



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 25000-23-15-000-2021-00166-01  
**Demandante:** Christian Santiago Ayala Guerrero  
**Demandado:** Presidencia de la República de Colombia y otros  
**Referencia:** Acción de tutela

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

***Temas:** ACCIÓN DE TUTELA CONTRA EL PLAN NACIONAL DE VACUNACIÓN – Improcedencia / SUBSIDIARIEDAD – El recurso de amparo es un instrumento de defensa judicial con un carácter residual y subsidiario que no puede admitirse como mecanismo alternativo, adicional o complementario de los previstos en la ley para garantizar los derechos de las personas.*

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por el señor Christian Santiago Ayala Guerrero en contra del fallo del 4 de marzo de 2021, dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C-, mediante el cual se denegó por improcedente el recurso de amparo formulado en contra de la Presidencia de la República de Colombia y otros.

**I. ANTECEDENTES**

**A. La demanda y sus fundamentos**

1.- El 15 de febrero de 2021, el señor Christian Santiago Ayala Guerrero presentó acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, contra la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y de Protección Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio del Deporte, la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos -INVIMA- y el Congreso de la República, por estimar que tales entidades quebrantaron sus derechos fundamentales a la



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

vida, a la integridad física, a la libertad individual, a la autonomía, a la libertad de conciencia, a la salud y a la participación política, *“al declarar de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el COVID-19 y adoptar el respectivo Plan Nacional de Vacunación en la Ley 2064 de 2020 y en el Decreto 109 de 2021”*.

2.- Según se ilustra en la demanda, las pretensiones en ellas contenidas se contraen a lo siguiente:

<<**PRIMERO:** Suspender el Plan Nacional de Vacunación del Decreto 109 del 29 de enero de 2021 hasta tanto no se resuelva la acción de inconstitucionalidad de radicado D-0014131 interpuesta ante la Corte Constitucional por el grupo de Veeduría Ciudadana por la Verdad en el que se pide la inaplicación de la Ley 2064 de 2020.

**SEGUNDO:** Garantizar que mediante la Ley 1751 de 2015 se le permita debatir a la ciudadanía sobre la posibilidad de basar el plan de inmunización por remedios alternativos cuyo balance costo beneficio a la población es menor.

**TERCERO:** Ordenar al INVIMA que apruebe de forma **INMEDIATA** el estudio del doctor Eduardo Insignares sobre el dióxido de cloro N 20201082602.

**CUARTO:** Ordenar al Presidente de la República, junto con la firma de todos los Ministros, que se convoque a una **consulta popular** sobre si quieren que la vacuna llegue al país y un referendo para la derogatoria del Decreto 109 de 2021 y la Ley 2064 de 2020 y consultar al pueblo colombiano sobre la aprobación o rechazo de la vacuna.

**QUINTO:** En virtud del principio de transparencia, ordenar al Gobierno Nacional que sean de público conocimiento los contratos firmados con las farmacéuticas, Pfizer, Sinovac, Moderna, AstraZeneca, Jansen>>(Negrillas propias del texto)<sup>1</sup>.

3.- Entre los presupuestos fácticos y jurídicos que respaldan la protección invocada con fundamento en el artículo 86 Superior, la parte actora expuso que<sup>2</sup>:

3.1.- El Congreso de la República expidió la Ley 2064 del 9 de diciembre de 2020, *“[p]or medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la COVID-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones”*, en cuyo artículo 9 se dispuso expresamente que *“el proceso de inmunización deberá efectuarse a cero costo para el beneficiario”*. Merced a este mandato, el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, *“en especial de las conferidas por los artículos 49 y el numeral 11 del artículo 189 de la Carta*

<sup>1</sup> Expediente digital, Folios 46 y 47 del escrito de demanda.

<sup>2</sup> Expediente digital, Folios 3 a 46 del escrito de demanda.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Política, el artículo 170 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 42 de la Ley 715 de 2001”, y considerando que *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado”*, profirió el Decreto 109 del 29 de enero de 2021, *“[p]or el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, aplicable *“a todos los habitantes del territorio nacional”*.

3.2.- De acuerdo con su contenido, las referidas disposiciones normativas no solo limitan la posibilidad de acceder a otras tecnologías en salud, medicamentos y/o tratamientos alternativos para curar masivamente a la población colombiana, sino *“que infringen el principio de solidaridad por desconocer el menor costo-beneficio de estos últimos”*, sin perjuicio de agregar que la base de datos maestra de vacunación que su implementación apareja *“está construida sin el consentimiento de los titulares de los datos”*, en detrimento de los principios de seguridad, transparencia y confidencialidad dispuestos en los artículos 10 y 13 de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, así como de la propia autodeterminación informática de cada uno de los individuos.

Con estos argumentos, *“es claro el papel del juez constitucional en el escenario de control de normas legales como guardián de los derechos y libertades del pueblo”*, al igual que el hecho de ser necesaria la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana y pluralista que permitan informar verdaderamente sobre *“la imposición de medidas de índole paternalista que socavan la intimidad y la facultad de autogestión de la información”*, pues *“ya no se trata de que el médico evalúe y determine con su propio criterio cuáles datos e informaciones deben reservarse, sino que los interesados puedan y deban gestionar libremente sus derechos, disponiendo qué tratamiento habrá que dar a la información sobre su cuerpo y su salud (...)”*, lo que torna imperioso *“suspender el plan de vacunación para garantizar uno que mediante participación ciudadana otorgue el aval de vacunar masivamente e identificar a los más afectados”*.

3.3.- Seguidamente, pone el acento en que *“ninguna de las vacunas adquiridas por el Gobierno Nacional para la primera etapa de inmunización contra el COVID-19 se fabricó con sujeción a los protocolos que rigen la materia”*, pero que por virtud de la crisis sanitaria fueron eliminadas las garantías de seguridad, al punto de *“exonerarse a las farmacéuticas de cualquier responsabilidad frente a los efectos adversos que pueda tener su uso de emergencia”*, utilizándose a *“seres humanos como animales de laboratorio en estos experimentos que no es nada ético y responsable”*, y omitiéndose la existencia de *“medicamentos más eficaces y seguros como la ivermectina o el dióxido de cloro”*, con base en *“mucha menos información a la que habitualmente se requiere para acceder a un registro sanitario”*.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

3.4.- En suma, al tratarse de un asunto de interés general, *“el plan nacional de vacunación masiva necesita someterse a control ciudadano”*, máxime, cuando, por un lado, ni la Ley 2064 de 2020 ni el Decreto 109 de 2021 son suficientes para garantizar su socialización al no incorporar instrumentos de participación ciudadana *“para que la gente decida e intervenga sobre si quiere que se implemente un esquema de esta índole en el país”* y, por otro, es evidente la necesidad de *“estudiar y experimentar otro tipo de medicamentos alternativos para conocer su eficacia frente al COVID-19”*, ya que si bien *“Colombia no es productor de vacunas, sí cuenta con recursos suficientes para fabricar ivermectina y dióxido de cloro”*, respecto de los cuales existen estudios *“que aún no se han evaluado y que suponen una flagrante omisión administrativa atribuible por igual a la Superintendencia de Industria y Comercio que ha restringido su comercialización y venta”*, desconociendo, dicho sea de paso, *“el deber de promover la investigación médica y científica para descubrir métodos novedosos para mitigar e, incluso, erradicar la pandemia”*.

3.5.- Finalmente, alega que las medidas impuestas por el Estado con motivo de la emergencia sanitaria, *“como son el uso del tapabocas, geles antibacteriales y distanciamiento físico”*, entre otras, *“carecen de justificación a la luz del orden constitucional, debido a que su implantación sacrifica principios y valores más importantes que aquellos que pretenden proteger”*.

## **B. Trámite procesal y la contestación de la demanda**

4.- Mediante proveído del 18 de febrero de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C- admitió la acción de tutela y corrió traslado de la misma *“a todos los accionados para que rindan informe sobre los hechos que dieron origen al recurso de amparo y alleguen los documentos que pretendan hacer valer dentro del presente trámite”*<sup>3</sup>.

5.- Los apoderados judiciales de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Minas y Energía, Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Educación Nacional, Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, Cultura, Trabajo, Relaciones Exteriores, Comercio, Industria y Turismo, Transporte, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, Vivienda, Ciudad y Territorio, Deporte y Ciencia, Tecnología e Innovación, coincidieron en apremiar al juez de tutela para que decretara la improcedencia de la acción tuitiva formulada, bien por falta de legitimación en la causa por pasiva o bien por inexistencia de infracción a las garantías fundamentales invocadas. Lo primero, en razón a que ni los hechos ni las pretensiones esgrimidas por el accionante corresponden a sus atribuciones competenciales, demostrándose así que la controversia recae en el ámbito funcional del Presidente de la República de Colombia o del Ministerio de Salud y

<sup>3</sup> Expediente digital, Folios 1 y 2 del mencionado proveído.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Protección Social, sin que puedan tener algún tipo de injerencia sobre sus decisiones. Y lo segundo, porque no se evidencia la ocurrencia de ningún perjuicio irremediable y tampoco se cumple con el requisito de subsidiariedad, dado que existen otros medios de defensa judicial dispuestos en el ordenamiento jurídico para ventilar sus pretensiones.

6.- La Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social también pidió que se declarara improcedente el recurso de amparo ejercido por existir las acciones públicas de inconstitucionalidad y de nulidad por inconstitucionalidad para examinar la conformidad de los actos normativos censurados con la Carta Política, máxime, cuando: (i) no obra prueba de afectación de prerrogativas de carácter superior; (ii) es inviable que, *“a través de orden judicial, se apruebe un registro sanitario sobre un biológico que aún no cuenta con información completa de calidad, eficacia y seguridad”*; (iii) la decisión sobre la aplicación de la vacuna en el marco del Plan Nacional de Vacunación es enteramente voluntaria, por lo que no *“se requiere de una consulta popular o referendo”*; y, (iv) la sola existencia de cláusulas de confidencialidad en los contratos para la adquisición de vacunas no es causal de una transgresión *iusfundamental* ni su contenido ha sido solicitado por vía del derecho de petición.

7.- Entre tanto, el Coordinador del Grupo de Trabajo de Gestión Judicial de la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó la desvinculación de la entidad que representa por falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de vulneración de los derechos al habeas data y a la participación ciudadana, entre otras razones, porque *“una vez verificado el sistema de trámites de la entidad, a la fecha no se adelanta ninguna actuación administrativa relacionada con el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19”*.

8.- La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, por su parte, dejó en claro que no le correspondía pronunciarse respecto de la inconformidad del actor frente al Plan Nacional de Vacunación, en tanto la competencia del ente en materia sanitaria se circunscribe principalmente *“a otorgar el registro sanitario previo a verificar la calidad, seguridad y eficacia de los productos descritos en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993”*, así como a realizar *“las actividades de inspección, vigilancia y control de los productos objeto de su atención”*, por lo que todo lo que haga especial referencia a *“medidas de adquisición, distribución, logística de implementación, mecanismos de selección programática y órdenes de prioridad en materia de vacunas, desde una perspectiva de salud pública”*, le atañe al Ministerio de Salud y Protección Social.

9.- Los ciudadanos Nicolay David Orlando Romanovsky Camacho, Angie Daniela Díaz Mateus y Andrés Felipe Andrade Guevara intervinieron en la presente causa como terceros con interés legítimo en las resultas del proceso, al considerarse



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

beneficiarios del Plan Nacional de Vacunación, a efectos de instar al juez de tutela para que deniegue la protección constitucional deprecada a partir de las siguientes premisas: (i) la controversia sobre la constitucionalidad de la Ley 2064 de 2020 debe ventilarse ante la propia jurisdicción constitucional, conforme a lo preceptuado en el artículo 241 Superior; (ii) salvo por la injerencia del Ministerio de Salud y Protección Social, los restantes Ministerios que fueron vinculados al trámite tutelar tienen poca o nula participación en los temas objeto de las pretensiones; (iii) se pretende reemplazar una vacuna por medicinas alternativas cuya efectividad se respalda en meras especulaciones de carácter subjetivo; (iv) la autorización respecto del tratamiento de datos del titular no es necesario cuando se trate de casos de urgencia médica o sanitaria; (v) la implementación de una consulta popular o de un referendo durante una situación de emergencia sanitaria elevaría los altos índices de mortalidad existentes y atentaría contra la salvaguarda de la vida de la población; y, (vi) el proceso de aplicación de la vacuna contra el COVID-19 debe ser público, de modo que *“todos los ciudadanos tengan acceso libre a las actividades desarrolladas en torno a esta actividad”*, por fuera de lo cual *“debe respetarse el principio de publicidad frente a los contratos estatales con las farmacéuticas Pfizer, Sinovac, Moderna, AstraZeneca, Jansen y demás”*.

10.- La Procuraduría 136 Judicial II para Asuntos Administrativos participó en el trámite del presente juicio, mediante concepto en el que coligió que *“había mérito suficiente para que se negara la acción de tutela por improcedente”*, ya que no es *“el mecanismo judicial principal y apto para la protección de los derechos invocados como vulnerados”*, debido a que existen otros medios de control idóneos no solo para juzgar la constitucionalidad o legalidad de las normas censuradas, sino para obtener el registro sanitario de los tratamientos alternativos *-dióxido de cloro e ivermectina-* que pretenden reemplazar la vacuna contra el COVID-19 que, en todo caso, *“es de aplicación libre, voluntaria e informada, según lo preceptuado en el Decreto 109 de 2021”*.

11.- La Presidencia de la República de Colombia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la República conformado por el Senado y la Cámara de Representantes, pese a haber sido convocados al presente trámite, no se pronunciaron frente al requerimiento efectuado.

### **C. Sentencia de primera instancia**

12.- En sentencia del 4 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C- denegó el amparo constitucional solicitado por el accionante al considerarlo improcedente. Previa desvinculación del proceso de la totalidad de Ministerios que integran el Gobierno Nacional, salvo las carteras de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, del Congreso de la República y de la Superintendencia de Industria y Comercio, por



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

falta de legitimación en la causa por pasiva, la autoridad judicial sostuvo que *“ninguna de las pretensiones estructuradas superaba el examen de procedibilidad formal propio de la acción de tutela”*, en razón de su naturaleza residual y subsidiaria que *“únicamente cede ante circunstancias excepcionales como la inexistencia de mecanismos ordinarios, la falta de idoneidad o de eficacia de los que sí existan o la configuración de un perjuicio irremediable”*, las cuales no son susceptibles de predicarse en el caso bajo estudio.

#### **D. Impugnación**

13.- La anterior decisión fue impugnada de manera oportuna por el accionante, quien añadió como respuesta a las consideraciones plasmadas por el fallador de primera instancia, que: (i) a pesar de no haber radicado derecho de petición alguno sobre la publicación de contratos celebrados por el Gobierno Nacional con las farmacéuticas, *“ya existen solicitudes con el mismo objeto y cuya respuesta ha sido incompleta y sin claridad alguna frente a reclamos de congresistas como Jorge Robledo y José Aurelio Polo”*; (ii) el juez constitucional detenta amplias facultades para requerir las pruebas de oficio que estime necesarias en aquellos casos en que el promotor del amparo no aporte la documentación que respalde sus pretensiones; (iii) es evidente la configuración de un perjuicio irremediable en el caso concreto, por cuanto la *“cláusula de confidencialidad”* sería la eventual respuesta a cualquier petición que busque indagar sobre la contratación pública en materia de vacunas, sin perjuicio de subrayar la *“ausencia de participación ciudadana en las decisiones atinentes a la emergencia sanitaria”*; y (iv) la demanda de inconstitucionalidad incoada en contra de la Ley 2064 de 2020 fue rechazada sin justificación alguna.

## **II. CONSIDERACIONES**

#### **E. Competencia**

14.- Es competente esta Sala para conocer de la impugnación presentada y examinar su contenido en contraste con el acervo probatorio y el fallo proferido en primera instancia, según lo establecido en el artículo 32 del Decreto-Ley 2591 de 1991<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *“por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

14.1.- Debe precisarse, además, que en los estrictos términos de los artículos 13<sup>5</sup> y 25<sup>6</sup> del Acuerdo 80 de 2019, por medio del cual se expidió el Reglamento Interno del Consejo de Estado, le corresponde a la Sección Tercera resolver las acciones de tutela que sean de su competencia, de acuerdo con la distribución de los procesos entre las secciones y el correspondiente reparto por la Secretaría General de la Corporación.

14.2.- En ese orden, la Sala habrá de determinar en sede de segunda instancia si se confirma, modifica o revoca el fallo de primer grado proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C-, a través del cual se negó por improcedente el amparo constitucional deprecado por el señor Christian Santiago Ayala Guerrero contra la Presidencia de la República de Colombia y otros.

#### F. Impedimento formulado

15.- Al tenor de lo previsto en el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991 *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*<sup>7</sup>, el Consejero José Roberto SÁCHICA Méndez se declaró impedido para decidir en el proceso de tutela de la referencia<sup>8</sup>, invocando para ello la causal consagrada en el numeral 4<sup>o</sup> del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal<sup>9</sup>. Sin embargo, la Consejera Marta Nubia Velásquez Rico, luego de estudiar dicha manifestación, decidió declararla infundada y devolver el expediente al despacho de origen en proveído del 18 de mayo de 2021.

<sup>5</sup> *“DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Tercera (...) 14. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado (...)”*.

<sup>6</sup> **“ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS ACCIONES DE TUTELA, DE CUMPLIMIENTO, POPULARES Y DE GRUPO.** Las impugnaciones y demás asuntos relacionados con las acciones de tutela y de cumplimiento, serán resueltos por la Sección o Subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien haya correspondido el reparto y su trámite se hará por la Secretaría General de la Corporación.// Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto (...)”

<sup>7</sup> En el referido artículo se establece lo siguiente: *“(...) El juez deberá declararse impedido cuando concurran las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente (...)”*.

<sup>8</sup> Expediente digital, escrito del 16 de abril de 2021 disponible en el aplicativo web SAMAI.

<sup>9</sup> Esta causal se estructura cuando *“(...) el funcionario judicial haya sido apoderado o defensor de alguna de las partes, o sea o haya sido contraparte de cualquiera de ellos, o haya dado consejo o manifestado su opinión sobre el asunto materia del proceso”*.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

De esta manera, la Sala habrá de proseguir con el estudio del asunto a fin de delimitar la problemática jurídica subyacente y, al mismo tiempo, perfilar una posible solución desde el punto de vista jurisprudencial y normativo.

### **G. Legitimación en la causa por activa y por pasiva**

16.- Tal como lo prevé el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados con ocasión de las acciones u omisiones de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos eventos delineados por la Ley<sup>10</sup>.

En correspondencia con tal mandato superior, el Decreto 2591 de 1991<sup>11</sup>, en su artículo 10, definió los titulares de la acción de tutela<sup>12</sup>, quienes podrán solicitar el amparo constitucional (i) bien sea en forma directa, (ii) por intermedio de un representante legal (*caso de los menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y personas jurídicas*), (iii) mediante apoderado judicial (*abogado titulado con poder judicial o mandato expreso*), (iv) así como a través de agente oficioso (*cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa*). De igual manera, según se dispone en la ley, se encuentran legitimados para ejercer esta acción, (v) tanto el Defensor del Pueblo como (vi) los personeros municipales (*facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión*).

16.1.- En línea con las anteriores precisiones, ha de advertirse, de cara al asunto *sub iudice*, que el señor Christian Santiago Ayala Guerrero promovió la presente acción de tutela con la finalidad, no solo de procurar la protección constitucional de sus derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad individual, a la autonomía, a la libertad de conciencia, a la salud y a la participación política, sino en el interés de lograr la suspensión del Plan Nacional de Vacunación respecto de toda la población colombiana en general, para lo cual, indiscutiblemente, no tiene legitimación, pues no acredita el ejercicio de ningún tipo de representación

<sup>10</sup> Cfr. Sentencias T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018 y T-341 de 2019 de la Corte Constitucional.

<sup>11</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política”.

<sup>12</sup> La propia jurisprudencia constitucional se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la informalidad es una de sus notas características, cuyo fundamento estriba precisamente en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, también lo es que ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el atinente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional. Cfr. Sentencias T-464A de 2006, T-493 de 2007 y C-483 de 2008 de la Corte Constitucional.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

o de agencia oficiosa, que son requerimientos estatuidos para garantizar el acceso material a la administración de justicia, con miras a impedir arbitrariedades o abusos que desnaturalizan los rasgos distintivos que informan al mecanismo de tutela protector y garante de los derechos fundamentales de los asociados.

De ahí que, se deba afirmar que la parte actora no está legitimada en la causa por activa para actuar en representación o como agente oficioso de toda la sociedad o en favor de terceros, puesto que en ningún momento acreditó obrar en su nombre, o goza de mandato legal o vocería para el efecto, además de que dejó de individualizar y determinar el número de posibles afectados en favor de quienes interpela la protección tutelar deprecada, obviando explicar los motivos que les impidieron actuar para justificar la imposibilidad práctica de defensa de sus derechos fundamentales.

Lo anterior, también lleva indefectiblemente a considerar, tal y como lo hizo en su fallo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C-, que la única lectura admisible del asunto en cuestión es que el señor Ayala Guerrero actúa en nombre propio, y carece de legitimación en la causa por activa para elevar en nombre de terceros varias de las pretensiones que enarbola, como las de exigir al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos *“la aprobación inmediata del estudio presentado por el señor Eduardo Insignares sobre el dióxido de cloro N 20201082602”*.

16.2.- Por otro lado, en lo atinente al extremo procesal opuesto, es menester indicar que, conforme con lo establecido en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991<sup>13</sup>, solo la Presidencia de la República de Colombia, los Ministerios de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, y el instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, están legitimados como parte pasiva en el trámite que se adelanta, teniendo en cuenta su naturaleza de autoridades públicas de las cuales se predica la presunta transgresión de las prerrogativas superiores en discusión y su material injerencia en la expedición de la Ley 2064 de 2020 y el Decreto 019 de 2021, así como en la estrategia para la inmunización de la población colombiana y la adopción del Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19.

En este sentido, al no observarse que la parte actora haya atribuido alguna acción u omisión a los restantes Ministerios, al Congreso de la República y a la Superintendencia de Industria y Comercio, ni sus competencias funcionales tengan que ver directa o indirectamente con las pretensiones expuestas en el

<sup>13</sup> Mientras el artículo 5º del referido decreto prevé que *“la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta misma disposición (...)”*, el artículo 13, por su parte, establece que *“la acción de tutela podrá dirigirse contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”*.



*Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01*  
*Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero*  
*Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros*  
*Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)*

escrito demandatorio, la Sala procederá a su desvinculación, tal y como se pidió en la mayoría de las intervenciones allegadas al presente trámite.

#### **H. Inmediatez**

17.- En esta oportunidad, la Sala encuentra que el recurso de amparo constitucional fue promovido como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un daño grave e irreparable dentro de un término razonable y proporcional al de la ocurrencia de los hechos que presuntamente originaron la vulneración, pues este fue formulado con un promedio de 2 meses de diferencia luego de haberse expedido la Ley 2064 del 9 de diciembre de 2020 y el Decreto 019 del 29 de enero de 2021. Esto último, en vista de que la acción de tutela se radicó por vía de correo electrónico el 15 de febrero de 2021.

#### **I. Formulación del problema jurídico**

18.- En los términos precedentes, esta Sala se ocupará de verificar si, en efecto, la Presidencia de la República de Colombia, los Ministerios de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, vulneraron los derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad física, a la libertad individual, a la autonomía, a la libertad de conciencia, a la salud y a la participación política del señor Christian Santiago Ayala Guerrero, al expedir la Ley 2064 de 2020 y el Decreto 019 de 2021, por medio de los cuales se declaró de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana y se adoptó el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, sin implementar ningún tipo de mecanismo de participación ciudadana que permita debatir sobre su aprobación o pertinencia y la aplicación de otros medicamentos alternativos -*dióxido de cloro e ivermectina*- que por su “*costo-beneficio*”, según el actor, pueden resultar más eficaces.

Con todo, antes de entrar a abordar la temática propuesta, resulta necesario definir la procedencia de la acción de tutela, a propósito de su índole subsidiaria frente a la existencia de otros medios de defensa judicial ofrecidos en el ordenamiento jurídico y debido a su utilización por parte del demandante como mecanismo de amparo transitorio, a fin de precaver la eventual ocurrencia de un perjuicio irremediable.

#### **J. Subsidiariedad como parámetro de procedencia formal de la acción de tutela**

19.- Según lo ha expresado de manera reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la acción de tutela se concibió como un instrumento de defensa judicial para la efectiva protección de los derechos fundamentales al que la propia



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Carta Política de 1991 atribuyó un carácter residual y subsidiario<sup>14</sup>. Esto quiere decir que no se admite su ejercicio como un mecanismo alternativo, adicional o complementario de los previstos en la ley para garantizar los derechos de las personas, pues a través suyo no busca suplirse los procesos ordinarios o especiales, reabrir debates concluidos ni mucho menos desconocer las acciones y recursos judiciales insertos dentro de los mismos para controvertir las decisiones que se profieran<sup>15</sup>.

Por el contrario, tal atributo, claramente expresado en el artículo 86 Superiora parte de reconocer la naturaleza preferente de los diversos mecanismos judiciales establecidos por la ley<sup>16</sup>, es la regla general de resolución de los conflictos jurídicos relacionados con derechos fundamentales, de ahí que ejercicio del recurso de amparo constitucional sólo es procedente de manera excepcional cuando no existan otros medios de protección a los que pueda acudir quien resulte afectado en sus derechos o, aun existiéndolos, se compruebe su ineficacia en relación con el caso concreto o se interponga para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Sobre este punto, se ha dejado en claro que:

*<<(…) en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo por supuesto los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica>><sup>17</sup>.*

Lo anterior lleva a entender que en la jurisprudencia constitucional se haya destacado, en forma categórica y uniforme, que los conflictos jurídicos que

<sup>14</sup> El artículo 86 de la Carta Política reza lo siguiente: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. **Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.** En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión” (Subrayas y negrillas no originales).*

<sup>15</sup> Cfr. Sentencias T-565 de 2009, T-524 de 2010, T-880 de 2013, T-822 de 2014 y T-190 de 2015 de la Corte Constitucional.

<sup>16</sup> Cfr. Sentencias T-106 de 1993, SU-544 de 2001, T-983 de 2001, T-514 de 2003 y T-1017 de 2006 de la Corte Constitucional.

<sup>17</sup> Sentencia SU-037 de 2009 de la Corte Constitucional.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

tengan como soporte la vulneración de derechos fundamentales deben ser resueltos, en principio, por las vías ordinarias y, solo ante la ausencia de dichas vías o cuando aquellas no sean eficaces o idóneas para abordar el caso concreto o para conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es procedente acudir directamente a la acción de amparo constitucional.

No en vano, como respuesta a la mencionada nota distintiva que subyace a la acción de tutela, se radica en cabeza del interesado la obligación de desplegar todo su actuar encaminado a activar los medios ordinarios de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico. Tal imperativo constitucional pone de relieve que, para impetrar el amparo de una prerrogativa de raigambre superior, quien reivindica esa pretensión debe proceder con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios; entendiéndose, de suyo, que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales disponibles deviene en la improcedencia del recurso tuitivo de los derechos fundamentales.

Precisamente, ha resaltado la Corte Constitucional que, si existiendo el medio judicial de defensa, el demandante deja de recurrir a él, no podrá ulteriormente incoar la acción de tutela en procura de obtener la justiciabilidad de un derecho fundamental. De ahí que dicho instrumento no pueda hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra sujeta a que se haya puesto en marcha un dispositivo judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente sobre la violación *iustfundamental* y la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo<sup>18</sup>.

Tal escenario encuentra pleno desarrollo en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, el cual, al referirse a las causales de improcedencia de la acción de tutela, señala expresamente que la existencia de otros medios de defensa judicial tendrá que ser apreciada “*en concreto*”, atendiendo al grado de idoneidad y efectividad material del mecanismo judicial para hacer frente a las específicas circunstancias en que se encuentre el solicitante, al momento de invocar la protección del derecho presuntamente conculcado<sup>19</sup>. Sobre esa base, será el juez constitucional, entonces, en cada asunto específico, el que determine cuándo ese medio judicial preferente es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para prodigar una protección inmediata, eventos en los que la acción de amparo emerge como mecanismo directo de protección<sup>20</sup>.

#### **K. Análisis del caso concreto**

20.- En el asunto en cuestión, el señor Christian Santiago Ayala Guerrero entabló acción de tutela, arguyendo la vulneración de sus derechos fundamentales a la

<sup>18</sup> Cfr. T-880 de 2013, T-243 de 2017 y T-538 de 2017 de la Corte Constitucional.

<sup>19</sup> Disposición normativa declarada exequible por medio de la Sentencia C-018 de 1993.

<sup>20</sup> Cfr. SU-712 de 2013 de la Corte Constitucional.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

vida, a la integridad física, a la libertad individual, a la autonomía, a la libertad de conciencia, a la salud y a la participación política, por no suspender el Plan Nacional de Vacunación mientras se resuelve la acción pública de inconstitucionalidad promovida en contra de la Ley 2064 de 2020 (radicada bajo el número D-0014131) ni haber permitido a la ciudadanía debatir sobre la posibilidad de aprobar o no la vacuna contra el COVID-19 e, incluso, *“basar el plan de inmunización en otros remedios alternativos cuyo costo-beneficio es menor”*.

21.- Conforme se acaba de reseñar, el escrito de tutela presentado por el demandante se dirige a cuestionar el contenido normativo de la Ley 2064 de 2020 y del Decreto 109 de 2021, proferidos por el Congreso de la República y el Presidente de la República de Colombia, respectivamente, al desarrollar presuntas limitaciones frente a diversos derechos fundamentales y garantías constitucionales.

A este respecto, interesa iniciar por señalar que el control de constitucionalidad es la principal garantía de *“la supremacía normativa de la Constitución”*<sup>21</sup> consagrada en el artículo 4º Superior, principio del cual no necesariamente se sigue que *“dicho control frente a todas las normas jurídicas deba ser adelantado por la Corte Constitucional”*<sup>22</sup>. Esto último, se explica en el hecho de que el mismo *“se halla repartido en determinados órganos del poder judicial”*<sup>23</sup>. De esta suerte, en el ordenamiento jurídico colombiano, mientras la función de adelantar el control abstracto de constitucionalidad reposa directa y principalmente en la Corte Constitucional, es el Consejo de Estado, por vía residual, el que conoce de todos aquellos actos que no le hayan sido atribuidos a la Corte Constitucional<sup>24</sup>.

De acuerdo con lo expresamente establecido en el artículo 241 de la Carta Política, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y, por consiguiente, en los estrictos y precisos términos de este artículo, le corresponderá decidir sobre: **(i)** las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen; **(ii)** la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; **(iii)** la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional; **(iv)** las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes; **(v)** las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en el artículo 150 numeral 10 y 341 de la Constitución;

<sup>21</sup> Cfr. Sentencia C-415 de 2012 de la Corte Constitucional

<sup>22</sup> Cfr. Auto 008 de 2011 de la Corte Constitucional.

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia C-400 de 2013 de la Corte Constitucional.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional.



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

(vi) la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución; (vii) la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias; y (viii) la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben (Negrillas y subrayas no originales).

Así, entonces, en relación con el asunto que aquí se analiza, la propia Carta Política prevé un modelo de acceso al control de constitucionalidad que tiene entre sus características principales la asignación de facultades de control judicial a la Corte Constitucional frente a las normas con fuerza formal o material de ley.

Así, la acción pública de inconstitucionalidad *-frente a la Ley 2064 de 2020-* y el medio de control de nulidad simple *-frente al Decreto 109 de 2021-*<sup>25</sup> por virtud de su contenido y el fundamento de la competencia en virtud de la cual se expidió, son las herramientas válidas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución<sup>26</sup> y, en el contexto del caso concreto, los mecanismos judiciales idóneos y específicos con que cuenta el actor para suscitar el control de validez y anular, eventualmente, los efectos que, por vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad, se produjeron con su expedición.

En las referidas condiciones, bien puede afirmarse que el promotor del recurso de amparo puede acudir a las mencionadas acciones de carácter público, como manifestaciones nucleares del derecho político a controlar el poder público, mediante la elaboración y presentación de sendas demandas, a fin de someter a juicio de la Corte Constitucional y/o del Consejo de Estado, según se trate, la compatibilidad entre los citados actos normativos generales y la Constitución Política. De tal manera que al activarse estas tipologías de control de constitucionalidad con todas las formalidades y garantías previstas en el Decreto 2067 de 1991<sup>27</sup> y en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el debate del presente asunto sobre el contenido de la Ley 2064 de 2020 y del Decreto 019 de 2021, escapa al procedimiento propio de la acción de tutela, el cual se encuentra marcado por la subsidiariedad.

Por lo visto, ante la consideración de que existen otros mecanismos que son juzgados aptos para ventilar la controversia planteada en la presente oportunidad, en donde pueden desplegarse más ampliamente las diferentes garantías de orden procesal, encaminadas a demostrar el supuesto de hecho de

<sup>25</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 2 de agosto de 2018. Radicación No. 11001-03-26-000-2013-00162-00(49150).

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia C-1052 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>27</sup> "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional".



*Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)*

las normas cuyo efecto jurídico persigue, esta Sala arriba a la conclusión de que no es el proceso de tutela el escenario adecuado para el estudio de fondo del problema jurídico planteado por el señor Christian Santiago Ayala Guerrero, especialmente en lo relacionado con la suspensión de la política pública de vacunación adoptada mediante el Decreto 019 de 2021, atendiendo no solo a que todo lo vinculado con su formulación e implementación compete exclusivamente al Congreso de la República y al Gobierno Nacional, sino también a que la sola radicación de una demanda de inconstitucionalidad, como pretendió hacerlo ver el tutelante con la alusión al libelo radicado en contra de la totalidad de la Ley 2064 de 2020, no tiene la virtualidad de afectar la presunción de constitucionalidad que de ella se predica hasta tanto la propia Corte Constitucional emita un pronunciamiento definitivo sobre el particular en sede de control abstracto.

Algo similar ocurre en materia de convocatoria a una consulta popular o a un referendo derogatorio de una ley, pues estas iniciativas solo se encuentran radicadas en cabeza del Gobierno Nacional y de un número determinable de ciudadanos.

22.- Ahora bien, al margen de lo establecido anteriormente, y teniendo en cuenta las precisas características que informan la acción de tutela, queda por precisar si, aun cuando para resolver el presente asunto se advierte la existencia de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de los derechos fundamentales del actor, debe la Sala pronunciarse sobre la solicitud de protección transitoria para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Al respecto, considera la Sala que, en cuanto hace al caso concreto, tampoco por la vía del perjuicio irremediable es posible la procedencia, siquiera transitoria, de la presente acción de tutela, pues su promotor no logró demostrar la existencia de un perjuicio de tales características, y tampoco del análisis de los hechos es posible arribar a esa conclusión. Antes bien, lo que se vislumbra en esta causa son circunstancias fácticas que descartan la presencia de una situación de grave amenaza de derechos fundamentales del actor, y que exija la adopción de medidas de protección transitorias e impostergables, que a su vez deban ser tomadas de forma inmediata por parte del juez constitucional.

Lo anterior, en cuanto que la presunta vulneración de los derechos del actor, puede ser obviada fácilmente, por un lado, mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y del medio de control de simple nulidad, cuyo ejercicio contempla, además, la posibilidad de solicitar como medida cautelar la suspensión provisional del acto objeto de reproche, como también, la propia determinación del citado ciudadano para abstenerse de participar como ciudadano, en la estrategia para la inmunización de la población colombiana y el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, soportado en su libre albedrío,



Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

el cual no se ve comprometido con las determinaciones adoptadas por el Gobierno Nacional, pues al final de cuentas, como elemento nuclear del mismo, se encuentra el derecho a decidir si se participa o no del mismo, sin compromiso alguno que afecte tal derecho, su contenido y prerrogativas.

En este orden de ideas, se descarta de plano la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio en el presente caso, ya que el mismo no tiene la entidad de ser irremediable y, por tanto, no requiere de medidas urgentes.

Lo que se viene a decir, obliga a precisar, además, que el actor, ni en el escrito de demanda ni en el impugnativo, demostró que una afectación a sus prerrogativas como ciudadano frente a los medios de control idóneos para cuestionar sus críticas y reservas al plan nacional de vacunación, y menos aún, que su inconformidad con el mismo se proyecte como una afectación directa y subjetiva de sus derechos, en tanto, como reconoció el juez *a-quo*, los reparos que desarrolló son meros enunciados generales e inconexos, y agrega esta sala, poco serios, pues buscan impedir la aplicación de las diferentes vacunas contra el COVID-19 aduciendo un presunto carácter obligatorio para la sociedad, lo que no es cierto, pues tal y como aparece consignado en el artículo 15 del Decreto 019 de 2021, “(...) *una vez contactada la persona a vacunar, el prestador de servicios de salud debe informarle que la vacunación es voluntaria y, por tanto, preguntarle si desea vacunarse*”, quedando claro que en el centro de la acción del Gobierno Nacional, dada su calidad de encargado de la estrategia de inmunización de la población colombiana contra el COVID-19, está el respeto de la manifestación libre y autónoma de la voluntad de los asociados, que impone el respeto del derecho que cada cual tiene de tomar las decisiones que incumben a su salud y propio cuidado.

Finalmente, en relación con la exigencia frente a la publicación de los contratos que ha suscrito el Gobierno Nacional para la adquisición de vacunas contra el COVID-19, se estima que lo pretendido debe ser solicitado mediante el ejercicio del derecho fundamental de petición en los términos previstos en el artículo 13 de la Constitución y en aquellos correspondientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de lo cual no obra prueba en el expediente que se haya adelantado hasta el momento.

23.- Por lo precedentemente anotado, y en virtud del numeral 5 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991<sup>28</sup>, la Sala estima que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad y, en consecuencia, habrá de confirmar la sentencia proferida el 4 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C-, en cuanto denegó el amparo constitucional

<sup>28</sup> “**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA.** La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.



*Radicación: 25000-23-15-000-2021-00166-01  
Demandante: Christian Santiago Ayala Guerrero  
Demandado: Presidencia de la República de Colombia y otros  
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)*

impetrado por considerarlo improcedente ante la ausencia del antedicho presupuesto formal.

24.- En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **III. FALLA**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** la sentencia proferida el 4 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección C-, en cuanto negó el amparo constitucional impetrado tras considerarlo improcedente por incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO. - NOTIFICAR** la presente decisión a las partes e interesados, por el medio más expedito.

**TERCERO. - ENVIAR** a la Corte Constitucional el expediente para su eventual revisión.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE<sup>29</sup>  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

<sup>29</sup> Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo web SAMAI del Consejo de Estado, de suerte que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.