TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

AUTO No. 0127

SIGCMA

San Andrés, Isla, seis (06) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	Protección de los Derechos e Intereses Colectivos
Radicados acumulados	88-001-23-33-000-2017-00059-00 88-001-23-33-000-2017-00097-00 88-001-23-33-000-2017-00098-00
Demandantes	Edna Rueda Abrahams y Olga Dickens, Josefina Hufington Archbold y Yolanis Esther Pacheco Estrada
Demandado	Ministerio de Salud, Departamento-Secretaría de Salud, Municipio de Providencia, IPS Universitaria y Otros
Cuaderno	Medida cautelar

I. OBJETO

El tribunal seguidamente se pronuncia con fundamento en el Art 25 de la Ley 472 de 1998 y 235 inciso 2 del CPACA, acerca de si mantiene o revoca la medida cautelar de urgencia decretada en la acción popular de la referencia y a la vez resolver sobre la solicitud de medida cautelar consistente en no dar apertura al aeropuerto del municipio de Providencia, por no estar el hospital local, preparado técnica ni con el personal requerido, para atender la pandemia del Covid-19, hecha por la Personera Municipal.

II. ANTECEDENTES

a) Con el fin de verificar el cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia del 24 de septiembre de 2018, aclarada mediante providencia del 03 de octubre de 2018, en la acción popular de la referencia, se dio apertura de oficio, a u incidente de desacato contra los representantes de las entidades responsables.
b) En el trámite del mencionado incidente se decretó de oficio, prueba por informe dirigida al señor Gobernador en calidad de representante legal del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y al Secretario de Salud Departamental; a la representante de la entidad

prestadora del servicio de salud IPS Universitaria de Antioquia, al Gerente Zonal de la Nueva EPS. También, la recepción de los testimonios de las siguientes personas:

- Dra. Yudy Eugenia Gallego Ibarra**,** administradora del Hospital "*Clarence Lynd Naewball Memorial Hospital*"
- Dr. Roberto Gómez médico especialista
- Dra. Gisella Archbold de la Peña anestesióloga e intensivista en UCI
- Señoras Yanitza Pomare y Hercy Macarís en representación de las enfermeras que laboran en el hospital departamental "*Clarence Lynd Newball Memorial Hospital*".
- Dr. Steward Downs Pomare médico internista actualmente encargado del manejo de pacientes con covid-19.
- Marjorie Englehard Archbold en su calidad de Coordinadora del Hospital Municipal
- Adela Tatiana Pérez Gaitán, líder en Salud de la Secretaria de Desarrollo de la Alcaldía Municipio

Lo anterior, con el objeto de ilustrar sobre el estado actual de la prestación del servicio de salud en el Departamento; todo lo cual quedó consignado en el Acta del 24 de septiembre de 2020 que obra en el expediente.

c) Una vez valoradas dichas pruebas, dejaron en evidencia la grave situación por la cual atraviesa el Departamento Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina, en tema de salud y con base en las declaraciones presentadas en audiencia del 24 de septiembre de 2020, se decretó de oficio, una medida cautelar de urgencia con el fin de prevenir cualquier daño que podría derivar de no contar o no tener a disposición inmediata los equipos técnicos, el personal idóneo, los insumos necesarios y en cantidad suficiente, para atender los contagios del Covid-19, que venia aumentando en forma vertiginosa en el último mes, según las estadísticas del Ministerio de Salud.

d) En la audiencia de pruebas del 05 de octubre de 2020 que dio continuidad a la anterior, la señora Personera Municipal, solicitó el decreto de una medida

cautelar de urgencia consistente en el cierre del aeropuerto local de Providencia Islas, “El Embrujo”.

e) Que mediante auto de fecha 23 de octubre de 2020, se resolvió el incidente de desacato sancionando al señor Gobernador del Departamento Archipiélago, Dr. Everth Hawkins Sjogreen; al Secretario de Salud del Departamento, Dr. Julián Davis Robinson; la Representante de la IPS Universitaria, Dra. Marta Cecilia Ramírez Orrego; el representante del actual operador Sermedic IPS S.A.S, Dr. Dr. Ramiro de Jesús Roldan Henao y al Gerente Zonal de la Nueva EPS, Michael Manuel Cardona, por cuanto no se ha dado cabal cumplimiento a las órdenes judiciales emitidas por este Tribunal en el término (plazo) ni en la solución de los problemas que motivaron el amparo de los derechos colectivos demandados.

f) Que en esta oportunidad, al haberse resuelto el incidente, se hace necesario que la Sala se pronuncie, si mantiene o revoca la medida cautelar que se encuentra vigente, a la vez resuelva la petición de la medida solicitada por la Personera, a la que ya se ha hecho referencia.

Para resolver los cuestionamientos planteados, el Tribunal abordará el siguiente estudio: i) Condiciones existentes para el decreto de la medida cautelar de urgencia vigente y ii) Decisión sobre la solicitud de la medida cautelar hecha por la Personera Municipal.

<u>Condiciones existentes para decretar la medida cautelar vigente</u>

Con el fin de constatar la existencia de los perjuicios o amenazas que hicieron necesaria la cautela, se tiene que, de los informes presentados por cada una de las entidades, NO se observó cumplimiento a cabalidad, de las órdenes judiciales contenidas en la sentencia de primera instancia, proferida dentro del asunto de la referencia y contrario sensu, de las declaraciones rendidas en audiencia pública, se pudo observar que persiste la deficiente prestación del servicio público que debe ser garantizado por las entidades responsables, cada una desde sus competencias y funciones.

Que no solo se vislumbra un incumplimiento de las órdenes judiciales emitidas por esta Corporación sino, que, en medio de la declaratoria de emergencia sanitaria[1], el Hospital Departamental no se encuentra preparado para prestar un servicio integral a los pacientes contagiados del virus covid-19, lo que agrava la situación actual respecto de la salud de todos los habitantes del territorio insular.

Con base en lo anterior, el 28 de octubre de la presente anualidad, se procedió con el decreto de oficio, de una medida cautelar de urgencia siendo necesaria, toda vez que mientras se surtía el trámite del incidente y se resolvía de fondo, existía el riesgo de consumarse el daño, que se pretende evitar en estos momentos.

La mencionada cautela consiste en dar cumplimiento inmediato, a las siguientes órdenes concretas:

> **"SEGUNDO: Ordénese** al Departamento Archipiélago a través de la Secretaría de Salud y/o quien haga sus veces en coordinación con la IPS Universitaria de Antioquia y Sermedic en calidad de operador actual del Clarence Lynd Newbal Memorial Hospital, de manera inmediata adelanten las acciones administrativas necesarias para la entrada en funcionamiento y operaciones de la nueva unidad de cuidados intensivos construida en el Hospital departamental en condiciones técnicas, reglamentarias, conforme lex artis, con el personal médico (generales, especialistas y subespecialistas) y enfermería indispensables, los equipos biomédicos y estructura adecuada para un adecuado servicio asistencial de salud para los pacientes que requieran esta clase de atención. La entrada en funcionamiento de las nuevas camas de unidades de cuidados intensivos deberá ocurrir en un término no superior de cinco (5) días, contados desde la notificación de la presente providencia judicial.
>
> El representante legal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por conducto del Secretario de Salud, garantizará en el marco de sus competencias constitucionales y legales el cumplimiento de lo anterior. Al efecto remitirá un informe al Tribunal en un término de siete (7) días contados desde la notificación de esta providencia.

---

[1] El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS, calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el presidente de la República junto con su gabinete de ministros, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

TERCERO: Ordénese a la IPS de Universidad de Antioquia, -IPS Universitaria- en su calidad de prestador del servicio de salud y el manejo de la red pública hospitalaria en el Departamento Archipiélago, Sermedic y/o quien haga sus veces, de manera inmediata adelantarán las gestiones y contratará el personal médico (generales, especialistas y subespecialistas) y de enfermería necesarios para atender de manera adecuada el servicio de salud, con la debida remuneración y rotación del personal.

CUARTO: Ordénese a la IPS de Universidad de Antioquia, -IPS Universitaria- en su calidad de prestador del servicio de salud y el manejo de la red pública hospitalaria en el Departamento Archipiélago, Sermedic y/o quien haga sus veces, de manera inmediata proceder con el abastecimiento del Hospital Departamental de San Andrés y Local de Providencia y Santa Catalina, con todos los medicamentos, insumos esenciales que permitan mantener un stock por un período no inferior a tres (3) meses para atender pacientes covid positivos y no covid.

Asimismo, deberán gestionar la adquisición y puesta en funcionamiento de una ambulancia que solo transporte a pacientes covid-19. Las ambulancias que actualmente operan seguirán prestando el servicio normal. Mientras de adelantan dichas gestiones, se deben realizar procesos de desinfección de las que tienen actualmente para asegurar condiciones de higiene.

El Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y/o quien haga sus veces por conducto del Secretario de Salud, deberá supervisar y garantizar el cumplimiento de lo anterior. Una vez cumplida la orden deberá informar al Tribunal.

QUINTO: Ordénese a las Entidades Promotoras de Salud, Nueva EPS y Sanitas, implementar de manera inmediata, los planes y estrategias, programas y acciones tendientes a garantizar la atención domiciliaria de sus usuarios, cuando se trate de casos relacionados con el virus covid-19. Esta orden hace referencia a las visitas domiciliarias, practica de pruebas covid-19, servicios vía telefónica, etc.

(……)".

Ahora bien, al tenor del Art. 235 del CPACA: "*(……) La medida cautelar también podrá ser modificada o revocada en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, cuando el Juez o Magistrado advierta que no se cumplieron los requisitos para su otorgamiento o que estos ya no se presentan o fueron superados, o que es necesario variarla para que se cumpla, según el caso; en estos eventos no se requerirá la caución de que trata el inciso anterior.*

La parte a favor de quien se otorga una medida está obligada a informar, dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento, todo cambio sustancial que se produzca en las circunstancias que permitieron su decreto y que pueda dar lugar a su modificación o revocatoria. (…….)." (cursiva fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, observa la Sala que no existen pruebas de que las condiciones que dieron lugar al decreto de la medida cautelar del 28 de septiembre de 2020, hayan cambiado; máxime cuando es de público conocimiento y fue corroborado con la manifestación hecha por la administradora del Hospital

"*Clarence Lynd Newball*", que la nueva UCI para covid-19 no pudo darse al servicio por fallas de distinta índole.

Además, en este caso, ninguna de las partes ha solicitado el levantamiento de esta medida como lo prevee el Art. 235 del CAPACA y tampoco, han presentado alguna evidencia que demuestre que las condiciones que motivaron su decreto hayan cambiado. Como corolario debe mantenerse la cautela en mención.

Solicitud de medida cautelar por parte de la Personera del municipio de Providencia y Santa Catalina

En audiencia celebrada el 05 de octubre de 2020, la personera municipal intervino al minuto 9:13 grabación 2. Solicitando el cierre del Aeropuerto *El Embrujo* de Providencia y Santa Catalina y para ello, el decreto de una medida cautelar de urgencia[2]. (ver Acta de la fecha, que obra en el expediente)

---

[2] En relación con las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 del CPACA, prevé:

"Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete".

Cabe señalar, que la diferencia entre las medidas cautelares ordinarias y las de urgencia, radica en el trámite que debe darse, pues con respecto a las últimas, se omite el traslado de la solicitud de medida cautelar; igualmente, de conformidad con el artículo 232, inciso final *ibídem*, no se requiere caución, entre otros casos, cuando se trate de procesos que tangan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho[2]:

"(…) el Despacho pone de presente el carácter decididamente autónomo de la tutela cautelar a través de las denominadas "medidas cautelares de urgencia", establecidas en el artículo 234 del Código y que pretenden la adopción de una medida provisional de manera inmediata, en donde dada la situación de inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado, se prescinde del trámite de notificación a la contraparte y puede ordenarse la medida, inclusive, de manera previa a la notificación del auto admisorio de la demanda (…).

En otras palabras, esta disposición constituye una protección reforzada al derecho convencional de toda persona de contar con un recurso judicial efectivo (…) dado el apremio con que se adopta dicha medida cautelar, dejando de ser accesoria y subordinada al proceso contencioso administrativo principal adquiriendo unas características y contornos particulares y diferenciados, pues ella en sí misma, constituye, a la luz del procedimiento contencioso un recurso judicial sui generis de urgencia para la protección de los derechos de los asociados" (Subrayas fuera del original)

Su petición se fundamenta en la preocupación de los miembros de la comunidad por la situación actual que vive la población de las Islas de Providencia y Santa Catalina, en tema de prestación del servicio de salud y la falta de adecuación y preparación del único Hospital Local de primer nivel en este municipio, para atender pacientes contagiados con el virus del covid-19, razón por la cual considera que debe permanecer cerrado el terminal aéreo y/o la restricción de ingreso a la isla, pues, el riesgo de propagación es alto, lo que afectaría la salud de los habitantes del territorio insular.

Pese a que esta petición se hizo dentro del trámite del incidente de desacato, el cual fue resuelto por auto de fecha 23 de octubre de 2020 como ya se dijo, el despacho de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 229, 230, 231, 234 del CPACA y el artículo 17 inciso final de la Ley 472 de 1998, decidió resolver en auto separado la presente solicitud de medida cautelar.

Ahora bien, para resolver este asunto la Sala observa que *prima facie*, la solicitud de cierre del aeropuerto El Embrujo, desborda el objeto del medio de control de la referencia. Con esta acción popular lo que se buscaba era la protección de los derechos colectivos a la salud pública del Departamento Archipiélago de San Andrés Islas, acceso a la prestación del servicio de salud de manera oportuna y continua de la comunidad étnica raizal del municipio de Providencia y Santa Catalina y a la moralidad administrativa que consideraron las accionantes, fueron vulnerados por las entidades demandadas y en ese sentido, fueron amparados por este cuerpo colegiado.

No existe relación entre los hechos que dieron lugar a la demanda, el objeto de este proceso y las resultas del mismo, con la solicitud de medida cautelar hecha por la Personera Municipal, pues se itera, el cierre del terminal aéreo de la isla de Providencia y Santa Catalina es un tema ajeno a las órdenes judiciales contenidas

---

Aunado a ello, el artículo 17, inciso final de la Ley 472 de 1998 y 234 de la Ley 1437 de 2011, facultan al juez de la acción popular para tomar las medidas que estime necesarias con el fin de impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos que estén generando amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el artículo 230 del CPACA, señala que la naturaleza de las medidas cautelares puede ser **preventivas**, **conservativas, anticipativas** o de suspensión.

en la sentencia proferida por este Tribunal, cuyo cumplimiento se encuentra en verificación.

Sin embargo, la Sala no puede pasar por alto la necesidad que existe, respecto del Hospital Local del municipio de Providencia y Santa Catalina, que, por pertenecer al primer nivel de complejidad, requiere de una adecuación inmediata para atender los casos covid-19 de forma oportuna y eficiente, teniendo en cuenta que no todos los pacientes deben ser trasladados al Hospital "*Clarence Lynd Newball*" u otro centro de mayor complejidad.

El aumento de la capacidad de respuesta de los hospitales implica desarrollar e implementar estrategias para atender, tratar y gestionar eficazmente el alto volumen de pacientes afectados por COVID-19. Estas estrategias se pueden agrupar en 4 categorías principales: recursos humanos, equipo y espacio físico disponibles para apoyar la respuesta del hospital a COVID-19.[3]

Respecto de lo antes mencionado, la Organización Mundial de la Salud[4] junto con la Organización Panamericana de Salud[5], ha elaborado un documento técnico sobre las "*recomendaciones para la reorganización y ampliación progresiva de los servicios de salud para la respuesta a la pandemia de Covid-19*". Algunas recomendaciones son:

1. Reorganización y reforzamiento de la capacidad resolutiva del Primer Nivel de Atención.

   En este aspecto, se hace necesario reforzar el equipo básico en el primer nivel de atención, Reorganizar y reforzar la capacidad resolutiva de

[3] (ver anexo 2 del documento técnico" Recomendaciones para la Reorganización y Ampliación Progresiva de los Servicios de Salud para la Respuesta a la Pandemia de COVID-19"-marzo 2020)
[4] La Organización Mundial de la Salud (OMS) es el organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención a nivel mundial en la salud, definida en su Constitución como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades.
[5] La Organización Panamericana de la Salud es el organismo especializado de salud del sistema interamericano, encabezado por la Organización de los Estados Americanos, y también está afiliada a la Organización Mundial de la Salud, desde 1949, de manera que forma parte igualmente del sistema de las Naciones Unidas.

instalaciones de primer nivel de atención, Integrar los servicios ambulatorios de la seguridad social, privados y facultades y escuelas de salud

2. Mecanismo de Gestión Centralizada de Camas.

- Integrar en lo posible toda la capacidad nacional especialmente de cuidados críticos

- Establecer el mecanismo de gestión centralizada de camas
- Gestionar la derivación e ingreso de pacientes según protocolos

3. Toma de muestras de pacientes con sospecha de covid-19
4. Flujos de triaje, atención y pruebas diagnósticas separados para pacientes sintomáticos respiratorios compatibles con casos sospechosos de COVID-19.
5. Reconversión, habilitación y complejización de camas según riesgo clínico y dependencia de cuidados de enfermería.

- Reorganización de los servicios clínicos de acuerdo con complejidad
- Reconversión de camas

6. Fortalecimiento de la atención domiciliaria – Telesalud
7. Coordinación con red de Servicios de atención prehospitalaria (dispositivos de atención de emergencias y transporte sanitario, ambulancias)
8. Gestión clínica en red para la continuidad de la atención y eficiencia del uso de los recursos hospitalarios
9. Reorganización, reclutamiento y capacitación de personal de salud
10. Garantizar la gestión de suministros para la operación de los distintos establecimientos y unidades.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, que son aplicadas a todos los establecimientos hospitalarios y centros de atención en salud incluyendo aquellos

de atención primaria o denominados de primer nivel de complejidad[6], considera la Sala que por las razones que ya fueron expuestas referente al estado actual de la prestación del servicio de salud en el departamento archipiélago, en especial en el Hospital Local del municipio de Providencia, se deben implementar por parte de las autoridades competentes y responsables.

En este orden, el Tribunal deberá ampliar la medida cautelar que se encuentra vigente, esto es, la que fue decretada en fecha 28 de septiembre de 2020, para que además, de las órdenes allí contenidas, el Departamento Archipiélago, la IPS Universitaria y Sermedic IPS S.A.S, en un plazo no superior a 15 días contados a partir de la notificación del presente proveído, desplieguen las acciones a las que haya lugar para que el Hospital Local de Providencia cuente con el personal capacitado (entrenamiento a los médicos generales, rurales y enfermeras que laboran actualmente en el Hospital Local), los elementos, insumos, medicamentos y equipos básicos necesarios, para que se pueda atender las personas que presenten síntomas del covid-19 (como mínimo dos ventiladores con todos los elementos, insumos y medicamentos requeridos para intervenir al paciente-secuencia sedación e intubación) y se garantice permanentemente las condiciones aptas y disposición de trasporte intermunicipal para quienes deben ser remitidos por complicaciones a causa de esta enfermedad. Todo lo anterior, con fundamento en los lineamientos, protocolos, planes generales de acción y recomendaciones emitidos por la Organización Mundial de la Salud, Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud y demás autoridades competentes.

RESUELVE

PRIMERO. -. **MANTÉNGASE** la medida cautelar decretada mediante auto de fecha 28 de septiembre de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y AMPLÍESE la misma, en los siguientes términos:

[6] La denominación de Niveles de Complejidad y Niveles de Atención, viene siendo desarrollada desde antes de la Ley 100/93, con un antecedente inicial en la Ley 10 de 1990 y en el Decreto 1760 de 1990. Estas definiciones se ajustan luego del año 1993 y la Resolución 5261 de 1994 hace la precisión sobre los Niveles de Complejidad.

Que el Departamento Archipiélago, la IPS Universitaria de Antioquia y Sermedic IPS S.A.S, en un plazo no superior a 15 días contados a partir de la notificación del presente proveído, desplieguen las acciones a las que haya lugar para que el Hospital Local de Providencia cuente con el personal idóneo (entrenamiento a los médicos generales, rurales y enfermeras que laboran actualmente en el Hospital Local para prestar la atención a los pacientes covid-19, intubación y manejo de ventiladores), los elementos, insumos, medicamentos y equipos básicos necesarios, para que se pueda atender las personas que presenten síntomas del covid-19 (como mínimo dos ventiladores con todos los elementos, insumos y medicamentos requeridos para intervenir al paciente-secuencia sedación para rápida intubación) y se garantice permanentemente las condiciones aptas y disposición de trasporte intermunicipal para quienes deben ser remitidos por complicaciones a causa de esta enfermedad. Todo lo anterior, con fundamento en los lineamientos, protocolos, planes generales de acción y recomendaciones emitidos por la Organización Mundial de la Salud, Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud y demás autoridades competentes.

SEGUNDO: NIÉGUESE la solicitud de medida cautelar presentada por la Personera Municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, en lo que respecta al cierre del aeropuerto “El Embrujo”, con fundamento en las consideraciones de la Sala.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
Magistrado

Tribunal Contencioso Administrativo Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

NOEMI CARREÑO CORPUS
Magistrada

Tribunal Contencioso Administrativo Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado