TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -SECCIÓN PRIMERA-SUB SECCIÓN "A"-

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: 25000-23-41-000-2020-000357-00
DEMANDANTE: FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN
DEMANDANDO: NACIÓN- PRESIDENCIA DE LA

REPÚBLICA

MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E

INTERESES COLECTIVOS

Asunto: Resuelve solicitud de medida cautelar.

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar solicitada por el accionante en el escrito de demanda del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagrado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 4º de la Ley 472 de 1998.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El señor FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN, interpuso el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos contra la NACIÓN- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, ante el riesgo inminente para todo el personal de la salud en Colombia debido a la exposición y probable contagio del Covid-19, por la ausencia de las medidas de bioseguridad necesarias y vitales para la protección de su integridad personal y la de sus pacientes, elementos que no han sido distribuidos genéricamente y cuya responsabilidad se la debaten entre

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

el Ministerio de Salud, las ARL y las EPS del país, sin que el Gobierno Nacional lidere la aplicabilidad y la efectividad de los decretos pertinentes para que lleguen los mismos.

A la fecha se han reportado dificultades en varios establecimientos de salud en el país, por la falta de infraestructura hospitalaria y dotación de equipos biomédicos para pacientes con coronavirus Covid-19 o para evitar su propagación, solicitando la entrega de estos a todo el personal de la salud.

Dadas las condiciones de trabajo de riesgo que, por la pandemia la labor que desempeña el personal de salud, se hacen merecedores de una bonificación a su tarea, por ser ellos los más expuestos directamente a contraer el virus a través de los afectados que tienen que atender en ejercicio de sus funciones, por lo que solicita la promulgación e implementación de las medidas necesarias y vitales para la protección física e integral de todo el personal de la salud en Colombia, entregando los elementos de bioseguridad personal, para que se prevengan y sancionen las acciones de discriminación individual o colectiva y los atentados a su integridad física; así como el otorgamiento del reconocimiento económico para todo el personal de la salud establecido en el artículo 11 del Decreto 528 de 2020 (fls. 1- 11 C1).

Todo lo anterior, a su parecer permite la omisión del requisito de procedibilidad del artículo 144 del CPACA, en virtud del posible perjuicio irremediable ante el riesgo actual e inminente que ocasiona la propagación masiva e indiscriminada de coronavirus COVID 19 en Colombia, para el personal de la salud por tener que atender en primera línea los afectados del virus y consecuencialmente para todos los ciudadanos ante el aumento progresivo de muertos y contagiados.

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

2. Derechos colectivos presuntamente vulnerados

El accionante invocó la protección de los derechos e intereses colectivos a la salubridad, bienestar social de todos los colombianos, derecho a la salud y a gozar de un ambiente sano.

3. Solicitud de la medida cautelar de urgencia

El accionante en el correspondiente acápite solicita el decreto de medida cautelar de urgencia, la cual se transcribe textualmente:

"Con el mismo fundamento anterior, conforme a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el riesgo actual e inminente de los trabajadores de la salud para el contagio de la pandemia por tener que atender en primera línea los afectados del virus y el aumento progresivo de muertos y contagiados del coronavirus COVID 19, en la cual está expuesta la población en Colombia en su salud y medio ambiente, ruego al Honorable Magistrado Ordenar a la demandada Presidencia de la República a que de manera inmediata, suministre por si mismo o por medio de la a entidad bajo su dependencia administrativa los elementos de infraestructura hospitalaria, dotación de equipos biomédicos y elementos de protección personal en bioseguridad a todo el personal de la salud que presta sus servicios por medio de contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o cuales quiera otro tipo de vinculación en la que preste sus servicios en todas las entidades públicas o privadas de carácter nacional o territorial destinadas a la prestación de servicios de salud que apoyen con su labor para garantizar la atención a la población afectada por la pandemia de COVID-19" (negrillas no originales)

4. Argumentos de la solicitud

El accionante sustenta su solicitud de medida cautelar, argumentando que existe un perjuicio irremediable, ante la propagación masiva e indiscriminada del coronavirus COVID 19, al que está expuesto el personal de la salud y consecuencialmente todos los colombianos, ya que como es públicamente conocido, el número de contagiados y fallecidos en Colombia

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

sigue creciendo, la curva aún no se ha aplanado y los casos en las clínicas, hospitales y demás centros de salud sigue en aumento.

5. Pruebas aportadas con la solicitud de medida cautelar

El accionante señala que la pandemia del COVID 19 y su proliferación masiva e indiscriminada, es un hecho notorio conforme al artículo 167 del C.G.P. "...Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba", no obstante, solicita tener como pruebas las documentales que se relacionan a continuación:

- 1. Declaración de la Organización Mundial de la Salud -OMS, del 11 de marzo presente como pandemia el Coronavirus año, 19https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-sopening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.
- 2. Entrevista del 17 Abr 2020 de Claudia Gurisatti y el corresponsal de NTN24 al presidente de la Federación Médica de Colombia, Sergio Isaza https://www.ntn24.com/programas/lanoche/programas/lanoche/en-la-nocheel-sos-del-amazonas-en-colombia-por-la-pandemia-del-covid-19-121738.
- 3. Denuncia del señor Heriberto Tovar, presidente de Anthoc Atlántico el 13 de abril a Blu Radio. https://www.bluradio.com/salud/personal-de-la-salud-en-atlantico-tambiendenuncia-falta-de-elementos-de-proteccion-crbe-247739-ie5134696.
- 4. Garantías que pidió del Personal médico la Medico Andrea García en entrevista del 14 de abril del 2020 https://www.voanoticias.com/a/medicos-colombianos-piden-garantias-algobierno-en-medio-de-pandemia-coronaviruscovid19/5371535.html.
- 5. Denuncia de falta de garantías presentada por una enfermera de la red hospitalaria de Barranquilla el 31 de marzo por RCN Radio. https://www.rcnradio.com/salud/personal-medico-y-de-enfermeria-denunciafalta-de-garantias-laborales-y-de-bioseguridad.
- 6. Noticia de protesta de personal del Hospital de Kennedy y el hospital de Meissen que no cuentan con los recursos e insumos para atender urgencias y cirugías para los pacientes. http://diarioadn.co/noticias/protestas-sistema-de-salud+articulo+16588906.
- 7. Copia de Noticia donde denuncia una enfermera que fue agredida por personas en la calle. Entrevista del noticiero RCN en emisión del 4 de mayo de 2020.

5

PROCESO No.:
MEDIO DE CONTROL
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
ASUNTO:

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

8. Noticia de Portafolio del 1 de abril de 2020 de discriminación al personal médico por coronavirus.

https://www.portafolio.co/tendencias/noticias-coronavirus-en-colombia-discriminan-a-personal-medico-por-coronavirus-539597

6. Actuación procesal

6.1. A través de auto de fecha diez (10) de julio de 2020 (fls. 1-6 Cdno.

medida cautelar), el Despacho corrió traslado por cinco (5) días a la

Presidencia de la República y vinculó a la Superintendencia de Salud y al

Ministerio de Salud y Protección Social para que se pronunciaran respecto

de la solicitud de medida cautelar de urgencia previo estudio y

pronunciamiento de la admisión de la demanda. Luego de ser notificado por

correo electrónico el día catorce (14) de julio de 2020, venció el traslado el

día veinticuatro (24) de julio del 2020, conforme a lo dispuesto en el inciso

3° del artículo 8 del Decreto 806 de 2020.

6.1.2. MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Encontrándose en término de traslado, apoderado de la entidad se

pronunció, solicitando no acceder a la solicitud de medida cautelar elevada

por el accionante, bajo los siguientes argumentos (Fls. 7-33):

El Ministerio como autoridad sanitaria ha dispuesto los lineamientos y

protocolos necesarios, así como el plan de respuesta para hacer frente a

esta emergencia desde el sector salud, los cuales deben ser adoptados por

todos los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así

como las Administradoras de Riesgos Laborales.

El plan mencionado, fue adoptado mediante la Resolución 779 de 2020, el

cual contiene las estrategias de respuesta sanitaria para enfrentar la

pandemia por COVID-19 en Colombia, adoptando las siguientes: i)

intervenciones para la contención de la demanda, ii) estimaciones Covid 19

Colombia, iii) estrategia de aislamiento, iv) estrategia de respuesta de los

25000-23-41-000-2020-00357-00
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

servicios de salud y v) CoronApp, que buscan reducir el impacto de la mortalidad por COVID-19.

Como función de esta cartera se tiene la regulación (definición de planes de respuesta, lineamientos, guías, protocolos, etc.), la asistencia técnica dirigida a entidades territoriales, la dirección del Sistema de Vigilancia en Salud Pública y la administración de recursos destinados a la emergencia para la adquisición y distribución de medicamentos y dispositivos médicos y para el fortalecimiento de laboratorios de salud pública de entes territoriales.

Por su parte, señala que la Superintendencia Nacional de Salud adelanta la inspección, vigilancia y control respecto de los integrantes del sistema en el cumplimiento de sus obligaciones y de los recursos destinados a atender la emergencia sanitaria.

En cuanto al suministro de infraestructura hospitalaria y dotación de equipos biomédicos se formalizó mediante Resolución 779 de 2020, posibilitando la planificación de la adecuación y fortalecimiento de la capacidad hospitalaria para la atención del Covid 19 a partir de 4 fases: i) ampliación de la capacidad instalada, iii) optimización de capacidad instalada, iii) extensión de la capacidad instalada y iv) extensión crítica. En consideración a esto, los departamentos y distritos desarrollaron sus planes de expansión conforme a la progresión de la enfermedad y los requerimientos en recurso humano, físico, tecnológico para disponer los servicios de salud requeridos.

Mediante el artículo 6 del Decreto Legislativo 538 de 2020 se determinaron las condiciones para el trámite de proyectos de inversión en salud cuando se requieran para garantizar la prestación de los servicios a la población afectada por Covid 19, y por Resolución 750 de 2020 se adoptó el trámite especial para tal fin (adecuación temporal y reconvención de infraestructura, ampliación de la capacidad instalada, construcciones temporales y dotación de equipos biomédicos e industriales de uso hospitalario), con financiación

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

de recursos del Presupuesto General de la Nación. Al momento, han sido aprobados 18 proyectos, de los cuales 11 son destinados a dotación de equipos, 3 a infraestructura y 4 a infraestructura y dotación.

Frente a la dotación de elementos de protección personal, mediante Decretos Legislativos 488 y 520 de 2020 y el artículo 5 del Decreto 676 de 2020 se determinó que, las ARL deben destinar recursos para la compra de elementos de protección personal de los trabajadores directamente expuestos al contagio del virus, entre éstos los de la salud, asistenciales, administrativos y de apoyo, los de aseo, vigilancia y alimentación relacionados con la prestación de servicios de salud, de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja. Al respecto, la Corte Constitucional advirtió que la financiación de los elementos requeridos para la ejecución de los protocolos corresponde a los empleadores, quienes a su vez pueden pedir apoyo a las ARL.

Este Ministerio por Resolución 628 de 2020 en desarrollo del Decreto Legislativo 538 de 2020, reglamentó que, el suministro de elementos de protección personal al talento humano en salud debe proveerlo el prestador del servicio de salud, sin importar el tipo de vinculación quien contará con el apoyo de las ARL, mientras dure la contingencia para la contención del Covid 19. Por lo tanto, la adquisición y dotación de elementos de protección personal debe ser un esfuerzo concurrente entre empleador o contratante y las ARL, y en caso de negligencia, los afectados podrán presentar queja ante las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo para iniciar las acciones correspondientes, quedando claro que no está dentro de las competencias asignadas a la Presidencia de la República, ni al Ministerio de Salud y Protección Social, la entrega de elementos de protección personal a los trabajadores de la salud como lo pretende el accionante.

En conclusión, no se debe acceder a la medida cautelar por no concurrir los requisitos del artículo 231 CPACA:

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

i) No estar razonablemente fundada en derecho, por no señalar norma alguna que establezca competencias en cabeza del Presidente o del Ministro de Salud para atender las pretensiones solicitadas, limitándose a señalar los artículos 11, 13 y 49 constitucionales, artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, así como una sentencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a vivir en un ambiente sano; para el suministro de infraestructura hospitalaria y la dotación de equipos biomédicos la obligación está distribuida entre varias entidades y se determinaron las condiciones para el trámite de proyectos de inversión en salud, conforme al Decreto 538 de 2020.

- ii) El material probatorio señalado por el actor (artículos periodísticos) no resultan ser un soporte que ante un estrado judicial pueda ser debatido desde una óptica científica o técnica, ni puede evidenciar negligencia alguna por parte de la Presidencia de la República o del Ministerio de Salud y Protección Social, precisando la existencia de diferentes actores del sistema que trabaja para cumplir con la mitigación de la pandemia, sin que se pueda concluir que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
- iii) No se encuentra sustentado ni probado que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable al talento humano en salud; es preciso mencionar que el llamado para ellos, para atender a los pacientes con Covid-19 efectuado por el artículo 9 del Decreto 538 de 2020, artículo 3 numeral 5 y regulado mediante Resolución 628 de 2020 es voluntario y desistible cuando no se cuente con las condiciones laborales o garantías de bioseguridad para la prestación del servicio, con lo que queda ampliamente demostrado que la solicitud no está llamada a prosperar.

6.1.3. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

El apoderado de la entidad contestó solicitando no acceder a la medida cautelar elevada por la parte demandante, por no reunir los requisitos

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, tal como se demostrará a continuación:

Conforme al artículo 35 de la Ley 1122 de 2007 y el artículo 6 Decreto 2462 de 2013, modificado por el artículo 1 de Decreto 1765 de 2019, la Superintendencia tiene a su cargo las funciones de control, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, funciones desarrolladas para alcanzar los objetivos del artículo 39 de la citada Ley 1122.

Acorde a las anteriores normas se tiene que, la Superintendencia es un ente eminentemente técnico - administrativo que se encarga de inspeccionar, vigilar y controlar ex post el funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, adoptando las medidas correctivas necesarias para alcanzar la consecución de los fines del Estado, sin que le hayan sido asignadas funciones relativas al suministro y/o de infraestructura hospitalaria, dotación de equipos biomédicos y elementos de protección personal, destinados a ninguno de los prestadores de servicios de salud públicos o privados que operan en el país, ni a su personal médico asistencial, función que recae directamente sobre las Entidades Promotoras de Salud – EPS y los prestadores de servicios de salud en su condición de empleadores o contratantes, con el apoyo de la respectiva ARL, por lo que la demandada ni la Superintendencia de Salud tienen la obligación de asumir el suministro y/o entrega de aquellos, y por ende, la demanda no cumple con el requisito de competencia y responsabilidad.

Precisa que las EPS como entidades responsables de la afiliación y registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones tiene como función organizar y garantizar directa o indirectamente la prestación del plan de salud obligatorio con las instituciones prestadores y los profesionales a los afiliados, así como los mecanismos a través de los cuales estos y sus familias pueden acceder a los servicios de salud en todo el territorio nacional. Así mismo, deben coordinar la realización de los procedimientos y

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

la prestación de los servicios de forma oportuna, diligente y asegurando la calidad en la atención, fungiendo como empleador o contratante del personal médico asistencial directamente vinculado para este fin, teniendo la obligación de suministrarles los elementos de protección personal en la actual coyuntura y en cualquier momento.

Por su parte las IPS públicas o privadas como entes autónomos con personería jurídica y patrimonio propio prestan los servicios de salud vinculando al personal médico, asistencial y administrativo necesario fungiendo como empleadores o contratantes y en consecuencia, recae sobre ellas la obligación ineludible de suministrar a todo el personal los elementos de protección, tanto en la coyuntura actual y en cualquier momento.

La responsabilidad de mejorar la infraestructura hospitalaria y adquirir equipos biomédicos, recae directamente en las IPS públicas y privadas, las cuales deberán destinar un porcentaje anual de su presupuesto para este fin, sin que exista norma alguna que traslade esta responsabilidad a la Superintendencia y la Presidencia de la República, por lo que las pretensiones de la demanda no tienen ningún asidero jurídico.

Dentro de los elementos de protección personal que deben ser suministrados por los empleadores o contratantes están: anteojos, gafas, caretas, mascarillas respiratorias, guantes y vestidos protectores, conforme a la Ley 9 de 1979 artículo 122 y s.s., Resolución 2400 de 1979 y Circular 029 de 3 de abril de 2020 del Ministerio del Trabajo, y cuando sean contratistas expuestos directamente al Covid-19, las ARL apoyarán a los empleadores o contratantes en el suministro de dichos elementos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, concluye que la obligación de suministrar y entregar los elementos de protección de personal a los trabajadores o contratistas directamente expuestos al contagio del Covid-19 por participar directamente en la prestación de servicio de salud, sean asistenciales,

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

administrativos o de apoyo, al igual que de aseo, vigilancia y alimentación, recae en el respectivo empleador o contratante, esto es en las EPS o en las IPS públicas o privadas, con el apoyo de las ARL, entidades ésta últimas a las que se les autorizó el 7% del total de las cotizaciones para este fin, conforme a los numerales 1 y 4 de la artículo 5 de Decreto Legislativo 488 de 2020, recursos cuya debida aplicación corresponde verificar a la Superintendencia Financiera de Colombia.

6.1.4 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA **REPÚBLICA**

La apoderada de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, señala que al presente proceso debe aplicársele las normas contenidas en el Decreto Legislativo No. 806 de 2020 y advierte que la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no da aplicación al mismo, pues el término para descorrer el traslado vencía el 24 de julio de 2020 y no el 21 como fue anotado, pues según el artículo 8 del citado decreto "la notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación", luego el traslado se surtió el jueves 16 de julio de 2020 y empezó a correr a partir del viernes 17 de julio de 2020, venciendo viernes 24 de julio, por lo que el memorial se presenta dentro del término legal, por lo que solicita se ordene la corrección de la anotación hecha el 22 de julio de 2020 en la hoja de vida del proceso, en la página de la rama judicial por no corresponder a la verdad procesal.

En cuanto a la solicitud de la medida cautelar se opone a la prosperidad de la misma por no cumplir los requisitos consagrados en el inciso 2 del artículo 231 del CPACA., debido a que no se encuentra razonablemente fundada en derecho, pues no señala norma alguna que establezca la competencia del Señor Presidente o del Ministerio de Salud y Protección social para el suministro de infraestructura hospitalaria, dotación de quipos

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

biomédicos y dotación del elementos de protección personal, tan solo se limita a señalar el artículo 11, 13, y 49 de la Carta, el artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, así como el señalamiento de una sentencia de la Corte Constitucional relativa al derecho a la vivir en un ambiente sano. Como se evidencia ninguna de esas normas dispone de manera directa que lo solicitado por el actor popular esté bajo la responsabilidad de la Presidencia o de la Cartera de Salud, señalando que existen diferentes entidades en el nivel central del orden nacional y territorial a quienes les ha sido asignada por ley competencias para cumplir los fines esenciales del Estado.

Así para el suministro de infraestructura hospitalaria y la dotación de equipos biomédicos la obligación está distribuida entre varias entidades a nivel central y descentralizado, tales como municipios, distritos, direcciones territoriales de salud, Empresas Sociales del Estado, Ministerio de Salud y Igualmente, por Decreto Legislativo 538 de 2020 se Protección Social. estableció un procedimiento expedito para llevar a cabo los proyectos de inversión relacionados con este asunto siendo aprobado por el Ministerio alrededor de 50 Mil Millones de Pesos.

En el caso de dotación de elementos de protección personal, se reitera que el ordenamiento jurídico ha dispuesto diferentes competencias a distintos actores del sistema (EPS, IPS, ARL), sin embrago, la obligación de suministro radica en cabeza de cada empleador o contratante y dada la coyuntura, el gobierno asignó temporalmente la función de apoyar y cofinanciar el suministro de estos elementos a la ARL y reiteró que son las Direcciones Territoriales de Trabajo las encargadas de inspección y controlar que empleadores, contratantes y ARL cumplan con esta obligación.

El material probatorio señalado por el actor en el que aporta artículos periodísticos no resulta ser un soporte que pueda ser debatido desde una óptica, científica o técnica ante un estrado judicial, ni que pueda evidenciar negligencia alguna por parte de la Presidencia de la República o del

13

PROCESO No.:
MEDIO DE CONTROL
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
ASUNTO:

25000-23-41-000-2020-00357-00
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Ministerio de Salud y Protección Social. De igual manera resalta que

existen diferentes actores en el Sistema de Seguridad Social en salud y en

riesgos laborales para cumplir desde diferentes ópticas. Luego no se puede

concluir que resulta más gravoso para el interés público negar la medida

cautelar que concederla.

Por otra, parte no está sustentado ni probado que al no otorgar la medida se

cause un perjuicio irremediable al talento humano en salud, el llamado

obligatorio para atender a pacientes con Covid 19 consagrado en el artículo

9 del Decreto Legislativo 538 de 2020 regulado mediante Resolución 628

de 2020 es voluntario y desistible en cualquier momento, según el numeral

5 del artículo 3 de la citada Resolución si se considera que no se cuenta con

las condiciones laborales de ejercicio o garantías de bioseguridad

necesarias para su desempeño.

En consecuencia, queda ampliamente demostrado que la solicitud del actor,

no está llamada a prosperar por lo que solicita no decretarla.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 229 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al

magistrado ponente pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar, a

efectos de determinar la procedencia o no de la misma.

2. Procedencia de las medidas cautelares en el medio de control de

protección de los derechos e intereses colectivos

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

En cuanto a la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

«Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo: Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio» (subrayado fuera del texto).

En razón al contenido y alcance de las medidas cautelares que el actor popular pretende sean decretadas, el artículo 230 *ibídem*, expresa:

- «Artículo 230. Contenido y Alcance de las Medidas Cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:
- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.».

A su vez, el artículo 231 *ejusdem*, dispone los requisitos para decretar las medidas cautelares:

«Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- <u>b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios</u>.» (Subrayado fuera del texto).

En armonía con las anteriores disposiciones normativas de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, el legislador facultó al juez popular para que decrete las

1998:

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que hubiere causado a través del artículo 25 de la Ley 472 de

«Articulo 25. Medidas cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

PARÁGRAFO 1°. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARÁGRAFO 2°. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.» (Resaltado fuera del texto original).

Ahora, en cuanto a las **medidas cautelares de urgencia** el artículo 234 *ibídem* indica:

"Artículo 234.- Medidas cautelares de urgencia. 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."

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Como se evidencia, el ordenamiento jurídico establece unos requisitos y un trámite especial que permite a la demandada tener la posibilidad de oponerse a las medidas cautelares, previo a que se provea sobre estas, sin embargo, por excepción, la ley determinó que se puede decretar una medida cautelar sin previo traslado a los demandados cuando: i)- se cumplan los requisitos para su adopción y ii)- se evidencie su urgencia; en estos casos se está frente a las denominadas medidas cautelares de urgencia.

El tener la connotación de «urgencia», no implica que las cautelas no deban cumplir con los requisitos esenciales de las medidas, por lo que su procedencia debe atender los requisitos de las medidas cautelares ordinarias, como así lo indicó el H. Consejo de Estado:

«Las medidas cautelares de urgencia, previstas en el artículo 234, suponen que se hallen "cumplidos los requisitos para su adopción", es decir, los requisitos generales para decretarlas, que fija el artículo 231».1

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se pronunció sobre la procedencia de las medidas cautelares en el siguiente sentido:

> "El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 contempla la posibilidad de que el juez de las acciones populares, de oficio o a petición de parte, decrete las medidas previas que estime pertinentes para "...prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado"; medidas que podrán ser decretadas antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

> Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto de fecha diez (10) de abril de 2014, Exp.: 110010325000201400360-00. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor. Ello al tenor también del art. 17 de la Ley en cita: (...)

Dichas medidas no son taxativas, pues en las acciones populares, a la letra del art. 25 de la Ley en cita, el juez puede decretar las que estime pertinentes. Es así como al analizar las precisas circunstancias del caso en estudio, el juez determinara si es o no necesaria la adopción de medidas previas a las definitivas del fallo.

En el caso concreto, el actor solicita que como medida previa "se disponga que el impuesto de alumbrado público se cobre con las tarifas estipuladas en el Acuerdo 022 de 2.004", ello con miras a evitar un daño contingente.

Al respecto, considera esta Sala de decisión que para establecer si es viable decretar la medida previa solicitada por el actor, es necesario indagar si el daño contingente señalado por la parte actora se evidencia de forma manifiesta, si los fundamentos fácticos tienen un principio de prueba sobre su ocurrencia y, si la medida solicitada tiene el efecto útil de "prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado", como lo exige el artículo 25 de la ley 472 de 1998. Lo anterior por cuanto la procedencia de la medida cautelar pende de la demostración o de la inminencia a un daño, para prevenirlo, o de la causación actual de un daño, para hacerlo cesar.

Al respecto, considera la Sala que en este momento, en el cual aún no se ha trabado la relación jurídico procesal, con la notificación de la demanda a los demandados, no es posible concluir con base en los hechos planteados en la demanda y con fundamento en las pruebas aportadas con ésta, las cuales en su mayoría no se encuentran en estado de valoración, que exista un daño contingente que se pueda conjurar con que la medida previa pedida en la demanda." (Negrilla fuera de texto"

Así, el máximo Tribunal de lo Contencioso ha resaltado la necesidad de la prueba de la inminencia del riesgo como presupuesto para adoptar una medida cautelar. De manera concreta el Alto Tribunal consideró:

"El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

cesar el que se hubiere causado a aquellos, <u>debe</u> soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos. ² (Subraya y negrillas del Despacho).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, procede el Despacho a analizar si en el presente caso, hasta este momento procesal, están acreditados los requisitos para la adopción de la medida cautelar solicitada, señalando que para que proceda el decreto de un medida de urgencia, se requiere de la plena prueba de la inminencia del daño, de manera que se justifique que la protección de los derechos colectivos invocados se ordene previo a la sentencia en derecho, sin que dicha decisión constituya prejuzgamiento.

3. Caso concreto

La solicitud de medida cautelar ordinaria y, con mayor rigor, la de urgencia, deben estar soportadas razonablemente en argumentos y elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de las circunstancias que hacen necesaria la cautela, toda vez, que es precisamente la existencia de estos elementos de juicio lo que permite al operador judicial motivar debidamente la decisión con miras a acceder a la medida preventiva.

Revisada la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por el demandante, se tiene que la misma se sustenta ante la presunta falta de elementos de infraestructura hospitalaria, dotación de equipos biomédicos y elementos de protección personal en bioseguridad, para todo el personal de la salud que presta sus servicios en entidades públicas o privadas, de carácter nacional o territorial en el área de la salud y que actualmente apoyan con su labor para garantizar la atención a la población afectada por la pandemia de Covid-19.

_

² Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Las entidades a las que se les corrió traslado de la medida cautelar, desvirtuaron las anteriores afirmaciones, indicando no ser las responsables de la situación reclamada; señalaron las acciones que ha adelantado el Gobierno Nacional respecto de la atención de la emergencia y precisaron que no debía accederse a la solicitud, por ausencia de pruebas que acrediten el presunto daño que haga necesaria la toma anticipada de medidas de protección y por no estar demostrar sumariamente la titularidad de los derechos invocados.

Ahora bien, enunciados los requisitos necesarios para decretar las medidas cautelares que contempla el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y revisado el expediente, el Despacho considera lo siguiente:

- 1. De la revisión de la medida cautelar solicitada y los argumentos de la contestación del traslado de la misma, se observa que la demanda no está razonablemente fundada en derecho, requisito necesario para la procedencia de la medida cautelar, pues en el capítulo de "Fundamentos de Derecho" cita los artículos 11, 13 y 49 constitucionales, artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, artículo 2 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la sentencia T-325/17 (goce del medio ambiente sano), los cuales no determinan en sí mismas las responsabilidades o competencias a cargo de la entidad accionada ni de las vinculadas a la presente medida cautelar frente a lo solicitado por el accionante.
- 2. No se advierte una inminente vulneración o amenaza de los derechos colectivos de los empleados del talento humano en salud o la posible configuración de un perjuicio irremediable, que permita decretar la medida cautelar, pues no está debidamente soportado en una prueba válida e idónea que así lo demuestre.
- 3. Lo anterior, en atención a que el accionante no aportó al plenario las pruebas necesarias, suficientes y conducentes que desvirtúen la

21

PROCESO No.: MEDIO DE CONTROL DEMANDANTE: DEMANDADO: ASUNTO:

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

inexistencia de un posible perjuicio irremediable inminente que dé cuenta del cumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar medidas cautelares que

contempla, así:

i) No está demostrado sumariamente que el actor popular sea titular de los derechos colectivos invocados en la demanda, que le permitan solicitar la medida cautelar de urgencia, al no mencionar que es trabajador del sector salud, que actualmente esté prestando sus servicios dada la emergencia sanitaria por el Covid-19 y que la situación narrada en la demanda lo esté afectando o que esté actuando en nombre y representación de los afectados, hecho que

debe aclarar el actor en su escrito de demanda.

ii) No se evidencia que se hayan presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar solicitada que concederla, debido a que solo aportó enlaces de artículos periodísticos sobre noticias, denuncias, declaraciones y entrevistas, los cuales no resultan suficientes e idóneos para probar de forma concreta y correcta en sede judicial, desde lo técnico o científico, los

hechos planteados en el libelo demandatorio y en la medida cautelar.

iii) Adicionalmente que se haya cumplido con una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios, pues así no fue expresamente señalado en la solicitud por el actor

popular.

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

iv) Al momento el demandante no ha demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos

invocados y de los que pide amparo vía judicial.

Teniendo en cuenta todas las anteriores circunstancias, no se puede establecer que: a) Con las pruebas aportadas al plenario, en este estado del proceso exista una posible vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados por la parte actora; b) Que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y c) Que al no otorgarse la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable. Por lo tanto, resulta ser una solicitud medida cautelar infundada, que al no cumplir con los requisitos descritos en los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, deberá ser negada al actor popular.

En mérito de lo expuesto, el Despacho:

RESUELVE

PRIMERO.- NIÉGASE la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por la parte accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes y a los intervinientes, en las siguientes direcciones de correo electrónico:

Actor Popular, Francisco Javier Bello Durán, fjblawyer@gmail.com

Ministerio de Salud y Protección Social, Dr. Anderson Alberto López Pinilla, notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co y alopezp@minsalud.gov.co.

<u>Superintendencia Nacional de Salud</u>, Dr. Cristhian Andrés Rodríguez Díaz, cristhian.rodriguez@supersalud.gov.co

25000-23-41-000-2020-00357-00 PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS FRANCISCO JAVIER BELLO DURÁN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

<u>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República</u>, Dra. Martha Alicia Corssy Martínez, notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co, marthacorssy@presidencia.gov.co y/o macorssy@hotmail.com

TERCERO. - EJECUTORIADO este proveído, incorpórese al cuaderno principal del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Magistrada