



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

RADICACION:	110013337042 2021 00228 00
DEMANDANTE:	PAULA ESLAVA LOZZI
DEMANDADO:	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL / SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ / ALIANSALUD EPS
ACCIÓN:	TUTELA
DERECHOS:	SALUD, VIDA E IGUALDAD

1 ASUNTO POR RESOLVER

Surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, se profiere sentencia amparando los derechos fundamentales invocados por la ciudadana PAULA ESLAVA LOZZI, identificada con C.C. 1.010.204.237.

2 DEMANDA Y PRETENSIONES

La accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la igualdad, en razón de que: (i) el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL autorizó la aplicación de la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días; (ii) la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ autorizó en el Distrito Capital la aplicación de la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días; y (iii) ALIANSALUD EPS se ha negado a aplicarle a segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en la fecha inicialmente estipulada (28 de agosto de 2021).

En consecuencia, solicita amparar sus derechos fundamentales y ordenar al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL que cumpla con el esquema de vacunación presentado y adoptado por el gobierno nacional de acuerdo a la ficha técnica de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 para que la segunda dosis de este biológico se le aplique dentro de los términos indicados por el fabricante o, subsidiariamente, dentro de los términos indicados por la OMS.

3 TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida con auto de tres (03) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), notificado al día siguiente a las partes.

4 CONTESTACIONES

El **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** contestó la tutela manifestando que la acción de tutela es improcedente por cuanto no se encuentra acreditada la vulneración de derechos fundamentales por parte de la cartera ministerial, lo que conduce además a que esta carezca de legitimidad en la causa por pasiva; además, porque no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues si la parte actora pretende cuestionar la política pública del Plan Nacional de Vacunación contra el Covid-19, debe someter el Decreto 109 de 2021 al control judicial al ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

En cuanto al fondo del asunto, esencialmente manifestó que la decisión de prolongar a 12 semanas (84 días) la inyección de la segunda dosis de la vacuna Moderna se adoptó con fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia, prevalencia del interés general, equidad, justicia social y distributiva, acceso y accesibilidad e igual que rigen el Plan Nacional de Vacunación. Concretamente, indicó que ante la limitada cantidad de dosis de vacunas disponibles y de acuerdo con la mejor evidencia científica disponible, en términos de salud pública para reducir la morbilidad grave y la mortalidad específica por transmisión, disminuir la incidencia de casos graves y proteger a la población que tiene alta exposición al virus, es acertado que para aquellas personas menores de 50 años se difiera la segunda inyección, pues además de que probablemente ello no tendrá un efecto negativo en la protección contra el Covid-19, permite que mas personas accedan en menor tiempo a la primera dosis, cuya eficacia de infección sintomática es alta (\pm 70%) y previene también considerablemente los ingresos hospitalarios y la mortalidad por dicha enfermedad (entre el 70% a 90%).

El **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA** rindió concepto requerido por este despacho,

informando esencialmente que el INVIMA no tiene competencia para tomar decisiones en el marco del Plan Nacional de Vacunación contra el Covid-19 en Colombia, pues es una autoridad sanitaria de carácter técnico y científico que debe estudiar los requisitos básicos y verificar una serie de condiciones técnicas y científicas que evidencien la calidad, seguridad y eficacia de un medicamento, para que no se ponga en peligro la salud y/o vida del paciente. En todo caso, precisó que la Autorización Sanitaria para Uso de Emergencia ASUE concedida para el biológico Moderna mediante Resolución 2021025857 de 25 de junio de 2021 no ha sido modificada en el sentido de aumentar el lapso entre la inyección de la primera y la segunda dosis; sin embargo, que la Dirección de Medicamentos y Productos Biológicos del INVIMA, a través de la Resolución N. 2021036534 del 26 de agosto del presente año, autorizó Ministerio de Salud y Protección Social para implementar un intervalo entre 28 y 84 días para administrar la segunda dosis de la vacuna COVID-19 VACCINE MODERNA, acorde con los lineamientos técnicos y operativos del plan nacional de vacunación contra el Covid-19.

El **SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD** contestó la tutela manifestando que la acción de tutela es improcedente por incumplir con el requisito de subsidiariedad; concretamente, informó que la actora no ha agotado ante la Instancia de Revisión Intersectorial Territorial de Bogotá los instrumentos administrativos a su alcance para que sea revisada su priorización en el marco del Plan Nacional de Vacunación contra el Covid-19 contenido en el Decreto 109 de 2021, artículo 10. Además, precisó que en los instrumentos normativos mediante los que se regula lo atinente a la vacunación contra el Covid-19, no se le atribuyó a esa Secretaría ninguna función relativa a la identificación de la población en ninguna de las etapas para la vacunación, por lo que la presunta vulneración de derechos fundamentales no es causada ni por su acción ni por su omisión; por tanto, carece de legitimidad en la causa por pasiva. Finalmente, informó que, de acuerdo con la información suministrada por voceros del Ministerio de Salud en el Punto de Mando Unificado del 26 de agosto, se le informó que las segundas dosis de Moderna serían inyectadas a los 84 días para la población menor de 50 años sin comorbilidades, por lo que deben seguirse las instrucciones del Gobierno Nacional.

ALIANSA SALUD EPS contestó la tutela manifestando esencialmente que viene ejecutando el Plan Nacional de Vacunación de acuerdo con las instrucciones y directrices adoptadas por el Ministerio de Salud. Así, teniendo en cuenta el comunicado de prensa N. 888 de 2021 de la cartera ministerial, la programación para la aplicación de la segunda dosis del biológico MODERNA para menores de 50 años sin comorbilidades debe llevarse a cabo a los 84 días de la primera dosis. Finalmente, informó que su inventario de vacunas de la farmacéutica en comento está completamente agotado desde el 27 de agosto de 2021 y que *“se generó un traslado a la Secretaría de Salud por solicitud del ente de control de 1120 dosis para brigada masiva en la ciudad”*.

5 PROBLEMA JURÍDICO

¿EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ y ALIANSA SALUD EPS vulneran los derechos fundamentales a la salud, vida e igualdad y debido proceso de la señora PAULA ESLAVA LOZZI por la negativa de aplicarle la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en la fecha inicialmente estipulada y por el contrario indicarle que se le aplicará en un lapso de 84 días posteriores a la primera dosis?

Tesis del Despacho: Se encuentran vulnerados los derechos fundamentales invocados por la accionante y además su derecho al debido proceso administrativo, en tanto que la decisión de prolongar el plazo de inyección de la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 no ha sido adoptada por autoridad competente mediante un instrumento jurídico-normativo vinculante. Por el contrario, en armonía con el artículo 19 del Decreto 109 de 2021, resulta aplicable la resolución 1151 de 2021 *“Por la cual se establecen nuevos lineamientos técnicos y operativos de la aplicación de las vacunas contra el COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, Anexo 10, *“ANEXO TÉCNICO PARA LA APLICACIÓN DE LA VACUNA MODERNA RNAM-1273 contra el Covid-19”*, según el cual el biológico Moderna debe ser aplicado a los 28 días contados desde la inyección de la primera dosis.

6 ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

6.1 La acción de tutela como mecanismo especial de protección constitucional de los derechos fundamentales.

1. En el artículo 86 de la Constitución Política¹ se consagró la acción de tutela como uno de los instrumentos constitucionales para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, que redundan en la participación ciudadana en los asuntos públicos y la intervención en la gestión de la administración pública y demás instituciones del Estado. Mediante esta acción judicial, todas las personas pueden reclamar el amparo y restablecimiento de sus derechos fundamentales cuando se encuentran vulnerados por parte de una autoridad pública o, excepcionalmente, de los particulares.

2. Sustancialmente, los presupuestos fácticos esenciales de la acción de tutela son i) la "acción u omisión" de la autoridad pública que ii) conlleva la violación o amenaza a derechos fundamentales. En consecuencia, el objeto del juicio constitucional por parte del juez consiste en determinar aquellos presupuestos, y, consecuentemente, las medidas que deben adoptarse para que se restablezcan las garantías vulneradas.

3. Para garantizar la razonabilidad del sistema jurídico, pese a que su carácter informal da prelación a lo sustancial, la procedencia formal de la tutela se encuentra sujeta a la verificación de los requisitos de subsidiariedad y la inmediatez, por lo que con esta acción se conjuran violaciones o amenazas actuales, graves y directas a los derechos fundamentales de las personas.

¹ "ARTICULO 86. 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".

3.1. En cuanto al primer requisito, dado que el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender reclamos ciudadanos a los derechos de manera ordinaria, la acción constitucional opera de manera subsidiaria cuando no existen otros mecanismos ordinarios de defensa idóneos y eficaces; excepcionalmente, aunque existan mecanismos de defensa ordinarios, procede la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales, pues en esos casos la vulneración es inminente y requiere una reacción urgente e inmediata.

3.2. El requisito de inmediatez, por su parte, impone que el titular del derecho vulnerado ejerza la acción en un lapso razonable desde que se configuró la acción u omisión de la autoridad pública. En efecto, este instrumento judicial de amparo se surte mediante un procedimiento preferente y sumario, y hace efectivo el acceso oportuno al servicio público de administración de justicia, mediante la protección inmediata de los derechos fundamentales por parte de la Jurisdicción Constitucional.

4. En virtud de la naturaleza jurídica de la acción y por ser el Juez de Tutela un garante de los derechos fundamentales, hay lugar a examinar de manera amplia el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante. De manera que, incluso al margen de las pretensiones de la persona afectada, en cuyo sentir se manifiesta la vulneración fundamental, corresponde al juez adecuar la solicitud de tutela a la realidad constitucional y proveer sobre el restablecimiento de todo derecho que encuentre violado, aun más allá de lo solicitado e incluso por fuera de ello.

7 CASO EN CONCRETO

La acción interpuesta es procedente

1. Se observa que, al contrario de lo afirmado por parte del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y de la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD, en este caso se satisface el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, dado que la parte actora no cuenta con otro instrumento de defensa a su alcance. En efecto, se advierte del escrito de tutela que no se persigue modificar la priorización en otra fase o etapa a la que le corresponde a la parte actora, por lo tanto, no son aplicables los

mecanismos de revisión de que trata el Decreto 109 de 2021. Por otro lado, se observa que, a pesar de que en la acción transversalmente se cuestionan decisiones de la política pública del Plan Nacional de Vacunación – en adelante PNV-, el objetivo perseguido se circunscribe a la satisfacción de derechos fundamentales en titularidad de la ciudadana accionante, y en todo caso, como se explicará más adelante, las pretensiones no se encaminan a cuestionar el contenido del Decreto 109 de 2021, sino concretamente la determinación de ampliación de la aplicación de la segunda dosis de la vacuna Moderna, decisión que no se encuentra contenida en ningún acto administrativo y por tanto no puede ser objeto de control judicial por la vía ordinaria.

2. De otro lado, no podrá ser decidida de forma anticipada la falta de legitimación en la causa por pasiva que plantearon las dos entidades públicas accionadas en el sentido de que no han incurrido en la vulneración de derechos fundamentales, puesto que ese examen es justamente aquel que debe llevarse a cabo en el fondo del asunto.

Los derechos fundamentales fueron vulnerados

1. La ciudadana PAULA ESLAVA LOZZI interpuso la acción de tutela al considerar que es violatorio de sus derechos fundamentales a la salud, la vida y la igualdad que ALIANSALUD EPS, tras haberle cancelado la cita que inicialmente le había asignado para la aplicación de la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19, con la venia de la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ, se niegue a agendar una nueva cita antes de que se cumplan 84 días después de la inyección de la primera dosis, de conformidad con los “nuevos lineamientos” adoptados por parte del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

2. Para el Despacho, hay lugar al amparo del debido proceso además de los derechos fundamentales invocados por la accionante, como quiera que la determinación de prolongar a 12 semanas (84 días) la inyección de la segunda dosis de la vacuna Moderna no fue adoptada por una autoridad competente a través de un instrumento jurídico-normativo vinculante. Por el contrario, resulta aplicable el ordenamiento jurídico vigente a la fecha de expedición de esta providencia, artículo 19 del Decreto 109 de 2021 y

Anexo 10 de la Resolución 1151 de 2021, según el cual el biológico Moderna debe ser aplicado conforme a los lineamientos técnicos y operativos vigentes, que indican que se debe aplicar la segunda dosis a los 28 días contados desde la inyección de la primera dosis, como se pasa a explicar:

3. En primer lugar, se recuerda que, en virtud de los principios de legalidad y debido proceso, toda actuación desplegada por las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones y competencias debe someterse a las normas y procedimientos que en el ordenamiento jurídico regulan la materia, pues es esa la forma de asegurar la realización del interés general y el valor democrático, y evitar que las actuaciones de las autoridades dependan de su propio arbitrio.

3.1. En efecto, el principio de legalidad es uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, según el cual tanto los particulares como los servidores públicos se encuentran sometidos a la supremacía del ordenamiento jurídico y de la Constitución Política. Este principio fue consagrado en el rango constitucional en el artículo 6 de la Carta, el cual establece que *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*. Además, concretamente en lo relativo a los servidores públicos, ya en el artículo 121 de la Constitución Política se dispuso que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*. Al respecto, en criterio de la Corte Constitucional, *“la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. [...] En consecuencia, según éste principio, la función pública debe someterse estrictamente a lo que dispongan la Constitución y la ley”*².

3.2. Por su parte, el principio de Debido Proceso, del cual deriva el principio de legalidad, fue consagrado también como un derecho fundamental en el artículo 29 de la Carta y por tanto resulta de aplicación

² Sentencia C-740 de 1999.

inmediata en « *toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*». Para la Corte Constitucional, este constituye “*el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*”³.

3.2.1. Una de las manifestaciones concretas del principio del debido proceso es el también principio de publicidad, según el cual las autoridades deben «*dar a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley*»⁴. Concretamente, para el caso de los actos administrativos de contenido general, el legislador exige a la autoridad administrativa que los publique en el Diario Oficial o en las Gacetas Territoriales, según el caso, pues sin el cumplimiento de tal medida publicitaria el acto no será oponible⁵ ni ejecutable⁶.

3.2.2. Además, esta garantía se relaciona estrechamente con la garantía de los derechos de los administrados, porque sin la puesta en conocimiento de las decisiones de la administración no es posible conocer sus motivaciones y con ello ejercer luego el derecho a la defensa y a la contradicción, y/u otros derechos como el de participación ciudadana⁷. Al respecto de la carga de la debida motivación de las decisiones, la Corte Constitucional considera que “*incluso en los eventos en que el ordenamiento confiere a determinadas autoridades administrativas la potestad discrecional para adoptar ciertas decisiones, tal facultad no puede entenderse como un ámbito para el ejercicio arbitrario del poder, lo que implica que en ese escenario también deba hacerse expresa la motivación de la decisión*”.⁸

3.3. De lo anterior, se observa que en virtud de los principios del debido proceso y de legalidad, el curso de toda actuación administrativa

³ Sentencia C-089 de 2011.

⁴ Numeral 9 del Artículo 3 del CPACA.

⁵ Artículo 65 del CPACA.

⁶ Artículo 9, numeral 11, CPACA.

⁷ Artículo 23 de la Constitución.

⁸ Sentencia T-465 de 2009.

adelantada por una autoridad o entidad pública en ejercicio de sus funciones y competencias se encuentra sometida a la regulación normativa que en el ordenamiento se ha dispuesto; ello como un límite de los poderes del Estado en garantía de la protección a derechos de los administrados, *“de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”*⁹. Uno de tales límites al ejercicio del poder y la función pública es la obligación de dar a conocer las decisiones administrativas motivadas que sean adoptadas, para que estas resulten vinculantes, sean eficaces, y permitan el ejercicio de la participación y contradicción ciudadana.

4. **Las siguientes normas regulan la materia bajo estudio**, y por lo tanto a ellas se debe sujetar la acción y omisión de las accionadas, conforme a su régimen de funciones y competencias. A saber, por un lado, el artículo 49 de la Carta dispone que la atención de la salud es un servicio público que se garantiza a todas las personas, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar su prestación, y establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas. Conviene también resaltar que toda persona debe de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y que compete al legislador disponer los términos en los cuales la atención básica es gratuita y obligatoria para todos los habitantes.

4.1. A su vez, el Congreso de la República promulgó la Ley 2064 de 2020 *«Por 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 el artículo 9 estableció que el proceso de inmunización sería gratuito para el beneficiario y que *«las vacunas [serían] priorizadas para los grupos poblacionales que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la estrategia de vacunación adoptada»*.

4.2. A su vez, el Gobierno Nacional adoptó una estrategia de vacunación mediante Decreto 109 de 2021 *“Por el cual se adopta el Plan Nacional de*

⁹ Sentencia T-465 de 2009.

Vacunación contra el Covid-19 y se dictan otras disposiciones". De las consideraciones de aquel cuerpo reglamentario debe enfatizarse en que, dada la poca oferta para la adquisición de las vacunas contra el COVID-19 su suministro está condicionado a la alta demanda y a las capacidades limitadas de producción y distribución de los fabricantes, por lo que, al tenor de los principios de solidaridad y de eficacia, la política pública a adoptar debe encaminarse en las sentadas de la optimización de los recursos limitados para proteger la salud pública y el derecho fundamental a la salud, tanto en su dimensión individual como colectiva; por ello, en el artículo 5 se estableció como el principal objetivo del PNV la reducción de la morbilidad grave y la mortalidad específica por COVID-19, la disminución de la incidencia de casos graves y la protección de la población que tiene alta exposición al virus, y la reducción del contagio e la población general.

4.2.1. Para cumplir tales fines, en el artículo 7 se estableció un estricto orden de priorización para el suministro de las limitadas provisiones de la vacuna, clasificado en 2 fases y 5 etapas. Además, en el Capítulo III, artículos 8 a 18, se reglamentó la Ruta para la aplicación de la vacunación, estableciendo, entre otros, protocolos para la asignación del punto de vacunación¹⁰, el agendamiento de citas para la vacunación¹¹ y la aplicación de la vacuna¹²; de este último aparte se resalta que la norma en cuestión estableció que los prestadores de servicios de salud deben cumplir con los Lineamientos generales para el programa ampliado de inmunizaciones (PAI) en el contexto de la pandemia de COVID-19 Colombia 2020¹³ y con los demás lineamientos que emita el Ministerio de Salud y Protección Social para la aplicación de la vacuna contra el COVID-19 de cada laboratorio.

4.2.2. En relación con ello, se debe anotar también que, conforme con el artículo 19 del Decreto en comento, es responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social, entre otras, elaborar los lineamientos técnicos para el desarrollo de la estrategia de vacunación contra el COVID-19 en las diferentes etapas y componentes del PNV. A su vez, al tenor del artículo 20 ibídem, es responsabilidad de las entidades territoriales distritales adaptar

¹⁰ Artículo 14.

¹¹ Artículo 15.

¹² Artículo 16.

¹³ Disponibles en:

<https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/GIPS15.pdf>

e implementar en su territorio los lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el COVID-10, emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

4.3. En concordancia con lo anterior, mediante Resolución 197 de 2021, se adoptaron los lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el COVID-19, cuyos términos principales se contienen en el anexo N. 1. Además, en el Anexo N. 2 se establecieron los lineamientos para la aplicación de la vacuna BNT162B2 PFIZER-BIONTECH contra el COVID-19; y en el Anexo N. 3 se establecieron los lineamientos para la aplicación de la vacuna CORONAVAC de SINOVAC BIOTECH contra el COVID-19.

4.3.1. Posteriormente, los lineamientos técnicos se actualizaron a través de la Resolución 430 de 2021, que derogó la anterior, y además de otras modificaciones creó el Anexo N.8, con lineamientos para la aplicación de la vacuna Oxford-AstraZeneca AZD1222 (CHADOX1-S/NCOV-19) contra el COVID-19.

4.3.2. Tiempo después, el ministro de Salud y Protección Social profirió la Resolución 1151 de 2021, mediante la que se actualizaron los lineamientos técnicos y operativos para la vacunación contra el COVID-19 y se derogó la Resolución 430 de 2021. Así, conviene anotar, fueron actualizados los lineamientos para la aplicación de la vacuna BNT162B2 PFIZER-BIONTECH contra el COVID-19, en el sentido de establecer la modificación de que para la población de 12 a 49 años sin comorbilidades la aplicación de la segunda dosis de la vacuna se inyectaría con un intervalo de 12 semanas (84 días). Esta determinación, según se lee en las consideraciones del acto administrativo, tuvo como antecedente que el INVIMA, mediante el artículo 3 de la Resolución 2021031941 de 2021, dispuso que *"... el Ministerio de Salud y Protección Social podrá implementar un intervalo entre 21 y 84 días para administrar la segunda dosis de la vacuna Pfizer-BioNtech COVID-19 Vaccine, acorde con los lineamientos técnicos y operativos del plan nacional de vacunación contra el COVID-19"* (subraya el Despacho).

4.3.3. Finalmente, también mediante la citada Resolución 1151 de 2021 se adoptó el Anexo 10, con el que se establecieron los lineamientos para la aplicación de la vacuna MODERNA RNAM-1273 contra el COVID-19.

En el lineamiento técnico expedido por la cartera ministerial se dispuso la aplicación de la segunda dosis a los 28 días después de la primera inyección.

5. Pues bien, de lo anterior se advierte que no está acreditado que ninguna autoridad competente para ello haya adoptado mediante un instrumento jurídico normativo vinculante la decisión de prolongar la aplicación de la segunda dosis de la vacuna MODERNA RNAM-1273.

5.1. En efecto, la anterior conclusión se desprende no solo del escueto estudio sobre las normas vigentes que rigen la materia, sino porque además debe recordarse que este despacho, a través del auto admisorio de la acción de tutela, requirió expresamente al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL para que aportara copias íntegras de los actos administrativos por medio de los cuales se tomó la decisión de prolongar la inyección de la segunda dosis de la vacuna Moderna a la población menor de 50 años sin comorbilidades, junto con los anexos y demás documentos soporte. Sin embargo, la cartera ministerial se abstuvo de aportar las dichas copias, y a ese respecto se limitó a informar que el Comité Asesor de Vacunas del Ministerio de Salud y Protección Social solicitó al INVIMA la ampliación de los intervalos de aplicación de las segundas dosis para el biológico Moderna; asimismo, que dicha entidad, mediante Resolución N. 2021036534 de 26 de Agosto de 2021- de la cual informó no le ha sido notificada y conoce únicamente por "datos de prensa"-, a pesar de denegar la solicitud, autorizó a la cartera ministerial para "ampliar el intervalo entre 28 y 84 días para administrar la segunda dosis, acorde con los lineamientos técnicos y operativos del Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19" (subraya el despacho).

5.2. Igualmente, también mediante el auto admisorio de la acción, se requirió a la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ para que aportara copias simples de la totalidad de cuerpos normativos (Decretos, Acuerdos, Resoluciones y Circulares, entre otras) que hubieran sido expedidos por el Gobierno Distrital y todas entidades adscritas al sector salud en relación con la determinación de prolongar la inyección de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en el Distrito Capital y las instrucciones dadas para tal efecto a las entidades vacunadoras (EPS, IPS, entre otros),

incluyendo todos los anexos técnicos que acompañen dichas normativas e instrucciones. Sin embargo, la Secretaría accionada se abstuvo de cumplir el requerimiento probatorio y se limitó a informar que “el Ministerio”, en el Punto de Mando Unificado del 27 de agosto de 2021, le informó que la segunda dosis se aplicaría a los menores de 50 años a los 84 días de la primera inyección.

5.3. Finalmente, cabe resaltar que también se requirió a ALIANSALUD EPS para que, por su parte, aportara copias de las disposiciones normativas con fundamento en las cuales está aplicando la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19. Sin embargo tampoco aportó lo requerido, y se limitó a manifestar que las EPS deben cumplir los lineamientos generales del Ministerio de Salud, y que aquella entidad había determinado que la vacuna de Moderna se aplicaría entre los 21 y 84 días posteriores a la primera dosis, y aportó el enlace¹⁴ a un comunicado de prensa según el cual “*dando cumplimiento al nuevo lineamiento y [Resolución 1151 de 2021](#), emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en Bogotá se aplicarán segundas dosis de los biológicos de las marcas **Moderna** y **Pfizer**, a los 84 días después de las primeras dosis, excepto para las personas con comorbilidades que si la recibirán a los 28 y 21 días respectivamente*”. Sin embargo, dicha información no es veraz, en la medida en que a través de la Resolución 1151 de 2021 no se estableció la prolongación para la inyección de la vacuna de Moderna, sino que se determinó que debe ser aplicada a los 28 días de la primera dosis.

5.4. Al respecto, a pesar de que las accionadas unívocamente hicieron referencia a que el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL habría impartido una directriz para ampliar el lapso para la aplicación de la segunda dosis de la vacuna en comento, al tenor de lo probado en este proceso dicha supuesta determinación no solo no cumple con los presupuestos de existencia del acto administrativo – pues, p.ej., no se encuentra acreditado que haya sido adoptada por la autoridad competente para tal fin, concretamente el Ministro de Salud y Protección Social- sino que evidentemente no cumple con el requisito de publicidad de que trata el

¹⁴ <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/segundas-dosis-de-vacunas-moderna-y-pfizer-se-aplicaran-los-3-meses#:~:text=Aplicaci%C3%B3n%20de%20segundas%20dosis%20de%20vacuna%20Moderna,de%20sputo%20de%20la%20primera%20dosis>

artículo 65 del CPACA, el cual es un presupuesto de eficacia del acto administrativo y por lo tanto sin su cumplimiento el acto no es obligatorio, ni ejecutable. Además, en estrecha relación con el presupuesto de publicidad, observa el Despacho que incluso si el acto existiera, al no haber sido publicado no se conoce su motivación, lo cual es elemento imprescindible para la validez de los actos administrativos, según el artículo 42 del CPACA. Finalmente, cabe anotar que, como la publicación del acto administrativo de carácter general es necesaria para que este adquiera firmeza, es aplicable la prohibición de que trata el numeral 11 del artículo 10 del CPACA, según el cual está vedado a las autoridades ejecutar un acto que no se encuentre en firme.

5.5. En suma, se encuentra que conforme a los artículos 16, 19 y 20 del Decreto 109 de 2021, los prestadores del servicio de vacunación deben seguir los lineamientos técnicos que corresponde elaborar al Ministerio de Salud y Protección total, y dichos lineamientos a la fecha actual fueron adoptados mediante la Resolución 1151 de 2021, que derogó la Resolución 430 de 2021; según estos lineamientos, la segunda dosis de la vacuna moderna debe aplicarse a los 28 días de la primera. Por lo tanto, para modificar dicha determinación, en garantía de los principios de legalidad y debido proceso, debe expedirse un instrumento jurídico normativo de la misma o mayor jerarquía que la Resolución 1151 de 2021, es decir un acto administrativo de carácter general y reglamentario con el que se modificaran y/o derogaran las disposiciones vigentes.

5.6. Por el contrario, no era dable para las autoridades administrativas considerar que a través de un comunicado de prensa se ha adoptado una decisión administrativa vinculante, que modifica otras adoptadas en actos administrativos en firme- y por tanto obligatorios hasta que sean derogados o anulados-, y menos cuando ello es de la enorme relevancia como corresponde a las disposiciones del PNV para luchar en contra de lo devastador de un episodio pandémico. En una palabra, ello es contrario a los postulados fundamentales del principio de legalidad y del debido proceso, que limitan y sujetan el ejercicio del poder por parte de las autoridades evitando que, como se observa en este caso, se adopten decisiones con un velo de arbitrariedad, sin darlas a conocer al público junto con sus motivaciones, causas, objetos y sujetos, y evitando con ello

el ejercicio de participación y contradicción ciudadana y en suma el ejercicio activo de la ciudadanía.

6. En el caso en concreto, se observa entonces que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una disposición normativa que le permita a las accionadas aplicar la vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días a la ciudadana PAULA ESLAVA LOZZI. Por lo tanto, la negativa de ALIANSALUD EPS es vulnerante de los derechos fundamentales a la salud, vida e igualdad invocados en el escrito de tutela, en la medida en que la ciudadana tiene derecho a que, al tenor de la regulación vigente aplicable, se le aplique el biológico en los términos de los lineamientos técnicos y operativos del Plan Nacional de Vacunación contra la COVID-19 contenidos en la Resolución 1151 de 2021 y concretamente para la vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en el Anexo 10, que hace parte integral de aquella resolución.

7. Además, es claro que también se encuentra vulnerado el derecho al debido proceso por parte del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y de la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ al haber comunicado a la accionante, además de a las prestadoras del servicio de salud en vacunación y a la opinión pública en general, que se encontraba ampliado el plazo para la aplicación de la vacuna Moderna sin que existiera un instrumento jurídico-normativo vinculante que contuviera esa decisión y en clara contradicción de las normas vigentes contenidas en la Resolución 1151 de 2021, ya que ello constituye una violación directa y grave al mandato según el cual todo acto, hecho, operación o actuación desplegada por las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones y competencias debe someterse a las normas y procedimientos que en el ordenamiento jurídico regulan la materia.

8. Así las cosas, para restablecer los derechos vulnerados aquellos serán amparados judicialmente, y se ordenará (i) a ALIANSALUD EPS que, en cuanto cuente con inventario disponible de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19, inmediatamente proceda a aplicar la segunda dosis a la señora PAULA ESLAVA LOZZI, identificada con C.C. 1.010.204.237, teniendo en cuenta que conforme al carnet de vacunación aportado por la accionante a la fecha se encuentra ampliamente vencido el lapso de 28 días

al cabo del cual se le debía inyectar la segunda dosis; (ii) al MINISTERIO DE SALUD y a la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD que rectifiquen, cada uno y en todos los escenarios en que hubiere sido comunicada, la información de que actualmente se aplica la vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días; (iii) al MINISTERIO DE SALUD y a la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD que, en lo sucesivo, se abstengan de implementar y comunicar la decisión de aplicar la vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días sin que medie para tal fin un acto administrativo motivado que reúna plenos requisitos de existencia, validez y eficacia previstos en el ordenamiento; y finalmente (iv) al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ y ALIANSALUD EPS que publiquen en un espacio virtual visible de sus páginas web la presente decisión.

9. Al margen de lo anterior, ya que conforme a la Ley Estatutaria 1751 de 2015¹⁵ y al artículo 9 de la Ley 2064 de 2020 corresponde al Estado y específicamente al Gobierno Nacional determinar la estrategia de vacunación contra el Covid-19, y que de acuerdo con el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 es competencia del INVIMA la concesión de Autorizaciones Sanitarias de Uso de Emergencia sobre medicamentos en las condiciones determinadas en la solicitud, no hay lugar a acceder a la pretensión de ordenar la aplicación de la segunda dosis de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 dentro de los términos indicados por la OMS o por el fabricante en la ficha técnica del producto.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. – AMPARAR los derechos fundamentales a la salud, la vida, a la igualdad y al debido proceso que le asisten a la ciudadana PAULA ESLAVA LOZZI, identificada con C.C. 1.010.204.237, por lo considerado en esta providencia.

¹⁵ "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones",

Segundo. – ORDENAR (i) a ALIANSALUD EPS que, en cuanto cuente con inventario disponible en Bogotá D.C. de la Vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19, inmediatamente proceda a aplicar la segunda dosis a la señora PAULA ESLAVA LOZZI, identificada con C.C. 1.010.204.237, teniendo en cuenta que conforme al carnet de vacunación aportado por la accionante a la fecha se encuentra ampliamente vencido el lapso de 28 días al cabo del cual se le debía inyectar la segunda dosis; (ii) al MINISTERIO DE SALUD y a la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD que inmediatamente, y en todo caso al término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, en todos los escenarios en que hubiere sido comunicada rectifiquen la información de que actualmente se aplica la vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días; (iii) al MINISTERIO DE SALUD y a la SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD que, en lo sucesivo, se abstengan de implementar y comunicar la decisión de aplicar la vacuna Moderna RNAM-1273 contra el Covid-19 en un lapso de 84 días sin que medie para tal fin un acto administrativo motivado que reúna plenamente los requisitos de existencia, validez y eficacia previstos en el ordenamiento; y finalmente (iv) al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la SECRETARÍA DE SALUD DE BOGOTÁ y ALIANSALUD EPS que antes del término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, publiquen en un espacio virtual visible de sus páginas web la presente decisión.

Tercero. - Denegar las demás pretensiones, conforme a considerado en el numeral 9 del acápite CASO CONCRETO de esta providencia.

Cuarto. - Notificar por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto. -. Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991

Sexto. - TRÁMITES VIRTUALES: Todo memorial, escrito, prueba o documento debe ser enviado al correo electrónico del despacho:

jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co Se solicita escribir en el asunto:
"2021-228 TUTELA",

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a todos los sujetos procesales mediante sus correos electrónicos, siendo estos:

paulaeslava@gmail.com

notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co

notificacionjudicial@saludcapital.gov.co

notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co

njudiciales@invima.gov.co

Séptimo.- CANALES DE ATENCIÓN: La atención al público se prestará de manera preferente mediante la **ventanilla virtual** del Despacho, que está abierta de lunes a viernes entre las 8:00 a.m. y las 12:00 m. a través de la plataforma virtual Microsoft Teams. Para acceder a la ventanilla virtual las partes deben dirigirse a la página de la Rama Judicial en el micro sitio del Juzgado haciendo clic [aquí](#). Allí encontrarán las instrucciones y el enlace para reunirse virtualmente con personal del despacho.

La atención telefónica al público se prestará a través del número celular 3134895346 cuando no esté abierta la ventanilla virtual y para casos excepcionales que se presenten dentro del horario laboral.

El despacho continúa prestando atención personal, previo agendamiento de cita.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ**

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Juzgado Administrativo
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d45a74b0f701feb07dcae2a74d988bdb5a00d75cdcc9efdb6abaabfbca762c05**

Documento generado en 15/09/2021 04:16:41 PM