para que informen y/o adopten las medidas que correspondan respecto de los siguientes aspectos:

PRIMERO.

Al Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E., para que informe de manera detallada:

- a. El número total de contratos sindicales actualmente vigentes.
- b. Las organizaciones sindicales con las cuales se encuentran celebrados.
- c. Fecha de celebración y fecha de terminación de cada contrato.
- d. Objeto de cada contrato sindical.
- e. Número de trabajadores involucrados.

- f. Actividades desarrolladas por dichos trabajadores.
- g. Cuáles de esas actividades son consideradas misionales permanentes.
- h. Cuáles actividades se proyecta contratar mediante OPS.
- i. Número de personas que serían vinculadas mediante OPS.
- j. Objeto, duración y valor estimado de las nuevas OPS.

SEGUNDO.

Al Hospital Universitario San José para que explique cuál es el fundamento jurídico específico para sustituir los actuales contratos sindicales por contratos de prestación de servicios y señale expresamente:

¿Qué disposición del Decreto 661 de 2026 considera que obliga o autoriza al Hospital a sustituir contratos sindicales por OPS?

En caso de que dicha sustitución no derive directamente del Decreto 661, deberá explicar cuál es la disposición legal, reglamentaria, administrativa, presupuestal o técnica que fundamenta la decisión.

TERCERO.

Al Hospital para que remita copia íntegra del plan de transición y formalización laboral elaborado o que se encuentre en elaboración como consecuencia del Decreto 661 de 2026.

Deberá informar:

- Fecha de aprobación
- Autoridad que lo aprobó
- Diagnóstico de la planta
- Estudio técnico
- Número de empleos requeridos
- Cargos que serían creados
- Cronograma
- Fuente de financiación
- Número de trabajadores que serían formalizados
- Y fecha estimada de culminación del proceso.

CUARTO.

Al Hospital, Alcaldía de Popayán, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Salud y Protección Social para que informen el estado actual del preacuerdo de formalización laboral de 1.782 trabajadores anunciado públicamente en mayo de 2026.

Deberán precisar:

1. Si el preacuerdo continúa vigente.
2. Cuáles compromisos fueron adquiridos.
3. Qué entidades son responsables de su ejecución.
4. Cuáles compromisos han sido cumplidos.
5. Cuáles se encuentran pendientes.
6. Si existe cronograma de implementación.
7. Si la actual decisión de contratación mediante OPS se encuentra contemplada en dicho preacuerdo.
8. Si la transición contractual actual fue concertada con las organizaciones sindicales participantes.

QUINTO.

Al Hospital se le requiere para que estudie la posibilidad de absetenerse preventivamente de utilizar contratos de prestación de servicios como mecanismo

meramente sustitutivo de los contratos sindicales, cuando materialmente se mantengan:

- las mismas funciones
- la misma jornada
- los mismos turnos
- la misma subordinación
- las mismas órdenes
- la misma estructura organizacional
- la misma supervisión
- y las demás condiciones propias de una relación laboral.

Lo anterior, sin perjuicio de las OPS que jurídicamente resulten procedentes para necesidades temporales, especializadas, autónomas o aquellas que cumplan los requisitos legales.

SEXTO.

Al Hospital se le requiere para que informe si antes de adoptar las nuevas modalidades contractuales realizó un estudio técnico y jurídico individualizado de las necesidades permanentes de talento humano, discriminando:

- Cargos Existentes
- Cargos Vacantes
- Empleos Temporales
- Funciones Misionales Permanentes
- Funciones Administrativas
- Necesidades Temporales
- Necesidades Especializadas
- Contratistas
- Trabajadores Vinculados Mediante Contrato Sindical
- Y Trabajadores Que Serían Vinculados Mediante Ops.

SÉPTIMO.

Al Hospital se le requiere para que informe si existen trabajadores que hayan recibido la siguiente instrucción o propuesta:

Terminar o no prorrogar el contrato sindical y suscribir inmediatamente una OPS para continuar desempeñando las mismas funciones.

En caso afirmativo, deberá aportar relación de las personas afectadas, función desempeñada, modalidad anterior, modalidad propuesta, remuneración anterior y remuneración ofrecida.

OCTAVO.

Al Hospital se le requiere para que informe si existen diferencias económicas entre las condiciones actualmente aplicables a los trabajadores vinculados mediante contrato sindical y aquellas previstas en las nuevas OPS.

Deberá presentar una comparación que incluya, como mínimo:

- Remuneración
- Honorarios
- Aportes a seguridad social
- Vacaciones
- Incapacidades
- Licencias
- Riesgos laborales
- Prestaciones económicas
- Descansos
- Estabilidad

- Duración contractual
- Mecanismos de terminación
- Y demás condiciones relevantes.

NOVENO.

Al Hospital y a las organizaciones sindicales se les requiere para que informen las actuaciones adelantadas para garantizar el ejercicio efectivo de la libertad sindical, asociación sindical y negociación colectiva durante el proceso de transición.

DÉCIMO.

Al Ministerio del Trabajo —Dirección Territorial Cauca— se le requiere para que informe si ha recibido quejas, denuncias o solicitudes relacionadas con la contratación del talento humano del Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E. y, de ser así:

- Número de actuaciones
- Estado
- Objeto
- Medidas preventivas adoptadas
- Visitas realizadas
- Requerimientos formulados
- Y actuaciones administrativas iniciadas.

La Ley 1610 de 2013 regula las funciones de inspección, vigilancia y control del trabajo y contempla expresamente una función preventiva orientada a garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y evitar la generación de conflictos entre empleadores y trabajadores.

DÉCIMO PRIMERO.

Al Ministerio del Trabajo se le requiere para que, dentro del ámbito de sus competencias, evalúe la procedencia de adelantar actuación administrativa preventiva o de inspección, vigilancia y control, particularmente respecto de la eventual existencia de intermediación laboral ilegal o utilización irregular de modalidades contractuales.

DÉCIMO SEGUNDO.

Al Ministerio de Salud y Protección Social se le requiere para que informe las actuaciones adelantadas frente al proceso de formalización laboral del Hospital Universitario San José de Popayán y las medidas adoptadas para garantizar que la implementación del Decreto 661 de 2026 sea compatible con:

- La Formalización Del Talento Humano
- La Sostenibilidad Financiera
- La Calidad De La Atención
- La Seguridad Del Paciente
- Y La Continuidad Del Servicio Público Esencial De Salud.

DÉCIMO TERCERO.

A la Superintendencia Nacional de Salud se le requiere para que informe si ha realizado o proyecta realizar actuaciones de inspección, vigilancia y control relacionadas con:

- La situación financiera del Hospital
- La cartera de las EPS
- El riesgo de interrupción de servicios
- El pago del talento humano
- Y la garantía de continuidad de los servicios de salud.

DÉCIMO CUARTO.

Al Hospital y a la Superintendencia Nacional de Salud se les requiere para que presenten información actualizada sobre la cartera adeudada por las EPS, discriminada por entidad responsable, indicando:

- Valor total
- Cartera corriente
- Cartera vencida
- Antigüedad
- Estado de conciliación
- Acuerdos de pago
- Pagos realizados durante 2026
- Saldos pendientes
- Y acciones de cobro adelantadas.

DÉCIMO QUINTO.

Al Hospital se le requiere para que informe las medidas adoptadas para garantizar que las dificultades financieras no produzcan:

- Suspensión de servicios esenciales
- Reducción injustificada del talento humano necesario
- Afectación de turnos asistenciales
- Retraso en el pago del personal
- Disminución de la capacidad instalada
- O deterioro de la calidad y seguridad de la atención.

V. ADVERTENCIA PREVENTIVA

Se advierte al Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E. y a las demás autoridades destinatarias que el Decreto 661 de 2026 no debe ser interpretado de manera aislada ni como autorización general para reemplazar trabajadores que desarrollan actividades misionales permanentes por contratistas bajo OPS.

La obligación de superar eventuales esquemas de intermediación laboral no se satisface necesariamente mediante el simple cambio de la denominación contractual.

Por el contrario, deberá garantizarse que el proceso de transición:

1. Respete los derechos fundamentales de los trabajadores
2. Garantice la libertad y asociación sindical
3. Evite la intermediación laboral ilegal
4. Respete el principio de primacía de la realidad
5. Promueva la formalización laboral
6. Responda a estudios técnicos y presupuestales
7. Garantice la continuidad del servicio público esencial de salud
8. Proteja los recursos públicos
9. Preserve la calidad y seguridad de los servicios asistenciales y
10. Se encuentre debidamente articulado con el proceso de formalización laboral previamente anunciado para la institución.

VI. SOLICITUD DE MESA INTERINSTITUCIONAL

Con fundamento en el carácter preventivo de la presente actuación, se considera conveniente convocar a una mesa interinstitucional de seguimiento, con participación, como mínimo, de:

- Hospital Universitario San José de Popayán E.S.E.;
- Alcaldía Municipal de Popayán;
- Ministerio del Trabajo;
- Ministerio de Salud y Protección Social;
- Superintendencia Nacional de Salud;
- organizaciones sindicales involucradas;
- representantes de los trabajadores;
- y la Procuraduría General de la Nación.

La mesa tendría como finalidad establecer una ruta de transición laboral jurídicamente segura, que permita dar cumplimiento al Decreto 661 de 2026 sin generar una nueva forma de precarización laboral ni comprometer la continuidad de la prestación del servicio de salud.

VII. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN QUE DEBERÁ SER REMITIDA

Para efectos del seguimiento preventivo, deberá remitirse:

1. Contratos sindicales vigentes durante 2025 y 2026.
2. Otrosíes y modificaciones.
3. Estudios técnicos de formalización.
4. Planta de personal vigente.
5. Manual de funciones.
6. Relación de trabajadores vinculados mediante contrato sindical.
7. Relación de trabajadores que se pretende vincular mediante OPS.
8. Modelos de contratos OPS.
9. Estudios de necesidad y conveniencia.
10. Estudios financieros.
11. Plan de formalización laboral.
12. Preacuerdo suscrito en mayo de 2026.
13. Actas de Junta Directiva relacionadas con la modificación contractual.
14. Actas de reuniones con organizaciones sindicales.
15. Comunicaciones dirigidas a los trabajadores.
16. Información sobre salarios, honorarios y demás condiciones económicas.
17. Información actualizada sobre cartera de EPS.
18. Acuerdos de pago existentes.
19. Planes de contingencia financiera.
20. Cronograma de implementación de las nuevas modalidades de vinculación.

VIII. TÉRMINO PARA RESPONDER.

Atendiendo al carácter preventivo y a la naturaleza de los derechos e intereses comprometidos, se solicita que la información requerida sea remitida dentro de los diez (10) días siguientes al recibo del presente requerimiento, indicando expresamente las medidas adoptadas o proyectadas frente a cada uno de los asuntos planteados.

En caso de que alguno de los requerimientos no sea de competencia de la entidad destinataria, deberá indicarse expresamente la autoridad competente y remitir la actuación a quien corresponda, de conformidad con las reglas aplicables.

ADVERTENCIA FINAL

La presente actuación se formula con carácter preventivo y sin prejuzgar sobre la responsabilidad de persona natural o jurídica alguna.

No obstante, esta Procuraduría deja expresa constancia de que, de advertirse durante el seguimiento la posible existencia de conductas que comprometan derechos laborales fundamentales, libertad sindical, intermediación laboral ilegal, utilización irregular de recursos públicos, afectación de la continuidad del servicio público esencial de salud o eventuales responsabilidades disciplinarias, administrativas, fiscales o de otra naturaleza, se procederá a poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes y/o a ejercer las acciones constitucionales y legales que correspondan.

La finalidad inmediata de este requerimiento consiste en prevenir la materialización del daño, propiciar el cumplimiento efectivo del ordenamiento jurídico y garantizar que la transición contractual del Hospital Universitario San José de Popayán se desarrolle dentro de los principios constitucionales de trabajo digno, formalización laboral, libertad sindical, eficiencia administrativa, moralidad, transparencia, protección de los recursos públicos y garantía del derecho fundamental a la salud.

La respuesta a este requerimiento deberá ser enviada con la documentación anexa respectiva a los correos electrónicos fvelasco@procuraduria.gov.co y aaguilar@procuraduria.gov.co

En concordancia con lo anterior, se le indica que en el marco de las actividades que se adelantan en la Procuraduría General de la Nación, las diligencias que se ordenan, deben practicarse dentro de los términos establecidos y la negativa a cumplir con lo requerido por este despacho sin causa que lo justifique, o la omisión en la remisión de cualquier prueba solicitada, son causales de incursión en la falta disciplinaria gravísima señalada en el numeral 1° del artículo 61 de la ley 1952 de 2019 tipificada como: “(...)1. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control”. La cual se sanciona con destitución e inhabilidad general.

De ustedes,



FERNANDO JOSE VELASCO ORDOÑEZ

Procurador 21 Judicial II para Asuntos del Trabajo y Seguridad Social