

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA No. 134**

**REFERENCIA:** EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
**ACCIÓN:** TUTELA  
**ACCIONANTE:** PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE QUIBDÓ  
**ACCIONADO:** POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. NORMA MORENO MOSQUERA.**

Corresponde a este Tribunal decidir sobre la impugnación presentada por el apoderado del representante legal de POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S. A, en contra de la Sentencia No. 39 de fecha 29 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, que concedió las pretensiones de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA

El Procurador 186 Judicial I Administrativo de Quibdó, actuando como representante de la sociedad y en defensa concretamente de los señores Jarín Jafeth Murillo Palacios, Gustavo Rentería Bermúdez, Hernán H. Becerra Valencia, Arley Arce Cuesta, Anastacia Arias Cuesta, Luz Stella Ceballos Durango, Diva Dione Palacios Acosta, María Dalila Mena Rentería, Martha Cecilia Vergara Cuesta, y demás empleados y trabajadores de la salud de la ESE Hospital Ismael Roldán Valencia de Quibdó, interpone acción de tutela en contra de la Empresa Social del Estado Hospital Local Ismael Roldan Valencia, Positiva Compañía de Seguros S.A y el Municipio de Quibdó-Secretaría de Salud, con la finalidad que se le concedan las siguientes

#### 1.1 PRETENSIONES:

*“PRIMERA: AMPARAR los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y justas, y a la salud a favor de los señores Jarín Jafeth Murillo Palacios, Gustavo Rentería Bermúdez, Hernán H. Becerra Valencia, Arley Arce Cuesta, Anastacia Arias Cuesta, Luz Stella Ceballos Durango, Diva Dione Palacios Acosta, María Dalila Mena Rentería, Martha Cecilia Vergara Cuesta y demás servidores, empleados y trabajadores de la salud de la ESE Hospital Ismael Roldán Valencia.*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*SEGUNDA: ORDENAR al gerente de la ESE Hospital Ismael Roldán Valencia que adopte, dentro del término de cinco (5) días, las medidas administrativas, financieras, económicas y presupuestales necesarias para:*

*1. Suministrar, de manera integral, eficiente y periódica, los elementos de protección personal (EPP) a sus servidores, empleados y trabajadores de la salud, tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directa o indirectamente con la prestación del servicio de salud, que incluyan:*

*1.1. Vestido quirúrgico de tela o batas desechables, delantal impermeable, tapabocas tipo quirúrgico, mascarilla de alta eficiencia (Tipo N95 o FFP2), monogafas, protector ocular, pantalla facial o careta, guantes, gorro, botas o zapatos cerrados, así como los insumos que incluyan: alcohol glicerinado mínimo al 60% máximo 95%; desinfectantes, aromatizantes, desengrasantes, jabones o detergentes, especificando dosis y naturaleza química del producto; toallas desechables, canecas con tapa para la disposición final de los elementos de bioseguridad, bolsas para guardar ropa de trabajo, lavamanos suficientes para evitar aglomeraciones; herramientas y equipos médicos necesarios para cumplir sus tareas que incluyan: test para COVID-19, kits virológico para toma de muestras, incluido el transporte viral de las mismas;*

*1.2. Medidas locativas que incluyan: disposición de áreas comunes y zonas de trabajo con suficientes puntos para el frecuente lavado de manos cumpliendo con los protocolos de distanciamiento; suministro de casilleros dobles para evitar que la ropa de la calle se ponga en contacto con la ropa de trabajo; y demás elementos de protección personal, insumos, herramientas, equipos médicos, y medidas locativas, requeridos para el control de las infecciones y detener la transmisión del coronavirus SARS-CoV-2/COVID-19, conforme a las necesidades institucionales del personal de salud, y los protocolos, normas y lineamientos técnicos establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social;*

*2. Formular y ejecutar el plan de identificación de peligros, evaluación, valoración de riesgos laborales y determinación de controles para el personal de salud, en el contexto COVID-19.*

*TERCERA: ORDENAR al representante legal de Positiva Compañía de Seguros que en cumplimiento de lo ordenado en los decretos legislativos 488 y 500 de 2020, dentro del término de cinco (5) días disponga lo pertinente para:*

*(i) Suministrar, de manera integral, eficiente y periódica, los elementos de protección personal (EPP) requeridos para el control de las infecciones y detener la transmisión del coronavirus SARS-CoV-2/COVID-19, a la totalidad de servidores, empleados y trabajadores de la salud afiliados de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directa o indirectamente con la prestación del servicio de salud, conforme a las necesidades institucionales del personal de salud y los protocolos, normas y lineamientos técnicos establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; y*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*(ii) Prestar la asesoría, asistencia y supervisión completa y necesaria para la formulación del plan de identificación de peligros, evaluación, valoración de riesgos laborales y determinación de controles para el personal de salud que presta sus servicios en la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, en el contexto COVID-19”.*

*CUARTA: ORDENAR al señor Secretario de Salud del municipio de Quibdó que presente informes semanales sobre los factores de riesgo para la salud para los trabajadores de la ESE Hospital Ismael Roldán Valencia en cumplimiento de su competencia de vigilancia y control<sup>16</sup>, desde la notificación del fallo y hasta que se reporte la mitigación del riesgo por contagio en dicho centro hospitalario.*

*QUINTA: ORDENAR al señor Alcalde del municipio de Quibdó que, dentro del término de cinco (5) días, o el plazo prudencial que fije el juez o magistrado, en forma coordinada y complementaria, y de ser necesario, concorra financiera, económica y técnicamente con la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, en términos de dotación de elementos de protección personal para el personal de salud, y suministro de insumos, herramientas y equipamiento médico, para mejorar la capacidad y condiciones para la atención de la pandemia originada por el coronavirus SARS-CoV2/COVID-19”.*

## **1.2 FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

En el escrito de amparo se expresaron como hechos los que se resumen en los siguientes:

*“PRIMERO: La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio<sup>3</sup>, y lo catalogó como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESP II).*

*SEGUNDO: La ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, ubicada en el municipio de Quibdó (Chocó), fue creada como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden municipal, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita al municipio de Quibdó, con el objeto de prestar los servicios de salud.*

*TERCERO: El patrimonio del hospital está constituido por los bienes y recursos transferidos por el municipio de Quibdó y las transferencias y aportes que reciba de los presupuestos nacional, departamental y municipal; posee una cartera de \$5.895.302.135 con corte a 31 de marzo de 2020; tiene indicadores de calidad deficientes que no muestran las propiedades*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
 ACCIÓN: TUTELA  
 ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
 QUIBDÓ  
 ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*deseables de validez, confiabilidad y veracidad en la atención de los servicios de salud ofrecidos, razón por la cual se encuentra calificada en riesgo alto.*

*CUARTO: El hospital cuenta con una planta de tratamiento para el suministro de agua potable que funciona de manera irregular, por falta de insumos para el tratamiento del agua y repuestos de las máquinas; la sede administrativa tiene pozo séptico y no está conectada a la red pública sanitaria; y no posee planta generadora de oxígeno.*

*QUINTO: El talento humano del hospital, tanto asistencial como administrativo y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directa o indirectamente con la prestación del servicio de salud, está compuesto por 209 empleados y trabajadores de la salud, distribuidos así:*

<b>Empleados públicos</b>	<b>Personal vinculado por contrato individual de trabajo</b>	<b>Personal vinculado mediante contratos y órdenes de prestación de servicios</b>
125	56	28

*SEXTO: De ese grupo de personas que prestan sus servicios al hospital, (54) padecen de hipertensión, (4) de diabetes, (2) de cardiopatía isquémica, (1) de obesidad, (1) de VIH, y trece (13) son mayores de 60 años.*

*SÉPTIMO: Esas patologías y la avanzada edad son factores de riesgo que pueden generar complicaciones en personas con COVID-19, conforme a lo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*OCTAVO: El personal de salud del hospital no cuenta con suficientes elementos de protección personal, insumos, herramientas, y equipamiento médico, para laborar en un ambiente adecuado y seguro que le permita cumplir a cabalidad con los deberes del cargo o empleo relacionados con el control de la infección intrahospitalaria por SARS-Cov-2/COVID-19, y el tratamiento respetuoso del personal en su condición humana.*

*NOVENO: El hospital no posee plan para la identificación de peligros, evaluación, valoración de riesgos y determinación de los controles necesarios para eliminar, reducir o mitigar el riesgo biológico con implicaciones sanitarias en el ambiente de trabajo del personal de salud en el contexto COVID-19, ni tiene implementado un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) para prevenir de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y la protección y promoción de la salud de sus trabajadores.*

*DÉCIMO: La ARL Positiva Compañía de Seguros tiene pendiente la entrega de los siguientes elementos de protección personal (EPP) para el personal de salud de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia:*

<b>ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL</b>	<b>ENTREGADO</b>	<b>PENDIENTE</b>
Mascarillas quirúrgicas N95	1000	3300
	100	600

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

Guantes NO estériles	2500	<b>1600</b>
Guantes estériles	230	<b>370</b>
Caretas	24	<b>16</b>
Batas	0	<b>350</b>
Monogafas	0	<b>40</b>
Polainas	0	<b>350</b>
Trajes	0	<b>35</b>
Gel	240	<b>0</b>

*DÉCIMO PRIMERO: La ARL Positiva Compañía de Seguros invitó a hacer uso del software ALISSTA para facilitar la gestión del SG-SST de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia; no ha realizado seguimiento para detectar posibles efectos indeseables o ineficacia del EPP para cada trabajador del hospital, ni prestado asesoría, asistencia técnica y supervisión completa al hospital para la formulación del plan de identificación de peligros, evaluación, valoración de riesgos y determinación de los controles necesarios en el contexto COVID-197.*

*DÉCIMO SEGUNDO: La Secretaría de Salud del municipio de Quibdó no ha ejercido a cabalidad sus funciones de inspección, control y vigilancia sobre la disponibilidad de dotación de los elementos de protección personal, insumos y equipamiento médico, necesarios y suficientes, para el cumplimiento de las tareas de los empleados y trabajadores de la salud de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, ni ha apoyado técnica, financiera y económicamente en la consecución de estos bienes a este hospital adscrito a la estructura de la administración municipal.*

*DÉCIMO TERCERO: Las personas en favor de quien se instaura la presente acción de tutela, conforme al listado anexo, son servidores de la salud de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, afiliados a la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia (ANTHOC)”*

## **2. CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS.**

Las entidades accionadas contestaron la demanda así:

*El municipio de Quibdó, expresó en concreto “que efectivamente la omisión por la falta de dotación de insumos, elementos y equipos médicos, es una obligación que no corresponde a la alcaldía municipal ni a su secretaria de salud, amén de que aunamos esfuerzos por ayudar, inspeccionar y vigilar la prestación de este servicio y ayudas residual para la pandemia que nos afecta llamada Covid-19, (.).*

*(...), de existir esta vulneración o violación, no recae sobre la administración municipal y secretaria de salud.*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*“(…), no es competencia de la secretaria de salud municipal realizar informes sobre el factor de riesgo (matriz de riesgo) ya que es la misma entidad quien deberá realizarla y enviarla a la Secretaria de Salud Municipal, para lo de su competencia, por lo tanto esta pretensión está orientada hacia la entidad que debe cumplir con ella, en este caso la Secretaria de Salud Municipal.*

*Quinta: (...)*

*(...)*

*b) La administración municipal no es la entidad competente para cubrir los gastos que por omisión en sus obligaciones no realice la ARL pues la dotación de insumos y equipos médicos son considerados elementos de trabajo tal como está plasmado en la circular 005 de 2020 y decreto legislativo 538 el 2020”.*

*Por lo anterior concluye que la administración municipal y su secretaria de salud, carecen de legitimación en la causa por pasiva “.*

**La ARL Positiva Compañía de Seguros S.A,** en su informe solicita negar las pretensiones de la acción de tutela, en consideración a que ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, y las instrucciones impartidas por el Ministerio de Salud y Protección social y el Ministerio de Trabajo. Al respecto:

*“Esta Administradora de Riesgos Laborales ha desarrollado acciones tendientes a dar apoyo a nuestras empresas afiliadas, en especial todas aquellas del sector salud que se encuentran atendiendo en primera línea los casos de Covid-19 y cuyos trabajadores se encuentran expuestos directamente al virus”. En tal sentido detalla las siguientes:*

*“1. Positiva Compañía de Seguros S.A., estableció una guía para empleadores que fue divulgada en las distintas empresas afiliadas con un plan de contención y atención de casos sospechosos y diagnosticados con COVID -19, donde se habilita un protocolo para el manejo de cada uno de ellos. Lo anterior de acuerdo con lo establecido en el Decreto 500 de 2020, en lo referente a las actividades de promoción y prevención.*

*2. Se han socializado con las empresas diversos materiales de educación respecto del uso adecuado de los elementos de protección personal y manejo para la contención del COVID-19, a través de diferentes cartillas e instructivos.*

*3. Con base en el documento “Recomendaciones de Elementos de Protección Personal para personal de salud según el área de atención para COVID-19. Consenso IETS – ACIN”, publicado en la página oficial del Ministerio de Salud, y teniendo en cuenta la historia natural de la enfermedad, en donde se identifica que las formas de contagio son por vía respiratoria, a través de mucosas como boca y ojos, y por contacto de las manos con superficies o áreas contaminadas con el virus, esta Compañía ha venido adquiriendo Elementos de Protección Personal destinados para los trabajadores de la salud de nuestras empresas afiliadas, la protección respiratoria con MASCARILLAS QUIRÚRGICAS, RESPIRADORES N-95,*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*GUANTES ESTÉRILES y NO ESTÉRILES, CARETAS DE PROTECCIÓN, ALCOHOL ISOPROPILICO, y GEL ANTIBACTERIAL, entre otros insumos.*

*4. Para el caso puntual de la Hospital ISMAEL ROLDAN VALENCIA ESE, mediante carta de concertación del 14 de abril de 2020, se informa los elementos de protección a entregar a partir del 1 de mayo de 2020.*

*Adicionalmente, mediante carta de fecha seis de mayo, se envía a la Hospital ISMAEL ROLDAN VALENCIA ESE un informe consolidado sobre los elementos de protección personal entregados y próximos a entregar.*

*(...)*

*5. En este punto, es conveniente precisar al despacho que esta Administradora de Riesgos Laborales viene adelantando día tras día la adquisición de elementos de protección personal, y así mismo ha venido realizando entrega de estos a nuestras empresas afiliadas a lo largo y ancho del territorio nacional, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la gestión correspondiente a la adquisición y entrega de EPP no era una actividad que tradicionalmente estaba a cargo de las ARL, por lo cual las acciones contractuales y logísticas que se vienen llevando a cabo han requerido de un esfuerzo institucional bastante arduo, donde se ha invertido todo el capital humano para el desarrollo de esa importante tarea.*

*6. Se relacionan las actividades de promoción y prevención realizadas por la compañía en el HOSPITAL LOCAL ISMAEL ROLDAN VALENCIA ESE durante el año, lo cual evidencia que, si se han desarrollado actividades de asesoría y acompañamiento, se adjuntan las evidencias.*

*(...)*

*7. Otro aspecto para tener en cuenta, es que desde que se expidieron los decretos 488 y 500 han pasado un poco más de un mes, un periodo muy corto donde se han adelantado importantes contrataciones por parte de esta ARL para la compra de elementos de protección personal, logrando llegar con ellos a un porcentaje considerable de empresas del sector salud, sin embargo, estamos hablando de insumos cuya oferta en los mercados nacionales e internacionales es muy baja y por el contrario la demanda de los mismos es sumamente alta.*

*Finalmente, se reitera señor juez que, los recursos destinados para la adquisición de elementos de protección personal a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales NO SON ILIMITADOS, la norma hace referencia a un 2% del total de la cotización para actividades de emergencia e intervención y para la compra elementos de protección personal, es por ello que la labor que vienen realizando las ARL constituye un **APOYO PARA LOS EMPLEADORES** con las acciones de protección de la salud de los trabajadores expuestos, sin que ello implique que las empresas puedan desatender la obligación legal que tienen de dotar a su personal con los elementos de protección personal y la correspondiente capacitación frente al adecuado uso, manipulación y desecho de estos.*

*(...) nuestra función consiste en garantizar en forma oportuna los servicios de asesoría y asistencia técnica en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG SST), y en este caso de manera transitoria para la preparación, respuesta y atención de casos de enfermedad por COVID- 19, donde se demuestra que se han desplegado las acciones necesarias para la*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*adquisición y entrega de elementos de protección personal para los trabajadores expuestos al COVID-19, sin que ello implique que los empleadores puedan apartarse de otorgar los elementos de protección que sean necesarios y que por ley están obligados a entregar, y de tomar las medidas que considere pertinentes para la protección de sus trabajadores.”*

Con fundamento en lo anterior alega no ser la entidad con legitimación en la causa por pasiva frente a las pretensiones de la demanda.

Por su parte la **ESE HOSPITAL ISMAEL ROLDAN VALENCIA**, en su informe indicó lo siguiente:

*“En lo que concierne directamente a las acciones adelantadas o medidas tomadas para garantizar a nuestro personal tanto asistencial como administrativo, la eliminación o aminoración del riesgo de contagio del virus COVID-19, a la fecha hemos adelantado las siguientes acciones:*

- Adopción de un Plan de Contingencia para la atención de pacientes afectados por COVID-19*
- Diseño del protocolo para el manejo de casos probables de COVID-19*
- Capacitación al personal del área médico-asistencial, administrativa y personal de aseo en: medidas preventivas y toma de muestras de COVID-19, socialización del protocolo para el manejo de casos probables de COVID-19, lineamientos COVID-19 y normas de limpieza y desinfección.*
- Entrega completa y oportuna al personal médico asistencial, personal administrativo, y personal de apoyo a la gestión (aseo y vigilancia) de todos los implementos de protección personal, tal y como está establecido en los CDCP y la OSHA, de forma.*

*De igual manera hemos adelantado gestiones ante la ARL Positiva para que den cumplimiento a la obligación que les asiste con los trabajadores de la ESE, dentro de la actual situación de COVID-19, requiriéndole la entrega oportuna y completa de los elementos de protección personal de dichos trabajadores. Gracias a conversaciones sostenidas con diferentes personas e instituciones sin ánimo de lucro preocupadas por la situación y que activamente vienen haciendo la diferencia, así como las que por ley deben brindar asistencia como de esta situación, hemos recibido donaciones tanto de los equipos de protección personal como de los elementos de limpieza y desinfección personal y de superficies.*

*En la medida en que nuestro flujo de recursos propios nos ha permitido, se ha venido adquiriendo todo lo necesario para contener el contagio o su propagación en nuestra entidad, ello es, hemos adquirido cantidad significativa de batas quirúrgicas, guantes quirúrgicos, tapabocas quirúrgicos y productos de limpieza.”*

Por su parte el **CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD (DEJUSTICIA)**, por conducto de los señores Mauricio Albarracín Caballero, David Murillo Mosquera, Johnattan García Ruiz, Jesús David Medina Carreño, Isabel Cristina Annear Camero y Alejandro Jiménez Ospina, Subdirectores e Investigadores de dicho Centro, como coadyuvante contextualizaron a nivel histórico, económico y social la situación que afronta



REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

la ciudad de Quibdó, en Colombia, enfatizando, los altos índices de pobreza, abandono y carencia de servicios públicos. Resaltan y explican la problemática que enfrentan los trabajadores de la salud y el riesgo y peligro en el que se encuentran en medio de la pandemia a nivel de salud durante el ejercicio de su trabajo, del mismo modo, resaltan las condiciones actuales del sistema de salud en el departamento del Chocó y la ciudad de Quibdó, para concluir que las pretensiones de la parte accionante deben prosperar.

**El Agente del Ministerio Público** ante éste Tribunal, rindió concepto, y en tal sentido resaltó lo siguiente:

Indicó que dentro del plenario existen estudios que denotan la gravedad de la situación, tanto en el departamento del Chocó como en su capital del municipio de Quibdó, indicativos de la compleja situación de precariedad económica, de salubridad, de educación, de inoperancia de todo el sistema de salud, de marginalidad de la población, de pobreza extrema, de la ausencia de servicios públicos, entre otros aspectos de igual relevancia.

Menciona que según la normativa que regula funciones y competencias, a todos los entes vinculados les asiste responsabilidad en el tema concerniente al suministro de elementos de protección y bioseguridad, sin embargo, se debe contemplar que, conforme a la misma normatividad la responsabilidad de los servidores y sus derechos inherentes, de todo el personal involucrado en la parte asistencial, se encuentra radicada tanto en el empleador como en las administradoras de riesgos laborales (ARL).

Anota que comparte los argumentos de la primera instancia, no así de la parte impugnante, habida cuenta que las acciones por dicho ente desarrolladas no son suficientes para dejar en condiciones de desprotección a los trabajadores del sector salud. y en tanto sólo está realizando labores en concurrencia con los demás entes accionados, tal como lo dispuso la sentencia.

Agrega el Agente del Ministerio Público que la gestión que de dicho ente se exige, correspondiente a la adquisición y entrega de EPP no era una actividad que tradicionalmente estaba a cargo de las ARL, por lo que ha implicado de un esfuerzo adicional ante una nueva situación originada en la pandemia por el coronavirus luego se exige a todos grandes esfuerzos para enfrentarla y superarla.

Por lo anterior considera que es infundada la pretensión del impugnante según la cual se le debe relevar de la responsabilidad que le asiste, y en tal sentido se hace necesario garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores del Hospital Ismael Roldan Valencia de Quibdó, dotándolos de los elementos de bioseguridad necesarios y para de esta forma también garantizar el derecho fundamental a la salud de todos los habitantes que lo requieran y que puedan llegar a resultar contagiados por el COVID-19.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

En razón a lo anterior estima el Agente del Ministerio Público que el fallo de primera instancia ha de ser confirmado.

### 3. SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACION

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, se pronunció mediante sentencia N° 069 del 29 de mayo de 2020, accediendo a las pretensiones del accionante. En tal sentido resolvió:

**“PRIMERO: CONCEDER** la tutela los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y justas y a la salud de en favor de los señores Jarín Jafeth Murillo Palacios, Gustavo Rentería Bermúdez, Hernán H. Becerra Valencia, Arley Arce Cuesta, Anastacia Arias Cuesta, Luz Stella Ceballos Durango, Diva Dione Palacios Acosta, María Dalila Mena Rentería, Martha Cecilia Vergara Cuesta, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDÉNESE** a la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia en conjunto con el Municipio de Quibdó - Secretaria de Salud Municipal, y a Positiva Compañía de Seguros S.A., para que dentro de los **cinco (05) días** siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a garantizar, de manera integral el suministro de elementos de protección personal (EPP) para el personal de salud, que labora en ese centro hospitalarios, según el área de atención para COVID-19, de manera permanente y constante hasta el momento en que Colombia supere el COVID 19, otorgando el efecto Inter Communis para que sea aplicable a todo el grupo de personas pertenecientes al personal de la salud que laboran en la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia, previo el reporte de la cantidad de trabajadores de dicho hospital de la siguiente manera:

#### **Al Gerente de la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia de Quibdó:**

- Suministre, de manera integral, eficiente y periódica, los elementos de protección personal (EPP) a sus servidores, empleados y trabajadores de la salud, tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directa o indirectamente con la prestación del servicio de salud, que incluyan:
- Suministre vestido quirúrgico de tela o batas desechables, delantal impermeable, tapabocas tipo quirúrgico, mascarilla de alta eficiencia (Tipo N95 o FFP2), monogafas, protector ocular, pantalla facial o careta, guantes, gorro, botas o zapatos cerrados, así como los insumos que incluyan: alcohol glicerinado mínimo al 60% máximo 95%; desinfectantes, aromatizantes, desengrasantes, jabones o detergentes, especificando dosis y naturaleza química del producto; toallas desechables, canecas con tapa para la disposición final de los elementos de bioseguridad, bolsas para guardar ropa de trabajo,

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*lavamanos suficientes para evitar aglomeraciones; herramientas y equipos médicos necesarios para cumplir sus tareas que incluyan: test para COVID-19, kits virológico para toma de muestras, incluido el transporte viral de las mismas;*

- *Adopte medidas locativas que incluyan: disposición de áreas comunes y zonas de trabajo con suficientes puntos para el frecuente lavado de manos cumpliendo con los protocolos de distanciamiento; suministro de casilleros dobles para evitar que la ropa de la calle se ponga en contacto con la ropa de trabajo; y demás elementos de protección personal, insumos, herramientas, equipos médicos, y medidas locativas, requeridos para el control de las infecciones y detener la transmisión del coronavirus SARS-CoV-2/COVID-19, conforme a las necesidades institucionales del personal de salud, y los protocolos, normas y lineamientos técnicos establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*
- *Para que si aún no lo ha hecho, formule y ejecuta el plan de identificación de peligros, evaluación, valoración de riesgos laborales y determinación de controles para el personal de salud, en el contexto COVID-19.*
- *Lleve a cabo trasformaciones locativas necesarias para la atención a los pacientes regulares y a quienes ingresan por COVID-19,*

**Al representante legal de Positiva Compañía de Seguros** que en cumplimiento de lo establecido en los Decretos legislativos 488 del 27 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”; 500 del 31 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y el 676 del 19 de mayo de 2020 “Por el cual se incorpora una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales y se dictan otras disposiciones”, expedidos por el Ministerio de trabajo:

- *Suministre de manera integral, eficiente y periódica, los elementos de protección personal (EPP) requeridos para el control de las infecciones y detener la transmisión del coronavirus SARS-CoV-2/COVID-19, a la totalidad de servidores, empleados y trabajadores de la salud afiliados de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directa o indirectamente con la prestación del servicio de salud, conforme a las necesidades institucionales del personal de salud y los protocolos, normas y lineamientos técnicos establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; y*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

- *Preste la asesoría, asistencia y supervisión completa y necesaria para la formulación del plan de identificación de peligros, evaluación, valoración de riesgos laborales y determinación de controles para el personal de salud que presta sus servicios en la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, en el contexto COVID-19.*

***A la Secretaría de Salud del Municipio de Quibdó se le ordena presentar informes semanales, vía correo electrónico, sobre los factores de riesgo para la salud de los trabajadores de la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, en cumplimiento de su competencia de vigilancia y control, desde la notificación del fallo y hasta que se reporte la mitigación del riesgo por contagio en dicho centro hospitalario.***

***A la Alcaldía Municipal de Quibdó para que, de manera coordinada y complementaria, concorra financiera, económica y técnicamente con la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, en términos de dotación de elementos de protección personal para el personal de salud, y suministro de insumos, herramientas y equipamiento médico, para mejorar la capacidad y condiciones para la atención de la pandemia originada por el coronavirus SARS-CoV2/COVID-19”.***

Para adoptar la anterior decisión indicó lo siguiente:

*“En este orden de ideas, observa el Despacho que si bien la aseguradora Positiva Compañía de Seguros S.A., ha venido adelantando las gestiones administrativas tendientes a la entrega de insumos médicos para la prevención del COVID-19 a los empleados del Hospital Ismael Roldan Valencia y ha desarrollado programas y estrategias de uso para el personal, lo cierto es que aún se encuentra pendientes por entregar elementos de protección personal que resultan de vital importancia para continuar con la prestación del servicio de salud frente a esta emergencia sanitaria que hoy nos sobresalta tal y como se reconoce en su escrito; así mismo se hace necesario la capacitación para el uso de las herramientas de software ALISSTA, disponible para facilitar la gestión del SG-SST, al personal del mencionado hospital tal como se extrae del memorial en mención.*

*En ese orden se observa, que el COVID 19 es una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus descubierta recientemente, la cual fue reportada en la China el 31 de diciembre de 2019, y el 6 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en Colombia, entrando directamente a la fase 1 de la pandemia, virus que ha continuado propagándose a lo largo de los días hasta la fase 4 (mitigación) en la que nos encontramos actualmente.*

*Por medio de la Circular 29, del pasado 3 de abril, el Ministerio del Trabajo precisó que las disposiciones contenidas en el artículo 5º del Decreto 488 del 2020 se refieren solo a los empleadores que desarrollen actividades en las que los trabajadores estén directamente expuestos al riesgo de contagio del coronavirus (covid-19).*

*Este decreto estableció que, con el 7 % de los ingresos por cotizaciones en riesgos laborales, las administradoras de riesgos laborales (ARL) deberán*

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*adelantar acciones de promoción y prevención, entre ellas la compra de elementos de protección personal y chequeos médicos, enfocadas en el personal directamente expuesto al contagio, como medida de carácter temporal, ocasional y transitoria.*

*Así las cosas, la norma se refiere a trabajadores de la salud, tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, en los cuales se consideran a los trabajadores de vigilancia, aseo y alimentación, relacionados directamente con el servicio de salud, con exposición directa al virus.*

*El juzgado estima que el Hospital Ismael Roldan Valencia, municipio de Quibdó-Secretaría de salud Municipal y Positiva Compañía de Seguros S.A., deben asumir la reclamación del actor, por ser las entidades conjuntamente responsables con los empleadores en suministrar al sector salud todos los elementos de protección personal para el COVID 19, de conformidad a la cantidad de trabajadores, porque éstas si están obligadas a suministrarlos para contrarrestar la pandemia del COVID 19 por ser una patología de origen laboral que se está presentando al interior de clínicas y hospitales a nivel del territorio nacional, corresponde entonces, conjuntamente a las administradoras de riesgos profesionales a la cual están afiliados los trabajadores del sector salud, asumir la obligación de suministrar los elementos de protección personal con el empleador a la cantidad de trabajadores del sector reportados.*

*las medidas de carácter administrativo adoptadas por el Gobierno Nacional y otras autoridades en ejercicio de sus facultades ordinarias, se han revelado insuficientes para conjurar la crisis que atraviesa el sector salud en razón del COVID 19, lo cual amenaza con perturbar grave e inminentemente el orden social”.*

#### **4. MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN**

La ARL Positiva Compañía de Seguros S.A, impugnó el fallo de la primera instancia, por considerar que no le asiste responsabilidad directa en el suministro de los Elementos de Protección Personal (EPP) de los trabajadores del sector salud de la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia. Alega además que las entregas de dichos elementos deben programarse de acuerdo a los periodos, necesidades y disponibilidad de recursos.

Por lo anterior solicita que se revoque la providencia del 069 de 27 de mayo de 2020 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA.**

En atención a lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el núm. 2 del art. 1º del Decreto 1382 de 2000 y el Decreto 1983 de 2017, esta Sala es competente para resolver en Segunda instancia la acción de tutela de la referencia.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

## 2. Problema Jurídico

De acuerdo con las circunstancias que motivaron la presente acción de tutela, y los argumentos de impugnación, corresponde a la Sala de este Tribunal, determinar si las entidades accionadas, en especial la impugnante, ARL Positiva Compañía de Seguros S.A, vulneran o amenazan los derechos fundamentales a la salud y a la vida, a la seguridad social, trabajo digno e integridad personal de los trabajadores del sector salud, por la omisión en la entrega de los Elementos de Protección Personal, por ellos requeridos en el ejercicio de sus labores, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado en virtud del virus COVID-19.

Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala se permitirá referirse a los siguientes temas. **i.- De los Estados de Excepción y la facultad del gobierno nacional para regular situaciones de emergencia. Alcance sobre los derechos fundamentales. ii La declaratoria del estado de Emergencia económica, social y ecológica iii Normativa regulatoria del derecho a la salud, al trabajo y a la seguridad laboral en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. iv del caso concreto.**

**i.- De los Estados de Excepción y la facultad del gobierno nacional para regular situaciones de emergencia. Alcance sobre los derechos fundamentales.**

La Constitución de 1991, en sus artículos 212, 213 y 215 previó tres estados de excepción: el de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, ecológica y social. Este último siempre que se presenten hechos graves que *perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*<sup>1</sup>, que lleven a declarar el estado de emergencia, con las formalidades constitucionales y que a su vez permitan dictar decretos legislativos con el fin exclusivo de conjurar la crisis e impedir consecuencias mayores por los impactos que los hechos excepcionales puedan tener.

Por disposición del artículo 215 regulatorio de este estado de excepción, los decretos legislativos solo pueden tratar materias que tengan íntima, específica y directa relación con la situación de emergencia que provocó el Estado de excepción.

Por su parte, el Congreso, mediante Ley estatutaria 137 de 1994 reguló estos estados de excepción y la Corte Constitucional hizo el examen de constitucionalidad mediante sentencia C-179 de 1994, en el que destacó la intención de la ley sobre la viabilidad de las medidas excepcionales en los términos de la Constitución, cuando es imposible el control por los

---

<sup>1</sup> Constitución Política de 1991. artículo 215.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

mecanismos institucionales que dispone el Gobierno para situaciones de normalidad institucional o cuando sus atribuciones sean clara y nítidamente insuficientes.

Han sido abundantes los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, para señalar la obligatoria protección de los derechos constitucionales y aquellos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, durante los estados de excepción. En ese sentido, es claro, como lo indica el artículo 214 superior, que se prohíbe la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales durante las declaratorias de éste tipo de estados, pero en todo caso deben respetarse las reglas del derecho internacional humanitario.

La regla general es la prohibición de limitar y suspender derechos<sup>2</sup> y en caso de ser necesarias limitaciones a algunos, aquellas **no pueden hacer nugatoria la dignidad humana**, la intimidad, la libertad de asociación, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales. De suyo deviene, la vigencia de las garantías judiciales para la protección de esos derechos y por eso la acción de tutela es procedente en estos casos.

El artículo 4<sup>03</sup> dispone, en aplicación del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, que no obstante el estado de excepción que se declare, serán intangibles: el derecho a la vida, a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la

---

<sup>2</sup> Ley 137 de 1994. **Artículo 5.** Prohibición de suspender derechos. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Ley 137 de 1994. **Artículo 4º.** Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Y continúa la norma señalando de manera expresa la prohibición de suspensión de las garantías judiciales necesarias e indispensables para proteger esos derechos, así como la exigencia de respeto del literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el sentido de indicar que ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada para limitar el goce y ejercicio de derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento interno de los estados parte o en normas convencionales donde es parte cualquiera de estos Estados.

En este marco, el Ejecutivo, cuando ha de limitar un derecho o libertad mediante decretos legislativos, debe cumplir los lineamientos establecidos bajo las siguientes reglas:

1. No puede afectar el núcleo esencial de los derechos. Impera el principio de legalidad que proscribe la arbitrariedad. Por lo mismo deviene establecer las garantías necesarias<sup>4</sup>.
2. Debe justificar expresamente su limitación, de tal manera que permita demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hace necesaria<sup>5</sup>.
3. Las facultades extraordinarias solo pueden ser ejercidas si se cumplen los principios de necesidad, finalidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, claramente descritos en la norma, siempre que se den las condiciones y exigencias de la ley regulatoria de los estados de excepción<sup>6</sup>; así mismo está garantizada la no discriminación, y

---

<sup>4</sup> **Ley 137 de 1994 – “artículo 7º.** Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

<sup>5</sup> Ley 137 de 1994 “artículo 8º. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias”.

<sup>6</sup> **Ley 137 de 1994 – “artículo 9º.** Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley”.



REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

4. La proporcionalidad se orienta a que la limitación de los derechos solo es admisible en la medida de la necesidad para el retorno a la normalidad<sup>7</sup>.

La Corte Constitucional en la Sentencia C - 070 de 2009, hizo especial énfasis en estas exigencias legales, para restringir los derechos no intangibles en el marco de los estados de excepción.

## ***ii.- La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.***

El mundo conoció públicamente, el 31 de diciembre de 2019, como el municipio de Wuhan en la provincia de Hubei - China, informó sobre un grupo de casos de neumonía con etiología desconocida. El 9 de enero de 2020, el Centro Chino para el Control y la Prevención de Enfermedades identificó un nuevo coronavirus COVID-19 como el agente causante de este brote. Desde el 30 de enero de 2020, con más de 9.700 casos confirmados en China y 106 en otros 19 países, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote era una emergencia de salud pública de interés internacional<sup>8</sup>. El 11 de marzo de 2020, el director de la Organización Mundial de la Salud OMS declaró el brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión<sup>9</sup>.

Es también de público conocimiento que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. La medida se dictó basado en los hechos descritos desde el 7 de enero de 2020 por la Organización Mundial de la Salud - OMS-, que identificó el brote del nuevo coronavirus - COVID-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional; la propia recomendación hecha por la OMS a los Estados, y que este virus hizo presencia en el país según informe del Ministerio de Salud y de la Protección Social. Así mismo consideró las condiciones económicas y de salud a esa fecha, para justificar la medida por el crecimiento exponencial que es previsible, los efectos económicos negativos evidenciados, y ser un hecho que constituye grave afectación al orden económico, social y ecológico del país. Con fundamento en ella se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia.

<sup>7</sup> **Ley 137 de 1994- “artículo 13°.** *Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.*

<sup>8</sup> [8https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&view=list&slug=2020-alertas-epidemiologicas&Itemid=270&layout=default&lang=es.](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=list&slug=2020-alertas-epidemiologicas&Itemid=270&layout=default&lang=es)

<sup>9</sup> [https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.](https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020)

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

### **iii Normativa regulatoria del derecho al trabajo, a la salud, y a la seguridad laboral en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

En tal sentido se resaltan las siguientes:

En relación a los derechos fundamentales al trabajo en condiciones dignas y justas, y a la salud, así como a la seguridad social, los artículos 25, 49 y 93 de la Constitución Política establecen:

*“ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

*ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*(...)“*

La garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado social de derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.<sup>10</sup>

La Ley Estatutaria de Salud Ley 1751 de 2015<sup>11</sup>, contempla un capítulo especial, para los trabajadores de la salud, en tal sentido, se resalta:

#### **“CAPÍTULO III.**

#### **PROFESIONALES Y TRABAJADORES DE LA SALUD.**

---

<sup>10</sup> Sentencia SU-057 de 2018 Corte Constitucional.

<sup>11</sup> “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

**“ARTÍCULO 17. AUTONOMÍA PROFESIONAL.** Se garantiza la autonomía de los profesionales de la salud para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo. Esta autonomía será ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad y la evidencia científica.

Se prohíbe todo constreñimiento, presión o restricción del ejercicio profesional que atente contra la autonomía de los profesionales de la salud, así como cualquier abuso en el ejercicio profesional que atente contra la seguridad del paciente.

La vulneración de esta disposición será sancionada por los tribunales u organismos profesionales competentes y por los organismos de inspección, vigilancia y control en el ámbito de sus competencias.

**PARÁGRAFO.** Queda expresamente prohibida la promoción u otorgamiento de cualquier tipo de prebendas o dádivas a profesionales y trabajadores de la salud en el marco de su ejercicio laboral, sean estas en dinero o en especie por parte de proveedores; empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras o comercializadoras de medicamentos o de insumos, dispositivos y/o equipos médicos o similares.

**ARTÍCULO 18. RESPETO A LA DIGNIDAD DE LOS PROFESIONALES Y TRABAJADORES DE LA SALUD.** Los trabajadores, y en general el talento humano en salud, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales”.  
(Resalta la Sala)

En el Decreto 488 de 2020<sup>12</sup>, artículo 5, se regula lo pertinente a la destinación de recursos de las cotizaciones para la implementación de acciones de promoción y prevención del COVID-19<sup>13</sup>. En tal sentido:

*“Artículo 5. Recursos del Sistema de Riesgos Laborales para enfrentar el Coronavirus COVID-19. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, Administradoras Riesgos Laborales destinarán los recursos las cotizaciones en laborales, que trata el artículo 11 de la 1562 de 2012 de acuerdo con la siguiente distribución:*

---

<sup>12</sup> “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>13</sup> En tal sentido se consideró que el“ (...), artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 las actividades de promoción y prevención que deben ejecutar Administradoras de Riesgos Laborales, así como la inversión de los recursos de la cotización efectuada por el empleador al Sistema de Riesgos Laborales, las cuales no incluyen las labores de prevención del contagio nuevo Coronavirus COVID-19 el personal directamente expuesto nuevo, por lo que se debe facultar a las administradoras de riesgos para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, como acciones intervención directa relacionadas con la contención y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, por lo que se incluir dentro de las actividades de promoción y prevención, estas acciones de asunción (...).”.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

*1. cinco por ciento (5%) del total la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio virus, como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, igual los trabajadores de vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte marítimo control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.*

*2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para las actividades prevención y promoción trata el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.*

*3. uno por ciento (1 %) en favor del Fondo de Laborales.*

*4. El dos por ciento (2%) para actividades emergencia e intervención y para la compra elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con contención y atención del Coronavirus COVID-1 destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja. Parágrafo.*

*Las Administradoras Riesgos Laborales presentarán a la Superintendencia Financiera en el mes noviembre 2020, el informe financiero detallado de la destinación recursos de que trata presente artículo”.*

Mediante el Decreto 500 de 2020<sup>14</sup> el presidente de la República, determinó que mientras continúe la Emergencia Económica, Social y Ecológica por COVID – 19 en el país, las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público destinarán un porcentaje de los recursos de las cotizaciones para apoyar dicha eventualidad. La distribución de los recursos está contemplada de la siguiente manera:

El 5% del total de la cotización se destinará para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de las empresas afiliadas que, por cuyas actividades desempeñadas están directamente expuestos al contagio del virus, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes preventivos y diagnósticos. Dicha población incluye a trabajadores de la salud (asistenciales, administrativos y de apoyo), personal de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud. También se incluyen trabajadores de

---

<sup>14</sup> “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

terminales de transporte aéreo, marítimo y terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, Defensa Civil y Cruz Roja.

Por su parte, del 92% de las cotizaciones que reciban las ARL, por lo menos el 10% de todas estas, deben ser destinadas a campañas de promoción, educación y prevención que garanticen que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual en su programa de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Así mismo, un 1% irá a favor del Fondo de Riesgos Laborales y otro 2%, correspondería a actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes preventivos y diagnóstico dirigidos, como se mencionó anteriormente, a trabajadores de la salud (asistenciales, administrativos y de apoyo), personal de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud, así como el personal de terminales de transporte aéreo, marítimo y terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, Defensa Civil y Cruz Roja. Finalmente, el Decreto precisa que las ARL de carácter público deberán presentar, en noviembre de este año, un informe detallado a la Superintendencia Financiera sobre la destinación de dichos recursos.

El Decreto 538 de 2020<sup>15</sup>, reviste relevancia en la medida que se ocupa de medidas para el sector salud, con el fin de contener y mitigar la pandemia y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, especialmente medidas que atañen a los prestadores de servicios, el personal y la financiación del sector salud. El Decreto 538 tiene 29 artículos, que se dividen en cuatro capítulos. El primero está dedicado a las medidas para garantizar o ampliar la capacidad de prestación de servicios de salud. El segundo se dedica a las medidas para el talento humano en salud: médicos, enfermeras, etc. El tercer capítulo se enfoca en las fuentes de financiación de la emergencia sanitaria para el sector salud. Y el cuarto contempla un par de disposiciones finales.

Por su parte el Decreto 676 de 2020<sup>16</sup>, incorpora como enfermedad directa a Covid-19 en la tabla de enfermedades laborales del Decreto 1477 de 2014 y determina la obligación de las empresas contratantes de suministrar elementos de Protección Personal (EPP) a los contratistas independientes con vinculación civil, comercial o administrativa respectivas. Se precisa además que en relación a los trabajadores del sector salud, se incluyen al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que preste servicios directos en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención de esta enfermedad, reconociéndoles las prestaciones asistenciales y

---

<sup>15</sup> Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

<sup>16</sup> “Por el cual se incorpora una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales y se dictan otras disposiciones”.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

económicas como las de origen laboral desde el momento de su diagnóstico. Esto, sin que se requiera la determinación de origen laboral en primera oportunidad o el dictamen de las juntas de calificación de invalidez.

Se precisa además que, durante la emergencia sanitaria, las ARL deberán contribuir con la financiación y/o con la entrega de los EPP, cuando estos correspondan a los trabajadores de la salud, incluyendo al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que preste servicios en las diferentes actividades de prevención, diagnósticos y atención de esta enfermedad. Adicionalmente, las ARL concertarán con la entidad o empresa contratante la forma en la que se realizará la financiación y/o entrega correspondiente de los EPP. Se resalta también que la entrega de los elementos de protección personal se prioriza de acuerdo con el nivel de exposición al riesgo cuando correspondan a los trabajadores de la salud, incluyendo al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que preste servicios en las diferentes actividades de prevención, diagnósticos y atención del COVID-19 y estén vinculados mediante contrato de prestación de servicios, contrato civil, comercial o administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social, emitió la Resolución No. **666** del mismo año<sup>17</sup>, por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus Covid-19, y está orientada a minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad por Covid-19 y deberá ser implementado por los empleadores y trabajadores del sector público y privado que requieran desarrollar sus actividades durante el periodo de la emergencia sanitaria , así como por las respectivas ARL.

Dicha Resolución también impone el deber a las Secretarías Municipales de Salud, realizar la vigilancia y cumplimiento de los protocolos de bioseguridad de las actividades económicas, sociales de cada entidad territorial municipal o distrital respectiva.

En relación al contenido general de los protocolos de bioseguridad, para el sector salud, en lo pertinente estableció:

El contenido general de un protocolo de bioseguridad es:

1. *Medidas generales*
  - 1.1. *Lavado de manos y técnica de lavado de manos*
  - 1.2. *Distanciamiento físico*
  - 1.3. *Elementos de protección personal*
    - i) *Manejo de tapabocas*
    - ii) *Tapabocas convencional*
    - iii) *Pasos para colocación y retiro de tapabocas convencionales*
  - 1.4. *Limpieza y desinfección.*
  - 1.5. *Manipulación de insumos y productos.*
  - 1.6. *Manejo de residuos.*
2. ***Prevención y manejo de situaciones de riesgo de contagio.***

---

<sup>17</sup> "Por el cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19".

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

**2.1. Vigilancia de la salud de los trabajadores en el contexto del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo SG-SST.**

- i) Trabajo remoto o trabajo a distancia**
- ii) Trabajo de forma presencial.**
- iii) Alternativas de organización laboral**
- iv) Interacción en tiempo de alimentación**
- v) Medidas locativas.**
- vi) Herramientas de trabajo y elementos de dotación.**
- vii) Interacción con terceros**

**2.2. Desplazamiento desde y hacia el lugar del trabajo.**

**2.3. Capacitación a los trabajadores en aspectos básicos relativos a cómo se transmite la Covid-19.**

**2.4. Medidas en coordinación con Administradoras de Riesgos Laborales**

**2.5. Recomendaciones en la vivienda**

- i) Al salir de la vivienda**
- ii) Al regresar a la vivienda**

**2.6. Convivencia con una persona de alto riesgo.**

**2.7. Manejo de situaciones de riesgo por parte del empleador.**

**3. Monitoreo de síntomas de contagio, prevención y manejo de situaciones de riesgo.**

**4. Pasos a seguir en caso de una persona con síntomas 5. Plan de comunicaciones**

**iv) Caso concreto.**

En el sub lite, pretende la parte actora, el amparo a los derechos fundamentales a la salud, a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal y colectiva de los trabajadores del sector salud que prestan servicios en la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia, por la omisión de las entidades accionadas, en el suministro de Elementos de Protección Personal (EPP), en el marco de la declaratoria de la emergencia social económica y ecológica decretada por el gobierno nacional, por efectos de la pandemia originada en el virus COVID-19.

La primera instancia concedió el amparo deprecado, e impartió una serie de órdenes tendientes a garantizar la protección solicitada en el escrito tutelar.

La ARL Positiva Compañía de Seguros S.A, impugnó el fallo de la primera instancia, por considerar que no le asiste responsabilidad directa en el suministro de los Elementos de Protección Personal de los trabajadores del sector salud de la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia, y en cuanto las entregas deben programarse de acuerdo a los periodos, necesidades y disponibilidad de recursos.

Dentro del expediente de tutela obran como **pruebas** los documentos que se relacionan a continuación:

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

-Circular Externa N° 0000005 del 11 de febrero de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social (E) Directora General de Instituto Nacional de Salud, dirigida a Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Salud Departamentales, Distritales y Municipales, Directores de Salud Publica Departamentales, Coordinadores de Vigilancia en Salud Publica Departamentales y Distritales; Empresas Administradoras de Planes de Beneficios e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Empleadores, Contratantes y Trabajadores; Operadores Portuarios y Aeroportuarios; con asunto es: Directrices para la detención temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (COVID-19) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

-Circular N° 0029 del 03 de abril de 2020, expedida por el Ministerio del Trabajo para Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, Empleadores, Contratantes, Trabajadores dependientes, Trabajadores independientes y Contratistas, relacionada con el suministro de los elementos de protección personal para los trabajadores con exposición directa a COVID-19 y la responsabilidad de las empresas o contratantes, las administradoras de riesgos laborales apoyaran a los empleadores o contratantes en el suministro de dichos elementos.

- Información pública disponible en línea en <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>; <https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19>, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf;jsessionid=C33C5DB2E89E7A1836FC80CEB2F3064C?sequence=1>, [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages\\_recursosadyfcr](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SGR/pages_recursosadyfcr), <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/cinco-recomendaciones-para-abordar-el-covid-19-en-municipios-del-litoral-pacifico-articulo-914824>, <https://www.revistainfectio.org/index.php/infectio/article/view/851/909>, [https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-9\\_copia.aspx](https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-9_copia.aspx); <https://www.youtube.com/watch?v=Ny2jMtKGbZg> <https://www.youtube.com/watch?v=4USGQk3E0Yo>, Documento técnico en formato PDF denominado *Análisis y Recomendaciones Técnicas para la Respuesta COVID-19 en el Departamento del Chocó: Proyecciones de contagio*, Comité Departamental para la prevención, contención y mitigación del coronavirus COVID-19, Quibdó, abril de 2020. Información pública disponible en línea en <http://www.choco.gov.co/noticias/proyecciones-covid-19>, Documento Consenso Colombiano de atención, diagnóstico y manejo de la infección por SARS-CoV-2/COVID-19 en establecimientos de atención en salud: *Recomendaciones basadas en consenso de expertos e informadas en la evidencia*, ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INFECTOLOGÍA, volumen 24, número 3 (S1), marzo de 2020, p.p. 79-80.

- Escrito expedido por la Gerente Sucursal Coordinadora Antioquia de Positiva Compañía de Seguros S.A., el día 14 de abril de 2020, mediante el



REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

cual comunica la entrega de elementos de Protección Personal para la prevención del COVID-19.

- Guías de entrega de elementos de protección el día 21 de abril de 2020.
- Guía de manejo de empresas para prevenir y contener el COVID-19, expedida por Positiva Compañía de Seguros el día 16 de marzo de 2020.
- Respuesta a la solicitud de cumplimiento del Decreto 500 de 2020, de fecha 06 de mayo de 2020, suscrita por el Gerente de Administración del Riesgo.
- Evaluación de Estándares Mínimos SG-SST con vigencia año 2019 y elaborado el día 07 de enero de 2020
- Plan de Mejora para Evaluación de Estándares Mínimos SG-SST vigencia año 2019.
- Matriz de Identificación de Peligros y valoración de Riesgos desarrollado con la asesoría de Positiva Compañía de Seguros S.A.
- Plan de Contingencia para la Atención de pacientes afectados por COVID-19
- Protocolo de atención para manejo de casos probables COVID-19
- Lista de asistencia a las capacitaciones, socializaciones del Protocolo de atención para manejo de casos probables COVID-19, de fecha 24 de marzo de 2020.
- Listado de asistencia a las capacitaciones en normas de limpieza y protección, impartidas al personal que presta el servicio de aseo en la ESE.
- Acta de entrega de los EPP (Elementos de Protección Personal) a la ESE, recibido el día 21 de abril y 11 de mayo de 2020 por la ARL Positiva compañía de seguros S.A.
- Acta de entrega de los EPP al personal médico y asistencial por parte de la ESE entre los días 13 al 22 de mayo de 2020.
- Entrega de EPP del Municipio de Quibdó a la ESE, el día 31 de marzo de 2020.
- Entrega de tapabocas, regulador de temperaturas entre otros insumos médicos por parte de la Secretaria de Salud municipal a la ESE los días 11, 18 y 19 de mayo de 2020.
- Acta de entrega de EPP y productos de aseo por parte de la Gobernación del Chocó a la ESE del día 23 de abril de 2020.
- Acta de entrega de EPP a la ESE por parte de la organización PROYECTO COVID-19 CHOCÓ, del día 02 de mayo de 2020.
- Acta de entrega de EPP de la Secretaria de Salud Departamental a la ESE el día 07 y 15 de mayo de 2020.
- Acta de entrega de insumos médicos por parte de la Cruz Roja Colombiana Seccional Chocó a la ESE, los días 16 y 19 de mayo de 2020.

**Descendiendo al caso** se tiene que ante la falta de suministro por parte de la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia, municipio de Quibdó-Secretaria de salud Municipal y Positiva Compañía de Seguros S.A. a los trabajadores del sector salud, de los elementos personales de protección encaminados a evitar, contener y mitigar el contagio del CODIV 19 en razón del servicio que prestan en el referido hospital, fue interpuesta la presente acción.

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

Conforme al recuento hecho en precedencia, según pronunciamiento de la OMS la letalidad del virus COVID 19 no sólo radica en su ataque a la salud, sino que puede aumentar en aquellos lugares y personas que no cuenten con condiciones adecuadas para prestar o suministrar los servicios de salud al no disponer adecuadamente con los objetos, elementos e implementos de protección o bioseguridad.

De la normativa analizada, quedó establecido que todos los trabajadores afiliados al Sistema de Riesgos Laborales que tienen exposición directa a COVID-19, tienen derecho a recibir dotación de protección personal, quedó establecido además que, con el 7 % de los ingresos por cotizaciones en riesgos laborales, las administradoras de riesgos laborales (ARL) deberán adelantar acciones de promoción y prevención, encaminadas a garantizar la seguridad y salud en el trabajo, entre ellas la compra de elementos de protección personal y chequeos médicos, enfocadas en el personal, administrativo, de apoyo y asistencial, directamente expuesto al contagio, que incluye además a los trabajadores de vigilancia, aseo y alimentación, relacionados directamente con el servicio de salud, entre otros, con exposición directa al virus. Dicha normativa sin duda es de aplicación inmediata, teniendo en cuenta la presente emergencia que vive el país, por lo que la mora en la entrega de la dotación de protección del personal de salud, en su condición de trabajadores expuestos, por parte de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A, representa para dicho grupo poblacional un grave riesgo y peligro en su salud e integridad personal y condiciones dignas de trabajo. Quedó verificado además que en los recursos dispuestos por todas las empresas del sector salud, debe primar la compra y dotación al talento humano de elementos de protección personal, y la inversión en seguridad y salud en el trabajo, incluyendo a trabajadores dependientes, independientes y contratistas.

Sin duda alguna para la Sala los trabajadores del sector salud, cualquiera sea la vinculación laboral, y nivel de desempeño, asistencial, técnico o administrativa, que deprecian protección a través de la acción de la referencia, requieren de la adopción de medidas urgentes, que no pueden en ningún caso ser postergadas, en tanto están expuestos directa e indirectamente a las consecuencias de la infección por el virus COVID -19, por el lugar y las circunstancias donde laboran.

El riesgo y el daño mismo al que se enfrenta esta colectividad de trabajadores es grave en la medida que arrastran unos antecedentes de suministro de implementos, objetos y elementos de protección o bioseguridad precarios, escasos, limitados producto de una omisión grave en cabeza de las entidades accionadas, evidenciado en los distintos informes rendidos dentro de la actuación. De allí que una posible infección con el virus puede causar una grave crisis hospitalaria en el municipio de Quibdó y el departamento del Chocó, lo que exige una debida protección de sus derechos fundamentales, a la salud, a la vida y al trabajo, a la integridad personal, así como a la dignidad humana, de todos los trabajadores del sector salud, de la ESE Hospital Roldan Valencia de Quibdó. Dichas

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

omisiones administrativas, técnicas y operativas, por parte de las entidades accionadas, representan a no dudarlo situaciones que agravan la problemática de salud que aqueja a toda la comunidad y aumenta la mortalidad que causa el virus, una vez es padecido por los seres humanos.

El peligro inminente en el que se encuentran los derechos fundamentales de los trabajadores del sector salud ha sido advertido y reconocido no sólo por el gobierno nacional, en sus Decretos y Circulares administrativos. Luego no existe duda para esta Sala que con ocasión a la pandemia generada por el COVID-19 se deben reforzar en gran medida las acciones positivas en todos los niveles, asistenciales, técnicos y administrativos hospitalarios, donde se involucren todos los actores gubernamentales, públicos y privados, así como la misma colectividad del sector salud local y departamental directamente afectada, que exige la salvaguarda y protección de la vida, la salud, la seguridad laboral, y el suministro inmediato de elementos, objetos e insumos necesarios de bioseguridad y protección que les garanticen su integridad personal y colectiva, en medio de la pandemia causada por el COVID-19.

En relación a los argumentos de impugnación invocados por la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A ente accionado, debe decir la Sala que no le asiste razón por lo siguiente:

Tal como quedó reseñado en las consideraciones normativas de esta providencia, las obligaciones de las ARL, frente a los Elementos de Protección Personal (EPP) y de bioseguridad, para el personal del sector salud, y en particular, para los riesgos laborales que implica la prestación del servicio asistencial, médico hospitalario, e intrahospitalario, se encuentran claramente definidas, a la luz de la Ley Estatutaria de Salud Ley 1751 de 2015<sup>18</sup>, los Decretos 488<sup>19</sup>, 500<sup>20</sup>, 538<sup>21</sup>, 676 de 2020<sup>22</sup>, y la Resolución No. 666 del mismo año<sup>23</sup>, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y en tal sentido la Sala no desconoce<sup>24</sup> tal como lo advirtió la primera

---

<sup>18</sup> “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”

<sup>19</sup> “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>20</sup> “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>21</sup> Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

<sup>22</sup> “Por el cual se incorpora una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales y se dictan otras disposiciones”.

<sup>23</sup> “Por el cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”.

<sup>24</sup> Al respecto: la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGURO S.A. en su escrito de fecha 14 de abril de 2020, suscrito por la Gerente Sucursal Coordinadora Antioquia, indicó la manera de cómo serán entregados los elementos de protección personal a los trabajadores del Hospital Ismael Roldan Valencia desde el 01 de mayo, disponiendo de kits, así:

“KIT 1 KIT 2 KIT 3

CONTENIDO DEL KIT

**KIT 1. CUIDADO CRITICO (UCI) Cantidad**

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

instancia y el Agente del Ministerio Público, las acciones y gestiones acometidas por dichos entes, en aras de enfrentar los efectos y riesgos e impactos en la salud, con ocasión del Covid -19, en el sector salud, no obstante ello, es igualmente claro para el Tribunal, que dichas acciones y gestiones deben fortalecerse en el marco de la pandemia, siendo ello una condición básica para el cuidado de la salud de los trabajadores, sus respectivas familias, y todas aquellas personas que tienen relación directa o indirecta con centros médicos de asistencia y atención médico hospitalaria, todo en concordancia con las directrices constitucionales, legales y reglamentarias, emitidas por las distintas autoridades, conforme al cual se establece el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el

---

*Mascarilla quirúrgica 2.000*  
*Respirador N95 350*  
*Guantes no estériles 1.500*  
*Guantes estériles 400*  
*Careta de protección 20*  
*Gel Alcohol Isopropílico (120 ml) -*  
**KIT 2. HOSPITALARIO Cantidad**  
*Mascarilla quirúrgica 1.000*  
*Respirador N95 175*  
*Guantes no estériles 1.000*  
*Guantes estériles 100*  
*Careta de protección 10*  
*Gel Alcohol Isopropílico (120 ml) -*  
**KIT 3. CONTACTO (ASEO, ALIMENTOS Y Cantidad**  
**VIGILANCIA IPS)**  
*Mascarilla quirúrgica 300*  
*Respirador N95 -*  
*Guantes no estériles 600*  
*Guantes estériles -*  
*Careta de protección -*  
*Gel Alcohol Isopropílico (120 ml) 150"*

Se observa además que los referidos elementos se han venido otorgando al Hospital Ismael Roldan Valencia, según las actas de entregas recibidos por la ESE el día 21 de abril de 2020.

Sin embargo se verifica, en escrito de fecha 06 de mayo suscrito por el Gerente de Administración del Riesgo de Positiva Compañía de Seguros S.A. que quedan pendiente por entregar los siguientes Elementos de Protección Personal (EPP)

<b>ELEMENTOS DE PROTECCION PERSONAL</b>	<b>ENTREGADOS</b>	<b>PENDIENTES</b>
<i>Mascarilla quirúrgica</i>	1000	3300
<i>N95</i>	100	600
<i>Guantes no estériles</i>	2500	1600
<i>Guantes estériles</i>	230	370
<i>Caretas</i>	24	16
<i>Batas</i>	0	350
<i>Mono gafas</i>	0	40
<i>Polainas</i>	0	350
<i>Trajes</i>	0	35
<i>Gel</i>	240	0

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

adecuado manejo de la pandemia del Covid-19, así como las recomendaciones emitidas precisamente para la atención, diagnóstico y manejo de la infección o propagación del virus en centros médicos de prestación del servicio de salud. Por tal motivo, para la Sala no son de recibo los argumentos de defensa o de exculpación invocados en el escrito de impugnación por la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A, y en tal sentido se mantendrá la orden a ella impartida por la primera instancia.

Las órdenes y acciones positivas impartidas se justifican, se tornan necesarias y urgentes para el colectivo en el sector salud, tendiente a la prevención, atención, mitigación y contención, que amplifiquen el margen de la vigencia y goce efectivo de los derechos fundamentales que, directa o indirectamente, se vean vulnerados, limitados o restringidos. El Estado de emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado por el gobierno nacional, requiere de una protección efectiva, real y material, a los trabajadores del sector salud, que permita afrontar y superar los diferentes riesgos derivados de la pandemia y en concreto del servicio de salud en todos sus niveles y modalidades que prestan a la comunidad en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó.

**En conclusión**, este Tribunal al verificar que los derechos a la salud y al trabajo en condiciones dignas, se encuentran en riesgo ante la amenaza actual e inminente que enfrentan los trabajadores de la salud, frente a los efectos y peligrosidad del virus COVID-19, su alta capacidad de propagación, transmisión y contagio, y por parte de las entidades accionadas, no se han desplegado todas las medidas técnico administrativas, operativas y de ejecución, en temas de prevención, contención y mitigación en lo que respecta a los elementos de protección y bioseguridad para dichos trabajadores, se torna necesario mantener tanto el amparo a los derechos fundamentales de dicho sector como las medidas de protección otorgadas por la primera instancia.

No obstante, lo anterior, la **Sala adicionará** la sentencia emitida por el *a quo*, para efectos del seguimiento, y verificación de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, se ordenará la creación de una mesa interinstitucional integrada por un delegado de cada una de las entidades accionadas, en el asunto de la referencia y un delegado del Ministerio Público, en lo Judicial Administrativo de Quibdó. De igual forma se ordenará a las entidades demandadas colgar en sus respectivas páginas web, las decisiones proferidas en el asunto de la referencia, durante el tiempo que permanezca la declaratoria de emergencia social económica y ecológica decretada por el gobierno nacional en relación al virus COVID-19, hasta el momento en que el municipio de Quibdó, departamento del Chocó, inclusive, reporte la mitigación del riesgo por contagio en la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia.

Por lo anteriormente expuesto, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia No. 069 del 29 de mayo de 2020 proferida por el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: ADICIONAR** al numeral SEGUNDO de la sentencia No. 069 del 29 de mayo de 2020 proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBD, el siguiente inciso:

ORDENAR la creación de una mesa interinstitucional integrada por un delegado de cada una de las entidades accionadas, en el asunto de la referencia y un delegado del Ministerio Público, en lo Judicial Administrativo de Quibdó. De igual forma se ORDENA a las entidades accionadas colgar en sus respectivas páginas web, las decisiones proferidas en el asunto de la referencia, durante el tiempo que permanezca la declaratoria de emergencia social económica y ecológica decretada por el gobierno nacional en relación al virus COVID-19, y hasta el momento en que el municipio de Quibdó, departamento del Chocó, inclusive, reporte la mitigación del riesgo por contagio en la ESE Hospital Ismael Roldan Valencia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** por el medio más expedito a las partes la presente providencia, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** Hecho lo anterior, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Esta providencia fue leída y discutida en Sala conforme consta en el acta de la fecha N°



**MIRTHA ABADÍA SERNA**  
Magistrada



**ARIOSTO CASTRO PEREA**  
Magistrado



**NORMA MORENO MOSQUERA**  
Magistrada

REFERENCIA: EXPEDIENTE No. 27001 33 33 001 2020 00078 01  
ACCIÓN: TUTELA  
ACCIONANTE: PROCURADURIA 186 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE  
QUIBDÓ  
ACCIONADO: POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A - OTROS