



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, cinco (5) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado:	73001-33-33-006-2023-00006-00
Medio de control:	REPARACIÓN DIRECTA
Demandante:	GUILLERMINA BURGOS DE SOSA, KAREN YESENIA SOSA BURGOS, quien actúa en nombre propio, y en representación del menor JULIAN SANTIAGO ÁLVAREZ SOSA; JULIAN HERNANDO ÁLVAREZ ALARCÓN, PAOLA JENNIE SOSA BURGOS, GABRIEL BONNY ROGELIO BARRIOS AMAYA, LAURA SOFIA BARRIOS SOSA, TATIANA SIOMARA SOSA BURGOS, GUILLERMO PEDREROS BUITRAGO, MARIA PAULA PEDREROS SOSA, CAMILO ISRAEL SOSA BURGOS, MARTÍN RODRÍGUEZ y LUZ MARY RODRÍGUEZ
Demandado:	MUNICIPIO DE MELGAR
Asunto:	FALLECIMIENTO POR COVID-19

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de reparación directa promovieron **GUILLERMINA BURGOS DE SOSA, KAREN YESENIA SOSA BURGOS**, quien actúa en nombre propio, y en representación del menor **JULIAN SANTIAGO ÁLVAREZ SOSA; JULIÁN HERNANDO ÁLVAREZ ALARCÓN, PAOLA JENNIE SOSA BURGOS, GABRIEL BONNY ROGELIO BARRIOS AMAYA, LAURA SOFIA BARRIOS SOSA, TATIANA SIOMARA SOSA BURGOS, GUILLERMO PEDREROS BUITRAGO, MARIA PAULA PEDREROS SOSA, CAMILO ISRAEL SOSA BURGOS, MARTÍN RODRÍGUEZ y LUZ MARY RODRÍGUEZ** en contra del **MUNICIPIO DE MELGAR**.

1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare que el Municipio de Melgar es responsable por los daños y perjuicios materiales e inmateriales causados a los demandantes por el incumplimiento de los lineamientos para la prevención, control y reporte de la enfermedad laboral por exposición ocupacional al SARS CoV-2 (COVID-19), y la falla en el cumplimiento de los protocolos y medidas de seguridad establecidos para la protección de trabajadores del Estado y el cuidado de salud integral de los mismos, que desencadenó en la muerte del señor José Israel Sosa Rodríguez (q.e.p.d.), -identificado en vida con C.C. No. 11.293.043-, el día 16 de noviembre de 2020.

Que, como consecuencia de la anterior declaración, se indemnice a costa de la entidad demandada y a favor de los demandantes por los siguientes conceptos:

1.2. PERJUICIOS MORALES

1.2.1. Para Guillermina Burgos de Sosa, Karen Yesenia Sosa Burgos, Julián Hernando Álvarez Alarcón, Paola Jennie Sosa Burgos, Gabriel Bonny Rogelio Barrios Amaya, Tatiana Siomara Sosa Burgos, Guillermo Pedreros Buitrago y Camilo Israel Sosa Burgos, se reconozca y pague a título de indemnización por daños morales la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos.

1.2.2. Para Julián Santiago Álvarez Sosa, Laura Sofía Barrios Sosa, María Paula Pedreros Sosa, Martín Rodríguez, Luz Mary Rodríguez, se reconozca y pague a título de indemnización por daños morales la suma de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos

1.3. DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN

1.3.1. Para Guillermina Burgos de Sosa, Karen Yesenia Sosa Burgos, Julián Hernando Álvarez Alarcón, Paola Jennie Sosa Burgos, Gabriel Bonny Rogelio Barrios Amaya, Tatiana Siomara Sosa Burgos, Guillermo Pedreros Buitrago y Camilo Israel Sosa Burgos, se reconozca y pague a título de indemnización por daño a la vida de relación la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1.3.2. Para Julián Santiago Álvarez Sosa, Laura Sofía Barrios Sosa, María Paula Pedreros Sosa, Martín Rodríguez, Luz Mary Rodríguez, se reconozca y pague a título de indemnización por daño a la vida de relación la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que a la fecha equivalen a cien millones de pesos (\$100.000.000) M/Cte.

1.4. PERJUICIOS MATERIALES

1.4.1. Lucro cesante consolidado

Para Guillermina Burgos de Sosa, en calidad de cónyuge del señor José Israel Sosa Rodríguez, se reconozca y pague a título de indemnización por daños materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado la suma de veintiocho millones trescientos cinco mil doscientos ocho pesos (\$28.305.208) M/Cte.

1.4.2. Lucro cesante futuro

Para Guillermina Burgos de Sosa, en calidad de cónyuge del señor José Israel Sosa Rodríguez, se reconozca y pague a título de indemnización por daños materiales en la modalidad de lucro cesante futuro la suma de ciento diez millones cuatrocientos veintiséis mil pesos (\$110.426.000) M/Cte.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos y omisiones que a continuación se relacionan:

2.1. El señor José Israel Sosa Rodríguez (q.e.p.d.), fue vinculado mediante decreto 036 del 18 de febrero de 2008 en el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 01, de la planta de personal del Municipio de Melgar-Tolima.

2.2. Dicha persona ingresó a laborar en la alcaldía municipal de Melgar el 18 de febrero de 2008, y en las pruebas y exámenes médicos que presentó a su ingreso, no registró condiciones de salud que evidenciaran ineptitud alguna frente a las exigencias del trabajo para el cual estaba siendo designado; así lo ratifica la respuesta dada por la alcaldía municipal de Melgar al derecho de petición presentado el 18 de mayo de 2021.

2.3. Que el señor Sosa Rodríguez (q.e.p.d.), fue vinculado a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales; en esto último a la ARL Positiva Compañía de Seguros, con tarifa 0.522% en la clase de riesgo I.

2.4. Que durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, en especial los meses de septiembre a noviembre del año 2020, el señor José Israel Sosa Rodríguez desempeñaba el cargo de auxiliar administrativo código 407 grado 01 de la planta de personal, asignado al Departamento Administrativo de Contratación del Municipio de Melgar.

2.5. Que conforme al ordenamiento legal y administrativo del ente territorial, el señor Sosa Rodríguez, como auxiliar administrativo, tenía entre otras funciones, *“Recibir, radicar, redactar y organizar la correspondencia para la firma del jefe, y distribuirla de acuerdo con sus instrucciones”*; *“Llevar y mantener al día el archivo y la correspondencia...”*, actividades todas estas relacionadas en el manual de funciones correspondientes a su cargo.

2.6. En cumplimiento de las funciones asignadas, dicha persona atendía al público tanto de aquel que acude al área a la cual estaba asignado a gestionar asuntos relacionados con la competencia del Departamento, como de aquellas otras personas con las cuales debía interactuar dentro y fuera de las instalaciones de la Alcaldía para cumplir con sus responsabilidades laborales (recibo, manejo y entrega de correspondencia, y archivo documental).

2.7. Para el desempeño de sus funciones como auxiliar administrativo código 407 grado 01 en el Departamento Administrativo de Contratación del Municipio de Melgar, el señor José Israel Sosa Rodríguez, tenía asignado como lugar de trabajo una oficina compartida con cuatro compañeros en las instalaciones de la Alcaldía.

2.8. El ambiente correspondiente al lugar de trabajo en el cual debía desempeñar funciones como auxiliar administrativo código 407 grado 01 en el Departamento Administrativo de Contratación de la Alcaldía Municipal de Melgar Tolima, estaba principalmente determinado por espacios reducidos, con renovación mínima de aire debido a las características locativas y estructurales de la edificación, y una temperatura ambiente de 37° C en promedio.

2.9. Que el microambiente de trabajo presente en la oficina, conforme a estudios científicos universalmente aceptados, es ambiente apropiado para que

microorganismos como el virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad por Coronavirus (Covid-19), permanezcan y proliferen luego de ser puestos en el aire y en superficies varias de contacto frecuente, por portadores que para el caso resultan ser quienes comparten el lugar de manera constante como los otros 4 trabajadores, o de manera ocasional por quienes acuden al lugar en calidad de compañeros de otras áreas, o como usuarios en demanda de algún servicio relacionado con las contrataciones en la Alcaldía Municipal.

2.10. Que en las condiciones propias del trabajo que el extinto José Israel Sosa Rodríguez desarrollaba como auxiliar administrativo, están presentes de manera real, principalmente peligros o factores de riesgo de tipo locativo como espacios reducidos y renovación insuficiente de aire y de tipo biológico favorecidos por las anteriores, como virus y bacterias entre otros microorganismos diseminados en el ambiente o impuestos al ambiente por personas portadoras, ocupantes y/o visitantes de las áreas y espacios conexos al trabajo.

2.11. Que conforme a estudios científicos universalmente aceptados, las condiciones de trabajo propias de los espacios y lugar de trabajo en los cuales José Sosa desempeñaba sus funciones como auxiliar administrativo, son excepcionalmente propicias para la permanencia y proliferación del agente etiológico virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad por coronavirus (Covid-19), siendo su principal característica que permanece en superficies y en el aire, y que se transmite entre personas principalmente por vía aérea.

2.12. Que en el lapso comprendido de enero a diciembre de 2020, el área y espacios de trabajo en los que el fallecido Sosa Rodríguez, desempeñaba sus funciones y en donde permanecía en compañía de sus 4 compañeros habituales de trabajo, otros servidores de apoyo y visitantes ocasionales, no presentaron reforma o adaptación estructural alguna, como tampoco modificaciones funcionales con respecto a los procedimientos que se venían aplicando con anterioridad, a pesar de la obligación legal de adecuación para mitigar el contagio del SARS-CoV-2.

2.13. Durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020 dicha persona acudió como de costumbre a desempeñar funciones como auxiliar administrativo código 407 grado 01 a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Melgar, a pesar que tenía factores de riesgo como lo eran ser un hombre de la séptima década (tenía 71 años), tener comorbilidad como la diabetes mellitus, y que no había disponibilidad de biológico para la inmunización, tal como lo manifiesta el perito en su estudio técnico; adicionalmente, se desconoció la posibilidad de aplicar tecnologías de informática y de la comunicación para el desarrollo del trabajo en casa.

2.14. En desempeño de sus funciones José Israel Sosa Rodríguez, estuvo en contacto directo con ciudadanos del municipio de Melgar y compañeros de trabajo que acudieron al Departamento de Contratación de la Alcaldía Municipal durante el año 2020 específicamente en los meses de agosto, septiembre y octubre, en procura de obtener información y gestionar asuntos relacionados con la contratación, conforme se puede evidenciar en los registros que reposan en los archivos físicos y digitales de la entidad.

2.15. El fallecido estuvo en contacto directo como de costumbre, y específicamente en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020, con todos sus compañeros de trabajo, así como con servidores de otras dependencias con los que interactuaba normalmente, entre otros, los de áreas como las de suministros y servicios generales que prestaban servicios de apoyo a su gestión.

2.16. Que cumpliendo de manera presencial con sus funciones como auxiliar administrativo, durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020, en pleno ascenso de casos positivos de infección por el virus SARS-CoV-2, sin evidencia de contacto familiar, por lo cual, tuvo que consultar en la unidad local de salud de donde fue remitido el día 31 de octubre a la “Clínica Colsubsidio” de Girardot, con prueba de resultado positivo para el antígeno para SARS-CoV-2, conforme registra la historia clínica.

2.17. Que luego de ingresar por urgencias y confirmar prueba positiva para SARS-CoV-2, fue hospitalizado en la unidad de cuidados intensivos donde permaneció en estado crítico; y como resultado de múltiples complicaciones propias de la enfermedad, falleció el 16 de noviembre de 2020 con diagnóstico definitivo *“Insuficiencia respiratoria aguda tipo 1, choque séptico sepsis de origen pulmonar, y Neumonía multilobar grave, por caso confirmado de SARS COV 2 CORONAVIRUS”*, conforme registra el parte médico correspondiente.

2.18. Que en el núcleo familiar del señor José Israel Sosa Rodríguez no existió un contagio del virus SARS-CoV-2 con anterioridad al reporte del contagio de la víctima, y por el contrario los pocos reportes de contagio de su entorno familiar fueron detectados a través de las respectivas pruebas de laboratorio, que fueron practicados posteriormente por protocolo y con motivo del contagio del fallecido.

2.19. Conforme la definición de enfermedad laboral prevista en el artículo 4 de la Ley 1562 de 2012 y desarrollada en el artículo 2 del decreto 1477 de 2014, se tiene que la enfermedad Covid-19 adquirida por José Sosa tuvo lugar al exponerse al virus SARS-CoV-2 que estaba presente en el ambiente de trabajo en el cual se vio obligado a laborar, sin evidencia de medidas de bioseguridad.

2.20. En atención a lo expuesto en el punto anterior, la enfermedad Covid-19 plenamente diagnosticada al señor José Israel Sosa Rodríguez y que finalmente causó su muerte, es una enfermedad laboral por cuanto fue causada por el virus SARS-CoV-2, peligro biológico propio de las condiciones y ambiente de trabajo en el que se vio obligado a trabajar como auxiliar administrativo en el Departamento Administrativo de Contratación del Municipio de Melgar.

2.21. Que ratifica y confirma lo expuesto en puntos anteriores, las mismas circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que también había enfermado y muerto el 26 de octubre de 2020 por Covid-19, su compañero de trabajo José Nicolas Alberto Arias Silva (q.e.p.d.), también trabajador del Municipio de Melgar.

2.22. Que el Municipio de Melgar, como empleador directo de José Israel Sosa Rodríguez (q.e.p.d.), no cumplió con eficacia el ordenamiento legal de cuidar y proteger integralmente la salud, la seguridad y la vida de su trabajador, pues como

lo demuestran los hechos y omisiones descritos, no implementó a cabalidad todas las medidas de prevención específicamente indicadas en este caso en los Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020 , en la circular externa 100 - 009 de 2020 y en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 emitidas por los Ministerios de Salud, Trabajo y Protección Social.

2.23. Que las condiciones de salud (diabetes mellitus tipo 2, sobrepeso, hipertensión arterial) propias de la edad avanzada de 71 años, que para la época de los hechos presentaba el señor Sosa Rodríguez, a la luz de la normatividad específicamente expedida por el gobierno nacional por la pandemia (Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020, circular externa 100 - 009 de 2020 y la Resolución 666 del 24 de abril de 2020) le significaba especial estado de vulnerabilidad frente al riesgo de contagio por COVID 19, haciéndolo objeto de las especiales medidas de protección integral por parte de su empleador, obligación que no fue cumplida por el Municipio de Melgar.

2.24. Que una vez se comunicó el caso, el Municipio de Melgar como empleador del extinto José Sosa no lo reportó, conforme a lo establecido en el artículo 3º de la resolución 0156 de 2005 del Ministerio de la Protección Social, el literal e) del artículo 21 y el artículo 62 del Decreto Ley 1295 de 1994 y artículo 11 del Decreto 2800 de 2003.

2.25. Que para el momento del fallecimiento de José Israel Sosa Rodríguez la señora Guillermina Burgos de Sosa dependía económicamente de él.

2.26. Que el fallecimiento del señor José Israel Sosa Rodríguez, ha producido un profundo dolor y sufrimiento a los demandantes quienes son sus familiares más cercanos y allegados.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹

El ente territorial accionado, se opuso a todas las pretensiones de la demanda, por cuanto estimó que en el presente asunto no concurren todos los elementos para que pueda configurarse la responsabilidad extracontractual del Municipio de Melgar por el fallecimiento de José Israel Sosa Rodríguez.

Sostiene que el daño ocurrido no tuvo la calidad de antijurídico, habida cuenta que el fallecimiento se dio con ocasión al Covid-19, pandemia de alto alcance y propagación, que sobrepasó el control de los Estados, constituyendo un evento adverso que no era propio del lugar donde el señor Sosa desempeñaba su labor, quien por otra parte no fue obligado a trabajar. Por ende, el deceso se dio con ocasión al contagio por Covid-19, -aunado a las patologías que padecía-, el cual se presentó en medio de una pandemia a la que estaban expuestos todos los ciudadanos, no solamente el fallecido.

En este orden, asevera que no existe prueba alguna que permita identificar el título de imputación en contra del ente accionado, toda vez que no existe elemento que demuestre que el señor José Israel se contagió en el ejercicio de sus funciones

¹ Índice 00010, archivo 011, expediente electrónico SAMAI

como auxiliar administrativo. Por el contrario, aduce que los demandantes adjuntan pruebas que hacen ver que el Municipio de Melgar entregó elementos de protección y bioseguridad y que fueron impartidas charlas de sensibilización acerca del correcto uso de estos elementos y de su importancia para evitar contagios.

Formuló como excepción la denominada genérica.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante²

En sus alegaciones finales, el apoderado judicial de la parte actora solicita acceder a la totalidad de las pretensiones de la demanda, comoquiera que se demostró que no se protegió eficazmente la salud y vida del trabajador José Israel Sosa Rodríguez por parte de su empleador, Municipio de Melgar, como lo ordenaba en su momento el ordenamiento jurídico, pues pese a sus condiciones de vulnerabilidad por su edad y comorbilidades, no se implementaron las medidas especiales de protección, como lo eran el aislamiento preventivo y el trabajo en casa, permitiéndosele acceder a la laborar en las instalaciones de la alcaldía, todo lo cual constituyó una falla en el servicio que devino en el contagio del Covid-19 y por último en el fallecimiento de dicha persona.

4.2. Parte demandada³

Reitera los argumentos planteados en la contestación de la demanda, indicando que en el presente asunto no tuvieron ocurrencia los elementos exigidos para que se configurara la responsabilidad extracontractual del Municipio de Melgar, por las siguientes razones:

- i. No hubo prueba documental o testimonial que permitiera acreditar que el Municipio tuvo injerencia directa o indirecta en el contagio de COVID-19 del señor Sosa.
- ii. No hubo prueba documental o testimonial que acreditara que dicha persona fuese obligada a trabajar presencialmente en las instalaciones de la Alcaldía.
- iii. Quedó probado mediante el testimonio de la señora Suárez Sierra, el cual fue llamado por la parte demandante, que el señor Sosa de forma voluntaria insistió en trabajar de manera presencial en la Alcaldía, pese a la circular del Municipio en la que se indicaba que las personas mayores de 60 años debían trabajar desde casa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Procede el despacho a determinar sí, ¿hay lugar a declarar administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Melgar por los perjuicios causados a los demandantes, como consecuencia del fallecimiento del señor José Israel Sosa

² Índice 00027, archivo 025, del expediente electrónico SAMAI

³ Índice 00028, archivo 026 del expediente electrónico en SAMAI

Rodríguez, por la presunta falla en el servicio al no implementar los protocolos o medidas técnicas y sanitarias para evitar el contagio de Covid-19 entre los trabajadores a su cargo, específicamente, aquellos que por su edad y problemas de salud tenían un mayor riesgo de complicaciones frente a dicha entidad; y por consiguiente, sí debe repararse el daño alegado con la consecuente indemnización de los perjuicios reclamados?.

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1 Tesis de la parte accionante

La entidad accionada debe declararse administrativa y patrimonialmente responsable por cuanto incurrió en una falla del servicio al no adoptar las medidas especiales de protección que se requerían para prevenir el contagio del Covid-19, tales como el aislamiento preventivo y el trabajo en casa, permitiéndole al señor José Israel Sosa Rodríguez acceder a laborar en la alcaldía, lo cual devino en su contagio y posterior fallecimiento.

6.2. Tesis de la parte accionada

No se configuraron los elementos previstos en el ordenamiento jurídico para constituirse la responsabilidad extracontractual del ente accionado, comoquiera que no existe prueba alguna que acredite que el Municipio tuvo injerencia en el contagio de Covid-19 del señor Sosa Rodríguez, tampoco que el mismo fuera obligado a trabajar presencialmente, advirtiéndose por el contrario que el fallecido de forma voluntaria insistió en trabajar físicamente en la Alcaldía, pese a la circular del ente territorial en la que se indicaba que las personas mayores de 60 años debían trabajar desde casa.

6.3. Tesis del despacho

Debe negarse lo pedido a través del presente medio de control porque no se demostró que el deceso de José Israel Sosa Rodríguez hubiese sido provocado por el desconocimiento flagrante por parte de la entidad accionada de la normatividad proferida por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria decretada por razón de la pandemia del Covid-19, sino que su fallecimiento obedeció a la propagación masiva de esta enfermedad, sin que se hubiese acreditado la calidad de antijurídico del daño acaecido ni que su imputación pueda endilgársele de forma inescindible al Municipio de Melgar.

7. MARCO JURÍDICO

7.1. De la responsabilidad del Estado

De acuerdo con el artículo 90 constitucional, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; responsabilidad que se hace patente cuando se configura un daño antijurídico, entendido este, como aquel sufrido por un sujeto

que no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio.⁴

En lo que respecta a la responsabilidad patrimonial del Estado, la Corte Constitucional ha señalado que:

“La responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, y se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, definido como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo; una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas; y una relación de causalidad, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente.”⁵

Ahora bien, el inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política consagra que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Así, el Consejo de Estado ha señalado que los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son en esencia el daño antijurídico, esto es la lesión patrimonial o extra patrimonial sufrida por la víctima sin que tenga el deber de soportarla, y la imputación, como la atribución que de esa lesión se hace al Estado a partir de la acreditación de los títulos que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad.

7.2 De la falla en el servicio

El concepto de falla del servicio se ha clarificado en el sentido de concentrarlo a las situaciones en las que el Estado, debiendo prestar un servicio no lo presta o lo hace con retardo, irregularidad o ineficiencia, suponiendo una obligación a cargo del Estado y la infracción de esa obligación; la esencia radica en determinar la existencia de dicha obligación a cargo del Estado y el criterio de identificación del incumplimiento obligacional administrativo, debiéndose tener en cuenta que la regla general consiste en que esas obligaciones deben ser concretas, determinadas y especificadas por las leyes o los reglamentos, que señalan las funciones que a cada organismo administrativo le corresponde ejecutar⁴.

Frente a ello, el Órgano de Cierre ha indicado que *“la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio*

⁴ C.E. Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042

⁵ Corte Constitucional, sentencia C -644/2011

pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía”⁵.

Precisado lo anterior, debe señalarse que conforme los hechos de la demanda el presente asunto debe analizarse a la luz del régimen subjetivo de responsabilidad, título de imputación - falla del servicio, que precisa que para que se pueda imputar responsabilidad a la administración por incumplimiento de las obligaciones a su cargo, se debe demostrar la configuración varios elementos a saber: el daño y la imputación.

Ahora, con respecto a la noción de los elementos de la responsabilidad, la jurisprudencia ha dicho:

“El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es “irrazonable,” sin depender “de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.

3.4.- La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

3.5.- Finalmente, debe considerarse que la responsabilidad extracontractual no puede ser concebida simplemente como una herramienta destinada a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa globalmente considerada”⁶.

8. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta lo anterior, procede el despacho a determinar si en el presente asunto debe declararse administrativa y patrimonialmente responsable a la entidad accionada.

8.1. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- Que el señor José Israel Sosa Rodríguez nació el 7 de agosto de 1949 en el Municipio de Melgar, Tolima y falleció el día 16 de noviembre de 2020 en el Municipio de Girardot, Cundinamarca, por lo que en el momento de su deceso tenía 71 años de edad; que la señora Guillermina Burgos Melgar nació el 12 de abril de 1948 en el Municipio de El Espinal, Tolima, y contrajo matrimonio con el señor José Israel Sosa Rodríguez el día 6 de junio de 1975; que Karen Yesenia Sosa Burgos es hija de los señores José Israel Sosa Rodríguez y Guillermina Burgos Melgar; que Karen Yesenia contrajo matrimonio el día 20 de noviembre de 2010 con Julián Hernando Álvarez Alarcón; que Karen Yesenia Sosa Burgos y	Documental: Registro civil de nacimiento No. 3961082; registro civil de defunción indicativo serial No. 5141632; registro civil de nacimiento indicativo serial No. 61964380; registro civil de matrimonio indicativo serial No. 6476871; registro civil de nacimiento No. 4624194; registro civil de matrimonio indicativo serial No. 4440582; registro civil de nacimiento indicativo serial 55096991; registro civil de nacimiento No. 1955423; registro

⁶ C.E.: sección tercera; sentencia del 25 de abril de 2018; radicado 19001-23-31-000-2007-00109-01(40435)

<p>Julián Hernando Álvarez Alarcón son padres de Julián Santiago Álvarez Sosa; que Paola Jennie Sosa Burgos es hija de los señores José Israel Sosa Rodríguez y Guillermina Burgos Melgar; que Paola Jennie y Gabriel Bonny Rogelio Barrios Amaya son padres de Laura Sofía Barrios Sosa; que Tatiana Xiomara Sosa Burgos es hija señores José Israel Sosa Rodríguez y Guillermina Burgos Melgar; que Tatiana Xiomara contrajo matrimonio con el señor Guillermo Pedreros Buitrago el 24 de abril de 1999 y son padres de María Paula Pedreros Sosa quien nació el 21 de octubre de 1999; que Camilo Israel Sosa Burgos es hijo de los señores José Israel Sosa Rodríguez y Guillermina Burgos Melgar; que Martin Rodríguez es hermano del fallecido José Israel Sosa Rodríguez y que igualmente Luz Mary Rodríguez es hermana de dicha persona.</p>	<p>civil de nacimiento indicativo serial No. 36441809; registro civil de nacimiento No. 3731973, registro civil de matrimonio No. 1738517; registro civil de nacimiento indicativo serial No. 29248241; registro civil de nacimiento No. 9123938; registro civil de nacimiento No. 3961084; registro civil de nacimiento No. 3961083.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, págs. 52-63, 66-72, del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>2.- Que el señor José Israel Sosa Rodríguez laboró en la administración municipal de Melgar, en el período comprendido del 18 de febrero de 2008 al 16 de noviembre de 2020, en el cargo de Auxiliar Administrativo, código 407, grado 01.</p>	<p>Documental: Certificación expedida por Alba Mercedes Suárez Sierra, Profesional Universitaria – Talento Humano de la Secretaría General-Gobierno del Municipio de Melgar, del 22 de junio de 2021.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, pág. 117 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>3.- Que el señor Sosa Rodríguez prestó sus servicios en el periodo comprendido entre el 18 de febrero de 2008 al 16 de noviembre de 2020, y desempeñaba las siguientes funciones según el Manual:</p> <p><i>“1) Llevar registros y control de los documentos y archivos de la oficina y recordarle al jefe los compromisos adquiridos; 2) Recibir, radicar, redactar y organizar la correspondencia para la firma del jefe y distribuirla de acuerdo con sus instrucciones; 3) Ejercer autocontrol en todas las funciones que le sean asignadas; 4) Manejar con discreción la información y la correspondencia del jefe de la dependencia; 5) Elaborar documentos en procesadores de texto, cuadros en hojas de cálculo, presentación en Software y manejar aplicativos, 6) Llevar y mantener al día el archivo y la correspondencia y mantener actualizado el directorio telefónico del jefe de la dependencia; 7) Aplicar y actualizar los conocimientos y técnicas adquiridas a través de los estudios y la capacitación en las tareas y labores que ejecuta; 8) Solicitar los elementos de consumo y devolutivos necesarios para garantizar la ejecución de las funciones asignadas; 9) Dar el uso adecuado a los elementos y equipos asignados a la dependencia, 10) Proyectar o digitar los actos administrativos ordenados por el jefe de la dependencia donde presta los servicios, orientados al cumplimiento de la misión institucional; 11) Operar los programas sistematizados asignados a la dependencia digitando o registrando la información y produciendo los reportes requeridos para los informes que deba</i></p>	<p>Documental: Certificación expedida por Alba Mercedes Suárez Sierra, Profesional Universitaria – Talento Humano de la Secretaría General-Gobierno del Municipio de Melgar, del 22 de junio de 2021; manual específico de funciones y de competencias laborales.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, págs. 117-121 del expediente electrónico SAMAI).</p>

<p><i>rendir la dependencia o la administración municipal a las entidades públicas que los soliciten o que por norma deban remitir; 12) Las demás funciones asignadas por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.”</i></p>	
<p>4.- Que el señor Sosa Rodríguez presentó síntomas asociados a Covid-19, razón por la que acudió a la Unidad Local de Salud el 31 de octubre de 2020, la cual lo remitió a la “<i>Clínica Colsubsidio</i>” en Girardot, donde por las complicaciones en su salud tuvo que ser internado en la Unidad de cuidados intensivos. De acuerdo con la historia clínica del paciente se dejó consignado el 31 de octubre de 2020 a las 11:11:37 lo siguiente:</p> <p><i>“PACIENTE VALORADO CON TODOS LOS ELEMENTOS DE BIOSEGURIDAD SUMINISTRADOS POR LA INSTITUCIÓN. VALORADO A LAS 7-00. PACIENTE QUE INGRESA REMITIDO DE CENTRO MÉDICO, VIVE EN LA CIUDAD DE MELGAR, REFIERE CUADRO CLÍNICO DE 9 DÍA DE EVOLUCIÓN AL DÍA DE HOY CONSISTENTE INICIALMENTE EN CEFALEA, ASOCIADA A PICOS FEBRILES NO CUANTIFICADOS, ASTENIA, ADINAMIA, POSTERIOR APARICIÓN DE TOS SIN EXPECTORACIÓN Y DESDE EL DÍA DE AYER DISNEA EN REPOSO POR LO CUAL DECIDE CONSULTAR AL SITIO DE REMISIÓN DONDE CONSIDERAN QUE CURSA CON UN CASO PROBABLE DE INFECCIÓN POR SARS-COV-2 Y REMITIEN PARA MANEJO (...). PATOLÓGICOS: DIABETES MELLITUS TIPO 2”. (Pág. 89):</i></p> <p>Del mismo modo se plasmó en su historia clínica conforme a nota médica efectuada a las 13:16:29 del 31 de octubre de 2020 lo siguiente:</p> <p><i>“INGRESO A UNIDAD DE CUIDADOS INTENSIVOS INTERMEDIOS PROCEDENTE DE HOSPITALIZACIÓN. INTENSIVISTA DR AMAYA – DRA MORAN MG. PACIENTE TRASLADADO DE HOSPITALIZACIÓN CON ANTECEDENTE DE DIABETES MELLITUS TIPO 2, CON CUADRO CLÍNICO DE 9 DÍAS CON SINTOMATOLOGÍA RESPIRATORIA DADO POR TOS SIN MOVILIZACIÓN DE SECRECIONES, DISNEA PROGRESIVA, FIEBRE SUBJETIVA, EN CENTRO DE REMISIÓN TOMA RT-PCR-30/10/2020 PARA SARS COV 2, VALORADO POR MEDICINA INTERNA QUIEN CONSIDERA ALTO RIESGO DE DETERIORO VENTILATORIO POR HIPOXEMIA IMPORTANTE Y REQUERIMIENTO DE OXÍGENO A ALTO FLUJO, INGRESA PACIENTE EN REGULARES CONDICIONES GENERALES CON HALLAZGOS CLÍNICOS DADOS POR POLIPNEA”. (Pág. 89).</i></p> <p>Posteriormente, el día 17 de noviembre de 2020 a las 00:01:00 se registró la siguiente anotación en la historia clínica del paciente:</p> <p><i>“PACIENTE MASCULINO EN LA SÉPTIMA DECADA DE LA VIDA CON FALLA VENTILATORIA EN CONTEXTO HIPOXEMIA SEVERA, DESACOPLADO, EN MALAS CONDICIONES GENERALES, EVOLUCIÓN TÓRPIDA, CON SOPORTE DUAL, SIN VARIABLES INFLAMATORIAS ACTIVAS, OXIGENACIÓN COMPROMETIDA, PERFUSIÓN EN DETRIMENTO CON INFECCIÓN POR SARS COV 2 CONFIRMADA, QUIEN PRESENTA RITMO DE PARO ACTIVIDAD</i></p>	<p>Documental: Historia clínica - epicrisis correspondiente al señor José Israel Sosa Rodríguez del periodo comprendido entre el 31 de octubre hasta el 16 de noviembre de 2020.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, págs. 74-103 del expediente electrónico SAMAI)</p>

<p><i>ELÉCTRICA SIN PULSO BRADICARDIA EXTREMA QUE RÁPIDAMENTE PROGRESA ASISTOLIA. SE INICIAN MANIOBRAS DE REANIMACIÓN AVANZADAS PROTOCOLO COVID, EPINEFRINA... SIN RESPUESTA POR PACIENTE, SE DECLARA PACIENTE FALLECIDO 23:30 – 16/11/2020”. (Pág. 102).</i></p>	
<p>5.- Que conforme examen médico ocupacional efectuado al señor José Israel Sosa Rodríguez el 23 de junio de 2009 se determinó que el mismo era apto laboralmente, plasmándose como observaciones <i>“Dieta y ejercicio. Control optometría anual por EPS”</i>; posteriormente, acorde con valoración periódica realizada el 25 de noviembre de 2013 se concluyó que el señor Sosa Rodríguez era apto para el desempeño del cargo de auxiliar administrativo grado 1, no obstante lo cual se plasmó que no era apto para el trabajo alturas, señalándose como recomendaciones/plan de manejo <i>“Dieta, ejercicio, control MD EPS”</i> y como restricciones/observaciones <i>“no exponer a trabajo en alturas”</i>; luego, el día 6 de diciembre de 2017 se le realizó evaluación médica ocupacional, conceptuándose lo siguiente: <i>“EXAMEN PERIÓDICO NORMAL PUEDE SEGUIR LABORANDO. SE LE REALIZÓ AUDIOMETRÍA NORMAL. OPTOMETRÍA NORMAL Y ESPIROMETRÍA NORMAL, GLICEMIA Y PÉRFIL LIPIDICO NORMAL. DEBE IR A SU EPS PARA CONTROL DE OFTALMOLOGÍA, CONTROL DE GLIGENCIA Y TRIGLICERIDOS”</i>; finalmente, el 26 de septiembre de 2019 se realizó nueva evaluación médica ocupacional del señor José Sosa, determinándose que podía continuar con su labor.</p>	<p>Documental: Certificado de aptitud médica del 23 de junio de 2009, expedido por el doctor Gabriel Meneses Robayo, médico especializado en salud ocupacional; historia clínica ocupacional; concepto de aptitud período laboral del 6 de diciembre de 2017; evaluación médica ocupacional periódica del 26 de septiembre de 2019.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, págs. 122-126 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>6.- Que el señor Sosa Rodríguez falleció como consecuencia de una <i>“Neumonía grave secundaria a infección por el virus SARS COVID 19 confirmado, con choque séptico secundario a sepsis de origen pulmonar y la muerte a consecuencia de lo anterior”</i>. De igual manera, dicha persona tenía 3 factores de riesgo que influyeron en el desenlace clínico: ser mayor de 70 años, sufrir de diabetes mellitus tipo 2 y que a la fecha de su muerte no se contaba con disponibilidad del biológico para su inmunización.</p>	<p>Pericial: Dictamen elaborado por el doctor Norbey Darío Ibáñez Robayo, médico auxiliar de la justicia.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, págs. 236-244 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>7.- Que en desarrollo de sus labores como Auxiliar Administrativo, código 407, grado 01, el señor José Sosa Rodríguez, durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020 no tenía asignadas funciones de atención al público, que laboró en esa época mediante alternancia, por lo que únicamente asistía mediodía y que dicha persona insistió en trabajar presencialmente pese a la posibilidad del trabajo remoto</p>	<p>Testimonial: Declaración rendida por Marysabel Ortiz Barragán, directora de contratación del Municipio de Melgar.</p> <p>(Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minutos 01:11:38-01:45:00. Contenida en el enlace Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006).</p>
<p>8.- Que el Municipio de Melgar proporcionó los elementos de bioprotección que el señor Sosa Rodríguez en su calidad de trabajador del ente territorial requería.</p>	<p>Testimonial: Declaraciones rendidas por Marysabel Ortiz Barragán -directora de contratación-, Alba Mercedes Suárez Sierra -profesional universitario-.</p>

	<p>(Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minutos 01:19:51, 00:41:08. Contenida en el enlace Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006).</p> <p>Documental: registro fotográfico de entrega de kit de bioseguridad, charla de socialización del protocolo Covid-19 y de bioseguridad, factura de compra de elementos de bioprotección.</p> <p>(Índice 00002, archivo 004, págs. 211, 227, del expediente electrónico SAMAI).</p>
--	---

8.2. De los elementos de la responsabilidad del Estado

8.2.1 Del daño

En primer lugar, debe indicarse que se encuentra acreditado que el daño acaecido consistió en el deceso del señor José Israel Sosa Rodríguez (q.e.p.d.), el cual ocurrió el 16 de noviembre de 2020 a las 11:30 p.m. en las instalaciones de la Clínica Colsubsidio de la ciudad de Girardot.

8.2.2 De la imputación

Establecida la existencia de un daño sufrido por la parte actora, es preciso entrar a estudiar si el mismo resulta imputable a la parte accionada, considerando la ocurrencia de una hipotética falla administrativa, consistente en que su empleador, Municipio de Melgar, no habría tenido en cuenta las condiciones de especial vulnerabilidad de José Sosa Rodríguez frente al riesgo de contagio por Covid-19, dado que no lo hizo objeto de especiales medidas de protección.

Lo anterior, a la luz de la normatividad específicamente expedida por el gobierno nacional en virtud de la pandemia (Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020, circular externa 100 - 009 de 2020 y la Resolución 666 del 24 de abril de 2020), la cual según afirma la parte actora, fue desconocida por el Municipio de Melgar deviniendo esta omisión en el fallecimiento.

Así las cosas, está demostrado que el señor José Israel Sosa Rodríguez laboraba al servicio del Municipio de Melgar, desempeñando el cargo de auxiliar administrativo, código 407, grado 01, el cual ejerció desde el 18 de febrero de 2008 hasta su fallecimiento ocurrido el 16 de noviembre de 2020. Asimismo, también está acreditado que para el momento de su deceso tenía 71 años de edad y que según refiere la historia clínica generada en la Clínica Colsubsidio, sufría de diabetes mellitus tipo 2,⁷ es decir, dicha persona sufría una patología de base de riesgo e igualmente por su edad era muy vulnerable al virus del SARS-CoV-2.

⁷ Índice 00002, archivo 004, pág. 89 del expediente electrónico SAMAI

En este aparte, debe inquirirse con respecto a las razones por las cuales el señor Sosa Rodríguez pese a haber sobrepasado la edad de retiro forzoso (70 años) seguía laborando al servicio del ente territorial accionado. Así, acorde con oficio SGYG-00692 del 21 de julio de 2021, suscrito por el secretario general y de gobierno de Melgar para esa época, se pronunció al respecto indicando:

“El señor SOSA RODRÍGUEZ (Q.E.P.D.) al momento de cumplir los setenta (70) años de edad, no contaba con las semanas cotizadas exigidas por la ley para acceder a la pensión, en virtud de lo anterior y en aras de no vulnerar los derechos a la pensión del trabajador y ante la imposibilidad de que pudiera acceder a otro empleo, se le permitió permanecer en el desarrollo de sus labores. Lo anterior, con el propósito de que reuniera el requisito de las semanas exigidas en la Ley para tener derecho a la pensión. 6.2. En este sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante concepto 087381 de 2021 estableció:

(...) En cuanto al retiro de los servidores públicos que cumplieron la edad de retiro forzoso y les falta un tiempo considerable para llenar el requisito de las semanas cotizadas exigidas para tener derecho a la pensión de vejez y declaren su imposibilidad de seguir cotizando, deberán ser retirados del servicio y tendrán derecho al beneficio de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en los términos del artículo 37 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo corresponde a la administración en cada caso concreto y particular valorar las condiciones particulares del trabajador, toda vez que aquellos servidores que cumplieron la edad de retiro forzoso y les falta un tiempo “relativamente corto” para cumplir el requisito de las semanas exigidas en la ley para tener derecho a la pensión de jubilación, o los que están adelantando los trámites para que se les incluyera en nómina de pensionados, la Administración “podrá permitirles continuar laborando, por cuanto a estas personas se les dificulta emplearse a su edad en otras entidades públicas o privadas, lo cual les impedirá seguir cotizando y percibir ingresos durante este tiempo”.⁸

Este hecho resulta corroborado por las declaraciones efectuadas por las señoras Marysabel Ortiz Barragán⁹ -directora de contratación y jefe del fallecido- y Alba Mercedes Suárez Sierra¹⁰ -profesional universitario- del Municipio de Melgar, quienes atestiguaron que fue por la razón antedicha que José Sosa no se había retirado del servicio, es decir, que dicha persona no contaba con las semanas cotizadas necesarias y que en aras de proteger su eventual derecho a la pensión se le permitió seguir laborando, ante lo cual, por otra parte, no existe evidencia alguna que el empleado se hubiese manifestado inconforme al respecto o hubiese solicitado la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez.

Ahora bien, se sostiene en el libelo demandatorio, que el Municipio de Melgar es responsable por el incumplimiento de los lineamientos para la prevención y control de la enfermedad Covid-19, adquirida por José Sosa Rodríguez al exponerlo al virus SARS-CoV-2 que estaba presente en el ambiente de trabajo en el cual se vio obligado a laborar, sin que se evidenciaran las medidas de bioseguridad pertinentes. Por lo tanto, bajo criterio de la parte actora, se estima que la enfermedad Covid-19 adquirida por José Sosa Rodríguez tuvo las características de enfermedad laboral, la cual no fuere reportada por su empleador y terminó desencadenando su muerte.

⁸ Índice 00002, archivo 004, pág. 108 del expediente electrónico SAMAI

⁹ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:24:55. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

¹⁰ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 00:42:00. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

Así pues, debe indicarse que efectivamente la muerte de José Sosa Rodríguez tuvo como causa primigenia la enfermedad del Covid-19, la cual desencadenó todo el cuadro clínico inflamatorio que terminaría segando su existencia, sin que sobre este hecho exista controversia entre las partes.

En este orden de ideas se evidencia que los argumentos que esboza la parte accionante para atribuir la responsabilidad por el deceso a la administración municipal de Melgar pueden sintetizarse en que **i)** se desconoció la normatividad expedida por el gobierno nacional en razón a la pandemia decretada, **ii)** se obviaron medidas de bioseguridad, **iii)** se obligó al señor José Sosa a laborar presencialmente en las instalaciones de la alcaldía, **iv)** no se reportó el Covid-19 como una enfermedad laboral pese a que revestía tal carácter y **v)** no se efectuaron las adecuaciones locativas que se requerían en el sitio de trabajo para minimizar el riesgo de contagio.

Ahora bien, se tiene establecido que para los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020 el señor José Israel Sosa Rodríguez asistió a las instalaciones del entonces Departamento Administrativo de Contratación del Municipio de Melgar a desempeñar sus funciones como auxiliar administrativo. Igualmente, se advierte que el 31 de octubre de dicho año fue ingresado en la Clínica Colsubsidio de la ciudad de Girardot con un cuadro de cefalea, tos seca, picos febriles y malestar general.

Así entonces debe señalarse que la historia clínica no es coincidente con respecto a la fecha de inicio de los síntomas puesto que en algunas anotaciones se refiere que en el momento de ingreso presentaba un cuadro de 9 días, mientras en otras se indica que es de 2.¹¹ Lo que sí está claro es que para el 31 de octubre de 2020 José Sosa fue hospitalizado en la Clínica Colsubsidio habiéndosele remitido de un centro de salud. En este sentido cabe indicar que la señora Marysabel Ortiz Barragán, quien era la directora de contratación del Municipio de Melgar y por ende jefe del fallecido, manifestó que el día 21 de octubre de 2020 fue informada por Camilo, -hijo del mismo- que su padre se encontraba enfermo.¹²

En este punto debe dilucidarse entonces si efectivamente hubo un desconocimiento por parte del Municipio de Melgar con respecto a la normatividad expedida por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia del Covid-19 y que la parte actora concreta en los Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020, la Circular externa 100 - 009 de 2020 y la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, razón por la cual a continuación se analizará dicha normatividad a la luz del caso bajo estudio.

i. Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020. El objetivo de este decreto fue adoptar medidas para garantizar la atención y prestación de servicios por parte de las autoridades en el marco del estado de emergencia económica. Para tal fin, en esta normatividad se adoptan medidas tales como la notificación electrónica de actos administrativos, la suspensión de términos de las actuaciones administrativas, la ampliación de términos para responder peticiones, entre otros. Ahora bien, en relación con el presente asunto, se advierte que el artículo 3º prescribió:

¹¹ Índice 00002, archivo 004, págs. 88-89, del expediente electrónico

¹² Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:44:05. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

“ARTÍCULO 3. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A CARGO DE LAS AUTORIDADES. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del Inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”.

De este artículo en mención, se evidencia el mandato a las autoridades públicas para velar por la prestación de servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, no obstante, en caso que no se cuente con los medios tecnológicos para ello prescribe que deberán prestarse en forma presencial. De lo anterior puede colegirse razonablemente que este Decreto de emergencia no prohibió de modo alguno el trabajo presencial, mas sí propendió porque las autoridades velarán en la medida de lo posible por su implementación.

Bajo este contexto no se demostró que el Municipio accionado hubiese desconocido los preceptos del mentado Decreto Legislativo y que por causa de esta infracción hubiese devenido el fallecimiento de José Sosa. En este punto debe examinarse si fue obligado a trabajar presencialmente y debido a ello fue que se contagió del virus y tuvo ocurrencia su fallecimiento, ante lo cual debe señalarse que esta aseveración resulta indemostrada, siendo que no se acreditó que efectivamente hubiese existido coerción para que desarrollara presencialmente su trabajo.

En efecto, en el libelo demandatorio se afirma que *“...la enfermedad Covid 19 adquirida por el trabajador JOSÉ ISRAEL SOSA RODRÍGUEZ al exponerse al virus SARS-COV-2 el cual estaba presente en el ambiente de trabajo en el cual se vio obligado a laborar”*. Es decir, claramente se sugiere que a dicha persona se le forzó a la presencialidad laboral, sin embargo, no se proporcionó prueba alguna que permita inferir esta aseveración.

En este ámbito, únicamente obra la declaración del señor Ricardo Marín Burgos, quien afirmó que su madre, María Constanza Burgos de Marín, quien laboraba en una inspección del Municipio, se le estaba obligando mediante un *“comunicado”* a regresar al trabajo presencial y que le contó que al señor Sosa Rodríguez igualmente lo obligaron en este sentido.¹³ Pese a lo anterior, una vez escuchada la

¹³ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 00:29:15. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

declaración de la propia señora María Constanza, ésta se limitó a indicar que en su caso particular se le requirió para que regresara al trabajo presencial, ante lo cual solicitó se le permitiera continuar con el teletrabajo, y frente a lo cual se accedió por parte de la administración municipal.¹⁴

Por lo tanto, estos testimonios no constituyen prueba alguna de presión o coerción efectuada al extinto Sosa Rodríguez, habida cuenta que ni el señor Ricardo Marín ni su progenitora trabajaban en la misma dependencia con dicha persona, -incluso el señor Ricardo en el año 2020 ya no estaba al servicio de la administración municipal-; de igual modo tampoco dieron fe de que efectivamente se hubiese obligado a José Israel para que trabajara presencialmente.

De otra parte, no se allegó material probatorio alguno que permitiera colegir que José Israel Sosa Rodríguez hubiese solicitado a la administración municipal de Melgar o a su jefe inmediata, continuar desempeñando sus labores por medio del trabajo remoto; por el contrario, según aseveró la directora de contratación, dicha persona se encontraba muy a gusto con retornar al trabajo presencial, del cual cabe añadir que con base en la declaración de su superior no implicaba la atención de público, que no tenía contacto directo con ningún otro de los empleados y que **sus funciones se reducían a foliar y archivar documentación.**

Del mismo modo, con apoyo en la mentada declaración de la directora de contratación del Municipio de Melgar, se evidencia que la presencialidad no era absoluta, toda vez que existía alternancia en el desarrollo de su labor; igualmente, se observa que el señor José Olimpo Celis Ramírez, quien desempeñaba una labor análoga sí solicitó el teletrabajo, lo cual fuere efectivamente concedido por la administración. Efectivamente, la mencionada funcionaria sobre el asunto manifestó:

*“En el caso del señor Sosa pues nunca dijo que tuviera una comorbilidad, nunca lo supe; el señor nunca lo manifestó tampoco, y lo que sí te puedo decir es que él estaba muy contento de haber vuelto, digamos a hacer, así fuera su actividad solito ahí porque estaba realmente afectado porque es que el encierro realmente afectó a las personas en su tema emocional, él estaba agotado de estar en la casa y era lo que él nos manifestaba a los del ambiente laboral, pues eso es lo que tengo que decir porque no te puedo decir nada diferente a que porque se permitió o no, digamos por ejemplo, les ponía el caso de don Olimpo, don Olimpo dijo ‘yo quiero trabajar en mi casa, denme la opción’, pasó un escrito, y efectivamente fuimos y le llevamos carpetas, su pegante, su lápiz, su borrador, para que él hiciera su trabajo en casa, o sea, nunca se le ha obligado, nunca se le obligó a nadie a que mire, usted tiene que estar laborando, cumpliendo un horario, no, de hecho cuando ellos venían, venían medio tiempo, por ejemplo las veces que venía el señor José, él venía medio tiempo, ni siquiera todo el día, el señor era muy cuidadoso, pues por lo menos aquí en la oficina, él utilizaba tapabocas, no se lo quitaba para nada, traía su propia agua en un tarrito, él utilizaba guantes, con decirte que ni siquiera cogía buseta, él se venía de su casa acá, se venía, porque él me contaba, a pie”.*¹⁵

En resumen, con base en lo prescrito Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 se aprecia que este promovió el trabajo en casa, sin embargo, no prohibió tajantemente el trabajo presencial razón por la cual para la época de ocurrencia de

¹⁴ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 00:59:45. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

¹⁵ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:30:40. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

los hechos (octubre de 2020) no existía una vulneración de esta normatividad por parte del ente accionado al permitir la labor presencial de José Sosa; del mismo modo acorde con el acervo probatorio recaudado, no se estableció que dicha persona hubiese solicitado la modalidad del teletrabajo ni tampoco que se le hubiese obligado a laborar físicamente en las instalaciones de la alcaldía municipal.

ii. Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020. El artículo 2º de esta norma obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad, conforme a los protocolos sobre bioseguridad que expidiera el Ministerio de Salud y Protección Social.

iii. Resolución 666 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, esta adoptó p el protocolo general de bioseguridad para *“mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”*.

Con motivo a los precitados Decreto Legislativo 539 y la Resolución 666 de 2020 la parte actora aduce que no se adoptaron las medidas pertinentes de protección a la salud del señor Sosa Rodríguez, lo cual precisa en relación con las instalaciones de la oficina de contratación del municipio, puesto que refiere que *“el Departamento Administrativo de Contratación de la Alcaldía Municipal de Melgar Tolima, estaba principalmente determinado por espacios reducidos, con renovación mínima de aire debido a las características locativas y estructurales de la edificación, y temperatura ambiente de 37°C en promedio”*,¹⁶ señalando igualmente que tenía que trabajar con 4 compañeros.

Ahora bien, en cuanto a las adecuaciones locativas previstas por la citada normatividad, se aprecia que la resolución 666 de 2020 dispuso en su anexo técnico:

“4.1.5 Medidas locativas

- Disponer en áreas comunes y zonas de trabajo, de suficientes puntos de aseo para el lavado frecuente de manos, los cuales deberán ser acordes a las áreas de trabajo y el número de trabajadores según las recomendaciones de las autoridades de salud.*
- Se deben suministrar casilleros dobles para evitar que su ropa ordinaria se ponga en contacto con la ropa de trabajo.*
- Garantizar la existencia de desinfectantes cerca de las zonas de desplazamiento y trabajo.*
- Garantizar la correcta circulación del aire y evitar el uso de aire acondicionado o ventiladores en las instalaciones. Tomar medidas para favorecer la circulación y recambio de aire en espacios cerrados o con escasa ventilación, y realizar el mantenimiento de los equipos y sistemas de ventilación.*
- Garantizar la existencia de agua limpia, jabón líquido y toallas desechables o de un solo uso en los baños.*
- Disponer de lavamanos para evitar aglomeraciones a la hora de realizar el lavado de manos.*
- Disponer de canecas con tapa para la disposición final de los elementos de bioseguridad utilizados por los trabajadores que sean de un solo uso o desechables.*
- Eliminar los sistemas de control de ingreso por huella e implementar sistemas alternos en los casos en los que sea posible. Si no es posible, establecer*

¹⁶ Índice 00002, archivo 004, pág. 5, del expediente electrónico

mecanismos de desinfección frecuente del dispositivo y de desinfección de manos luego del registro, por ejemplo, con alcohol glicerinado.

- Garantizar un espacio para que los trabajadores guarden sus elementos personales y ropa de diario en el caso en que se requiera. Igualmente, de bolsas para guardar la ropa de trabajo y posterior lavado (tener cuidado con las prendas personales).

- Disponer de áreas de trabajo despejadas de elementos ajenos a la labor, por lo que se debe destinar un área para que el personal guarde maletas, chaquetas, cascos de motocicleta o bicicleta y otros elementos”.

Conforme lo anterior, se advierte que de acuerdo con la parte accionante su inconformidad se dirige hacia la siguiente recomendación que habría sido infringida por la Alcaldía de Melgar de “- *Garantizar la correcta circulación del aire y evitar el uso de aire acondicionado o ventiladores en las instalaciones. Tomar medidas para favorecer la circulación y recambio de aire en espacios cerrados o con escasa ventilación, y realizar el mantenimiento de los equipos y sistemas de ventilación”.*

Así las cosas, esta aseveración no resulta de recibo para el despacho, considerando que no se demostró que efectivamente se hubiese desconocido la normatividad de bioseguridad en relación con las instalaciones de la oficina de contratación del Municipio de Melgar. A contrario sensu, lo que se acreditó con base en la prueba testimonial recaudada y específicamente con la declaración de la jefe de contratación es que los aires acondicionados permanecieron apagados,¹⁷ que el señor Sosa no tenía funciones de atención al público,¹⁸ que debido a la alternancia no tenía contacto directo con otro empleado¹⁹ y que su labor consistía únicamente en la foliación y archivo documental.²⁰

Ciertamente, no existía un aislamiento absoluto, pero resulta enteramente especulativo afirmar que el señor Sosa Rodríguez se contagió del virus del SARS-CoV-2 en las instalaciones de la oficina de contratación de Melgar, puesto que dichos hechos son totalmente hipotéticos. En efecto, en apoyo de esta afirmación, se sostiene que el señor José Nicolás Alberto Arias Silva, quien también laboraba en el ente accionado, falleció por Covid-19 el día 26 de octubre de 2020; sin embargo, se estableció que el señor Arias Silva trabajaba en la secretaría de hacienda en el primer piso de la alcaldía, mientras que contratación, donde laboraba el Señor Sosa, se ubica en el tercer piso y que por razón de sus funciones no tenía que tener ningún contacto con dicha persona.²¹

En virtud de lo anterior, no se reportó el Covid-19 como una enfermedad laboral dado que de conformidad con el artículo 13 del Decreto 538 del 12 de abril de 2020, el Ministerio de Salud determinó que el Covid-19 será incluido dentro de la tabla de enfermedades laborales, como enfermedad laboral directa, pero únicamente respecto de los trabajadores del sector salud, sin que en este caso se haya establecido fehacientemente su origen laboral, resultando discutible vincular causalmente el contagio con el desarrollo de su labor, con mayor razón si se tiene en cuenta que previo al contagio y fallecimiento se realizó una actividad social familiar en la que, eventualmente, también pudo haberse contagiado.²²

¹⁷ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:32:37. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

¹⁸ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:37:23. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

¹⁹ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:17:50. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

²⁰ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:14:22. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

²¹ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:37:23. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

²² Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:41:00. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

Por otra parte, tampoco se probó que el empleador del señor José Israel no hubiese proporcionado los elementos de bioprotección que en su calidad de trabajador requería.

Sobre este asunto, manifestó la directora de contratación:

*“PREGUNTADO. Doctora Ortiz, cuéntenos qué medidas de bioseguridad les entregaron a ustedes cuando regresaron a laborar. CONTESTÓ. Bueno, nosotros contratamos todos los kits de bioseguridad, entonces a nosotros nos daban el alcohol, el antibacterial, jabón antibacterial, nos daban tapabocas, nos daban guantes, en una época se utilizaban los guantes, esas eran las medidas, nosotros tenemos digamos el privilegio, uno de tener una oficina grande, pues tratábamos de que en la alternancia los espacios no coincidieran muchas personas, y de todas maneras, en esa época nosotros cerramos la atención al público, y todos los estudios previos, o cosas que necesitaran, nos las enviaban a través de correo electrónico, y pues uno las imprimía y así se manejaba el tema”.*²³

Esta misma información respecto a la existencia de medidas de bioseguridad también fue corroborada por la testigo, Alba Mercedes Suárez Sierra, quien se desempeña como profesional universitario al servicio de la alcaldía de Melgar.²⁴ De igual modo, documentalmente se tiene probado que **1)** efectivamente al señor José Israel Sosa Rodríguez se le hizo entrega del kit de bioseguridad (tapabocas, alcohol, gel y guantes), **2)** que se llevó a cabo la socialización del protocolo Covid-19 y se hicieron charlas de bioseguridad,²⁵ y **3)** que el Municipio de Melgar adquirió dichos elementos.²⁶

iv. Circular externa 100 - 009 de 2020. Esta circular expedida por los ministros de salud y de trabajo dispuso acciones para implementar en la administración pública las medidas de bioseguridad dispuestas en la resolución 666 del 2000. Así, en cuanto atañe al asunto bajo estudio se tiene que prescribió:

“2. Caracterizar, a iniciativa de los servidores y contratistas de la entidad, a aquellas personas que manifiesten tener patologías de base como factor de riesgo, tales como:
a) *Diabetes, enfermedad cardiovascular, hipertensión arterial - HTA, accidente cerebrovascular, VIH, cáncer, uso de corticoides o inmunosupresores, enfermedad pulmonar obstructiva crónica - EPOC. (...).*
b) *Personas mayores de 60 años. (...).*
En dichos casos, se recomienda a las entidades extender la modalidad de trabajo en casa aún superado el periodo de aislamiento preventivo obligatorio”.

En vista de lo anterior, se advierte que si bien tanto esta circular como la resolución 666 de 2020 prescriben que debe efectuarse una caracterización de los servidores con comorbilidades y mayores de 60 años, a efectos de propender el trabajo en casa para los mismos, tampoco prescribe la obligatoriedad absoluta del trabajo remoto. Aunado a lo anterior, se aprecia que -se reitera- el señor Sosa Rodríguez nunca solicitó a su empleador que se le facilitara el teletrabajo y tampoco existe prueba de que el mismo informó o tuvo la iniciativa de manifestar que por su

²³ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 01:19:51. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

²⁴ Audiencia de pruebas del 26 de octubre de 2023, minuto 00:41:08. Contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2023-00006](#)

²⁵ Índice 00002, archivo 004, pág. 211, del expediente electrónico

²⁶ Índice 00002, archivo 004, pág. 227, del expediente electrónico

condición de base (diabetes mellitus grado 2) tuviese que dársele un trato diferente al asumido por él en la administración municipal.

En este contexto, vale la pena citar al secretario general y de gobierno del Municipio de Melgar, quien por medio de oficio del 21 de julio de 2021 sostuvo:

*“que el perfil de vulnerabilidad y de riesgo frente al COVID-19, fue determinado de conformidad a la Resolución No. 666 del 24 de Abril de 2020, de modo tal que se diseñó e implementó el protocolo de bioseguridad para este ente territorial; el cual fue de conocimiento de todos los funcionarios por medio de circulares internas (físicas y electrónicas). Adicional, mediante Circular Interna No. 007 de 2020, se evidencian los lineamientos de bioseguridad y trabajo en casa que se establecieron para los funcionarios que presentaran algún tipo de síntoma relacionado con el COVID-19, para quienes fuesen mayor de 60 años, para los que tuvieran enfermedades crónicas, mujeres en estado de embarazo, entre otros. En este sentido, encuentra esta entidad que el señor SOSA RODRÍGUEZ (Q.E.P.D.), adoptó la facultad discrecional de no informar de manera verbal o escrita a su jefe inmediato, alguna de las condiciones anteriormente referidas, máxime teniendo en consideración que la Administración Municipal socializó permanentemente la importancia de mantenerse y mantener al equipo de trabajo a salvo del COVID-19, de la importancia de reforzar la seguridad de su entorno, reiterando una y otra vez las normas básicas de la buena higiene y el debido proceso de informar cuando alguna persona sintiera algún síntoma relacionado a COVID-19”.*²⁷

Lo anterior está corroborado por la declaración de la directora de contratación, quien como jefe del señor José Sosa confirmó que dicha persona no manifestó su patología de base, y además no se encontraba a gusto con el teletrabajo por lo que solicitó desempeñar sus funciones presencialmente, atendiendo la alternancia en los horarios.

En virtud de lo anterior, puede razonablemente concluirse que si bien en su condición persona mayor de 70 años y con una patología de riesgo, Sosa Rodríguez pudo haber accedido al trabajo remoto, dicha persona libremente decidió prescindir del mismo, sin que por causa de ello pueda inexorablemente atribuirse al ente territorial accionado la responsabilidad por causa de su contagio y fallecimiento por Covid-19, habida cuenta que, como se dijo anteriormente, esta enfermedad se trató de una pandemia que afectó todos los ámbitos de la sociedad.

En este orden entonces, se rompe totalmente la causalidad al no poderse atribuir fuera de toda duda que el contagio del virus Covid-19 tuviera origen en el lugar de trabajo, situación que resulta enteramente hipotética y que si bien no puede descartarse, tampoco puede afirmarse con total seguridad, habida cuenta que el Covid-19, causado por el virus SARS-COV-2, constituyó una pandemia global que afectó múltiples ámbitos y que pese a los esfuerzos masivos de gobiernos, instituciones de salud y en general de la sociedad, se propagó masivamente siendo su contención muy limitada.

9. RECAPITULACIÓN

En conclusión, se negará lo pretendido a través del presente medio de control, toda vez que no se demostró que el fallecimiento de José Israel Sosa Rodríguez pudiese

²⁷ Índice 00002, archivo 004, págs. 107-114 del expediente electrónico SAMAI

ser atribuido a la negligencia de la entidad territorial accionada, ni al desconocimiento de la normatividad proferida en el marco de la emergencia sanitaria, siendo que su deceso tuvo lugar por razón de una pandemia de enormes proporciones que afectó a la humanidad y que desafortunadamente cesó la existencia de dicha persona.

10. COSTAS

El artículo 188 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021, señala, que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P. dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas de manera desfavorable, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo solicitado.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

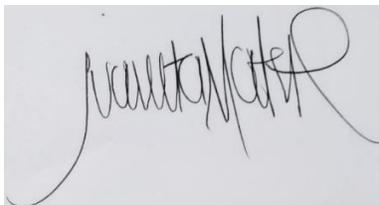
PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija como agencias en derecho el 4% de lo solicitado en la demanda.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo señalan los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la ley 2080 de 2021.

CUARTO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ