



000100

Atendiendo su solicitud en la cual requiere a esta Oficina Asesora Jurídica para que atienda su consulta relacionada con la realización de simulacros en hospitales y clínicas que incluyan la participación de pacientes y visitantes, me permito dar respuesta en el ejercicio de la función de emitir conceptos y absolver consultas que formulen los ciudadanos, las entidades y autoridades en general, que tengan relación con los asuntos de su competencia.

En tal sentido, esta Oficina Asesora procede a referirse a su solicitud de concepto así:

1. ANTECEDENTES:

La Clínica Universidad XXX solicitó concepto jurídico a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD sobre la realización de simulacros en hospitales y clínicas, que incluyan la participación de pacientes y visitantes, atendiendo la solicitud del Comité Hospitalario de Emergencias de la mencionada clínica, frente a lo cual la UNGRD trasladó la petición al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Secretaría Distrital de Salud.

2. NORMATIVIDAD APLICABLE

Previo a emitir concepto jurídico, se realizará la cita de las normas que se consideran relevantes al tema de estudio:

- **Constitución Política**

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”



- **Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”**

*“Artículo 2.2.4.6.25. **Prevención, preparación y respuesta ante emergencias.** El empleador o contratante debe implementar y mantener las disposiciones necesarias en materia de prevención, preparación y respuesta ante emergencias, con cobertura a todos los centros y turnos de trabajo y todos los trabajadores, independiente de su forma de contratación o vinculación, incluidos contratistas y subcontratistas, así como proveedores y visitantes.*

Para ello debe implementar un plan de prevención, preparación y respuesta ante emergencias que considere como mínimo, los siguientes aspectos:

(...)

10. Realizar simulacros como mínimo una (1) vez al año con la participación de todos los trabajadores.”

- **Guía para el desarrollo de simulaciones y simulacros de emergencias y desastres – Organización Panamericana de la Salud. 2010.**

“II. Simulacro

F. Estructura Organizativa para la realización de simulacros.

“Se debe conformar un equipo de trabajo para realizar las tareas de organización y ejecución del simulacro. Este equipo será supervisado por un coordinador o coordinadora.

Utilizando los formularios para la designación de la estructura organizativa para ejercicios de simulacro y para la asignación de roles (anexos 12 y 13 respectivamente) se registran los nombres de los diferentes responsables y participantes.

Figura 4. Funciones generales de las áreas de trabajo para simulacros

Participantes. Cumplir con las funciones asignadas y ejecutar los procedimientos de respuesta en función de sus especialidades”.

3. Diseño Técnico.

Guión General.

(...)

Roles de los participantes. Personal de las organizaciones involucradas en el ejercicio y que deben ejecutar las acciones correspondientes a sus especialidades y a su papel en el ejercicio. En muchas ocasiones, los simulacros involucran a comunidades completas y sus pobladores son también participantes”.

- **Guía para el desarrollo de Simulacros – Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE. 2013.**



“4. Roles del Simulacro.

Para realizar un simulacro se requiere participación de varias personas de la organización, debe hacerse previamente una asignación de las funciones y responsabilidades de todos los participantes en el simulacro. Se recomienda que se realice la distribución de roles y funciones por parte de un encargado perteneciente al grupo organizador, que conozca el desempeño de los participantes en su actividad cotidiana. Los roles se pueden asignar por condiciones de los participantes y su nivel de preparación en los temas. Se anota que si no se cuenta con personal entrenado y capacitado en un rol específico, no se debe permitir que personas sin experiencia asuman ese rol, pues se pueden generar riesgos adicionales.

Los roles para los participantes podrán ser asignados el mismo día del simulacro, de forma detallada indicando las funciones y responsabilidades de los participantes.

En este componente podemos definir varios grupos según la función que cumplan:

a. *Equipo Organizador.*

(...)

b. *Participantes.*

Son las personas que participan e interactúan de manera directa en el momento de ejecución del simulacro, cumplirán labores operativas o de soporte operativo dentro del ejercicio, se recomienda que no hagan parte del grupo organizador para no crear duplicidad de funciones.

Es importante aclarar que este esquema organizacional, mencionado anteriormente corresponde a la organización del simulacro y no tendrá que confundirse con el esquema organizacional a nivel operativo (esquema organizacional de los participantes); en otras palabras se recomienda que las personas que organizaran y coordinaran el simulacro no participen activamente como parte de la respuesta a la situación simulada. En ese sentido puede definirse un grupo interno o externo a la entidad como equipo organizador del simulacro.

- **Guía Hospitalaria para la Gestión del Riesgo de Desastres – Ministerio de Salud y Protección Social – 2017.**

2.1. **Jurisprudencia Corte Constitucional**

- **Sentencia C-934/13 M.P. Nilson Pinilla Pinilla**

“La autonomía de la voluntad privada es la facultad reconocida por el ordenamiento positivo a las personas para disponer de sus intereses con efecto vinculante y, por tanto, para crear derechos y obligaciones, con los límites generales del orden público y las buenas costumbres, para el intercambio de bienes y servicios o el desarrollo de actividades de cooperación.

Dentro de este cuadro, la autonomía permite a los particulares: i) celebrar contratos o no celebrarlos, en principio en virtud del solo consentimiento, y, por tanto, sin formalidades, pues éstas reducen el ejercicio de la voluntad; ii) determinar con amplia libertad el contenido de sus



obligaciones y de los derechos correlativos, con el límite del orden público, entendido de manera general como la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas, y de las buenas costumbres; iii) crear relaciones obligatorias entre sí, las cuales en principio no producen efectos jurídicos respecto de otras personas, que no son partes del contrato, por no haber prestado su consentimiento, lo cual corresponde al llamado efecto relativo de aquel.

De manera reiterada, la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la garantía de las libertades individuales como uno de los pilares del Estado social de derecho (preámbulo y artículo 13 Const.), que a su vez se proyecta hacia el libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el orden jurídico (art. 16 ib.), lo cual se aúna en lo que la doctrina universal y el derecho privado denominan “autonomía de la voluntad privada”.

3. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es viable realizar un simulacro en las instituciones prestadoras de servicios de salud con la participación de pacientes y visitantes?

4. ANALISIS TÉCNICO Y JURÍDICO:

Las instituciones hospitalarias públicas y privadas son clasificadas como establecimientos de pública concurrencia, que pertenecen a un sector económico que genera la mayor incertidumbre y preocupación (¿Y ahora donde nos atienden...?) durante la ocurrencia o en el post de alguna emergencia (clasificada como interna o externa) o un desastre, por contar principalmente con un grupo humano variado en la concurrencia diaria que los hace más vulnerables, entre los cuales se encuentran: los hospitalizados en observación y demás usuarios de los servicios de urgencias, pacientes en consulta externa, los internados en los servicios de las diferentes especialidades básicas y subespecialidades, en las Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) por grupos etarios (Recién Nacidos, Pediátricas, etc.) o patologías (Coronarias- Unidades de Ictus, etc.), usuarios de los servicios de laboratorio clínico y demás, parturientas y todos ellos con un común denominador en todos los sitios y servicios, los acompañantes de los pacientes y el tejido humano responsable de esa atención que corresponde a los trabajadores del hospital.

Por esto, para la gestión del riesgo en situaciones de emergencias y desastres en instituciones prestadoras de servicios de salud, se han creado los Planes de Emergencia Hospitalarios, los cuales son procedimientos documentados en los que se establecen los objetivos, las acciones, los recursos y la organización de los hospitales, así como las responsabilidades del personal frente a situaciones de emergencia o desastre, a fin de controlar los efectos adversos o atender los daños a la salud que se puedan presentar. Los Planes de Emergencia Hospitalarios son evaluados y retroalimentados mediante la implementación de las denominadas Simulaciones y los más frecuentes y presentes: Simulacros. (Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo – 1072 de 2015)

Ahora bien, y en consideración a que no hay norma que determine qué perfil de recurso humano puede o debe participar como *Simulador* o *Actor*, pero en consideración a los



elementos técnicos generales establecidos de manera documental y frecuentemente señalados para la realización de simulacros y que pretenden el enfrentar y atender eficazmente el impacto de los desastres en el sector salud y así disponer de planes de preparativos y respuesta que faciliten el desarrollo de acciones organizadas y coordinadas, a continuación se realizan algunas consideraciones generales desde el punto de vista técnico con respecto a estos ejercicios.

Estos ejercicios, los simulacros, pretenden identificar las habilidades, destrezas y aptitudes necesarias del talento humano institucional y su capacidad de respuesta. En todos ellos, de manera común se establece y realiza un ejercicio práctico de manejo de actividades que se realiza mediante la escenificación de daños y lesiones en una situación hipotética de emergencia o más grave aún, un desastre.

Es claro que los participantes enfrentan situaciones recreadas utilizando las habilidades y técnicas con las que atenderían casos reales, es decir, los personajes y recursos utilizados son reales por lo tanto implica la movilización y operación real de personal y recursos materiales y deben cumplir con las funciones asignadas y ejecutar los procedimientos de respuesta en función de sus especialidades; se hacen en tiempo real y cada uno de los participantes asume las tareas que usualmente realizan en su trabajo y actividades cotidianas; otros participantes, actores harán las veces de víctimas u otros personajes.

Generalmente la contraparte, las víctimas, no son reales como tampoco los familiares de las víctimas, transeúntes, periodistas u otros roles que se consideren necesarios según las características propias del ejercicio.

En el desarrollo del ejercicio, los *simuladores*, quienes actúan como víctimas pueden ser los mismos pacientes reales ingresados o atendidos en la institución hospitalaria y sus familias por decisión de la institución hospitalaria y por aceptación de los mismos en virtud del ejercicio de la autonomía privada, pero generalmente es personal diferente a ellos, ya sea contratado o seleccionado por la institución para colaborar en el desarrollo del ejercicio, es importante destacar que el equipo de *actores* o *simuladores* debe ser coordinado por una persona con amplio y suficiente conocimiento del guión y el diseño y desarrollo en general del ejercicio.

La selección de los *actores* o *simuladores* debe realizarse con suficiente anticipación para permitir una buena preparación, una estrategia conocida muy usada es invitar a grupos de estudiantes de medicina, enfermería o voluntarios de socorro; también puede recurrirse a grupos o academias de teatro y afines, que adicionalmente suelen contar con maquilladores con experiencia. Con el fin de dar más realismo a su desempeño y garantizar la seguridad de las personas, los simuladores deben recibir preparación previa sobre las características del papel a desempeñar en el ejercicio de acuerdo con las lesiones que se simulan, así como de forma integral (todos) para informar sobre las indicaciones generales, aclarar y solucionar inquietudes o preguntas y en forma individual, para ensayar la actuación de cada uno de ellos.

En caso de que la institución decida seleccionar como *simuladores* o *actores* a los



pacientes y sus familiares, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones de manera general:

1. Establezca un documento de Consentimiento Informado suficiente para ser diligenciado por parte de los pacientes y sus familiares participantes.
2. Evalúe las potenciales condiciones ambientales latentemente adversas (calor, frío o escenografías con riesgo) y por ello es necesario y relevante extremar las medidas de seguridad para los participantes *actores* sobre todo los adolescentes.
3. En lo posible, la recomendación es evitar el involucrar a niños y adultos mayores.
4. Dependiendo del tipo de simulacro a realizar, que el mismo sea preferiblemente **avisado**, y en consecuencia, realice una adecuada socialización e información a todos los involucrados sobre el ejercicio a llevarse a cabo desde los días anteriores y durante el mismo día, incluyendo la fecha, la hora de inicio y de la finalización.
5. Se sugiere que involucre solamente a pacientes de la institución que puedan moverse por sus propios medios o con la utilización de recursos no complicados (sillas de ruedas por ejemplo)
6. El ejercicio de simulacro debe disponer de un plan redundante que incluya la atención médica y control de posibles situaciones reales de emergencia.
7. Debe considerar aspectos de seguridad, coordinación con instituciones de apoyo y por supuesto de la red hospitalaria, informando al ente territorial de la realización del ejercicio, inclusive invitando a su participación como Observador o en otro rol si lo considera oportuno.
8. Delimite de manera clara el ámbito del ejercicio, control, extinción de incendios y rutas de evacuación e informe de ello a todos los involucrados.
9. Evite la confusión de pacientes reales con pacientes provenientes del simulacro, para ello establezca e informe la metodología de identificación.

Y por último, se debe informar de la realización del ejercicio a las personas que no participan en el simulacro (usuarios y visitantes de las instalaciones o servicios de salud) con el fin de evitar confusión o pánico.

Reiteramos que la ejecución del simulacro puede implicar grados de riesgo para los *participantes* y *observadores* por lo que siempre se debe tener un Plan de Contingencia del ejercicio y se debe tener de manera universal claro por parte de todos los involucrados que el ejercicio debe ser interrumpido en forma inmediata cuando una situación derive en peligros reales.

5. CONCLUSIÓN:

Teniendo en cuenta que no existe normatividad que establezca el perfil de recurso humano que puede o debe participar en un simulacro, como tampoco la prohibición de quienes no deben participar, esta Secretaría considera que para la realización de simulacros en las instituciones prestadoras de servicios de salud, pueden participar pacientes y visitantes, siempre y cuando se tengan en cuenta las consideraciones previamente señaladas. No sin antes aclarar que esa decisión es exclusiva de la institución a cargo del simulacro en este caso de la Clínica Universidad XXX, quien escoge de manera autónoma a los participantes



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

del mismo.

Finalmente, me permito puntualizar que, de conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 3 del artículo 4 del Decreto 507 de 2013 *“Por el cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C.”*, dentro de las funciones de esta Oficina se encuentran las de *“asesorar y apoyar en materia jurídica a las distintas dependencias de la Secretaría Distrital de Salud y a las entidades adscritas del sector salud en el Distrito Capital”* y *“emitir conceptos, responder tutelas y absolver consultas y derechos de petición que en materia jurídica formulen los ciudadanos o ciudadanas, las entidades y las autoridades en general que tengan relación con los asuntos de su competencia”*, y que de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil diez (2010) Radicación núm: 11001 0324 000 2007 00050 01 Actor: Jairo José Arenas Romero, los conceptos emitidos por la autoridades públicas como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, todo lo cual implica que el concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica a través del presente memorando, constituye sólo un criterio orientador en la interpretación y aplicación de la normatividad aplicable al caso objeto de consulta, conservando la dependencia y autoridad pública consultante, la autonomía en el ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias.

Atentamente,

PAULA SUSANA OSPINA FRANCO

Proyectó: Alexandre Paz Velilla – Profesional Especializado – Dirección de Urgencias y Emergencias en Salud
Yudy Zuleyma Rodríguez Blanco – Profesional Especializado – Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Andrés José Álvarez – Director de Urgencias y Emergencias en Salud