

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref.: Expedientes D-14098 y D-14131

Demandas de inconstitucionalidad contra 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*”.

Actores: Séifar Andrés Arce Arbeláez (D-14098) y James Parra y otros (D-14131).

Magistrada sustanciadora:
Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

La suscrita Magistrada, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular de aquellas que le concede el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente Auto con fundamento en las siguientes,

CONSIDERACIONES

A. Antecedentes

1. El 11 de febrero de 2021, la Sala Plena resolvió acumular los expedientes D-14098 y D-14131 para que se tramiten conjuntamente y puedan ser decididos en la misma sentencia.

Expediente D-14098

2. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el señor Séifar Andrés Arce Arbeláez presentó demanda contra el inciso 2° y el párrafo 1° del artículo 4; y el párrafo del artículo 6 de la Ley 2064 de 2020. Esto al considerar que dichas disposiciones violan los artículos 2, 29, 116 y 229 de la Constitución Política. En síntesis, argumenta que las normas acusadas “*de forma tácita han resumido el proceso judicial de reparación directa en un dictamen rendido por un grupo de consejeros y*

científicos.”¹ Aduce, igualmente, que se ha creado un nuevo requisito de procedibilidad que lo que hace realmente es introducir de forma anticipada al proceso judicial “una prueba que tiene relación directa con el fondo del litigio [y] que beneficiará a una de las partes.”²

Expediente D-14131

3. Los señores James Parra, Ricardo Arboleda, Miguel Angel García Díaz, Diego Gallardo, Jhon Gutiérrez, Carlos Giraldo, John Torres, Edwin Alexis González, Jairo Angulo, Pedro Vera, Sergio Grisales, Alejandro Molano, Jorge Herrera Rico, Leonardo Arango y las señoras Mónica Velásquez, Doris Mena, Luz Adriana Caballero Mejía, Yenny Yohana Alvarez Velasquez, Michel Lorena Tapeiro, Cisalia Camacho, y otros,³ en nombre propio y agrupados en el movimiento denominado “Veeduría Ciudadana por la Verdad” presentaron demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de 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”*, al considerar que vulnera el derecho a la vida (Artículo 11 de la Constitución Política).

4. Las y los demandantes sostienen que la aprobación de la ley exige de responsabilidad a las farmacéuticas por acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas. Agregan que se traslada la responsabilidad al Estado colombiano por los efectos adversos que pueda tener esta vacuna experimental en los pacientes. Destacan que en Noruega se ha advertido sobre el riesgo de aplicar vacunas a personas muy mayores y con enfermedades terminales, y en Israel sobre el riesgo de parálisis facial a quienes han recibido la primera dosis de la vacuna. Igualmente, presentan datos sobre efectos adversos de la aplicación de la vacuna en Canadá.

5. Consideran que debe propenderse por la co-responsabilidad de la industria farmacéutica con los gobiernos, así como fortalecer las medidas de fármaco vigilancia y protocolos de seguimiento estricto, integrar a la academia y a los expertos para la evaluación de los resultados de eficacia y seguridad de los proyectos de las vacunas COVID-19.

B. Norma demandada

6. A continuación se transcribe la ley demandada. En el expediente D-14098 se cuestiona el inciso 2º y el párrafo 1º del artículo 4; y el párrafo del artículo 6 de la Ley 2064 de 2020 (subrayado), mientras en el expediente D-14131 se censura la totalidad de la ley:

¹ Demanda D-14098, pág. 3.

² *Ibidem*.

³ Expediente D-14131. Página 28, fotos ilegibles de otros nombres que suscriben la demanda de inconstitucionalidad.

“LEY 2064 DE 2020

(diciembre 9)

Diario Oficial No. 51.523 de 9 de diciembre de 2020

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO. *La presente ley tiene por objeto declarar de Interés general la estrategia para la Inmunización de la población colombiana contra la Covid-19 y establecer medidas administrativas y tributarlas para la financiación y la gestión de los asuntos relacionados con la Inmunización contra la Covid-19 y otras pandemias.*

ARTÍCULO SEGUNDO. PRIORIZACIÓN DE ALIANZAS PARA OBTENER RECURSOS EN MEDIO DE UNA AMENAZA PANDÉMICA. *El Gobierno Nacional podrá concertar alianzas estratégicas prioritarias con organismos multilaterales y el sector privado, con el propósito de acoplar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza de epidemia o pandemia.*

Para estos efectos, el Gobierno Nacional podrá destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas, laboratorios especializados públicos y privados, ubicados dentro o fuera del país, centros o Institutos de Investigación y universidades, con el fin de asegurar el acceso referente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar contingencias de epidemia o pandemia.

Así mismo, el Gobierno Nacional podrá destinar estos recursos para realizar Inversiones a riesgo y hacer anticipos reembolsables y no reembolsables con cargo a los convenios descritos en este artículo. Las decisiones sobre el uso de estos recursos deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objetivo, no por el desempeño de una operación Individual, sino como parte de una política Integral que le permita al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza de epidemia o pandemia.

El Gobierno Nacional podrá adquirir tecnologías en salud destinadas a prevenir, atender y monitorear cualquier pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud - OMS, con el fin de conformar y mantener una reserva de las mismas que le permita tener capacidades para responder a situaciones que llegaren a Incrementar su demanda; Se estructurará un esquema colaborativo que Incentive la producción científica en tecnologías de salud y la transferencia de conocimiento en las Instituciones de educación superior del país.

ARTÍCULO TERCERO. Adiciónese un artículo 257-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 257-2. Descuento tributario por donaciones tendientes a lograr la inmunización de la población colombiana frente a la Covid-19 y cualquier otra pandemia. Las donaciones que realicen las personas naturales residentes y las personas jurídicas contribuyentes del Impuesto sobre la renta de la tarifa general a la Subcuenta de Mitigación de Emergencias - COVID19 del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o a cualquier otra subcuenta, destinadas a la adquisición de vacunas, moléculas en experimentación, anticipos reembolsables y no reembolsables para el desarrollo de vacunas, transferencia de ciencia y tecnología, capacidad Instalada en el territorio nacional y todas las actividades tendientes a lograr la Inmunización de la población colombiana frente al Covid-19 y cualquier otra pandemia, darán lugar a un descuento del impuesto sobre la renta, equivalente al 50% de la donación realizada en el año o periodo gravable. El presente tratamiento no podrá aplicarse con otros beneficios o aminoraciones tributarias.

La donación deberá contar con el aval previo por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y deberá ser certificada por el Gerente del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo. El Gobierno nacional reglamentará los requisitos para que proceda este descuento.

En ningún caso, el descuento tributario aquí establecido generará saldo a favor susceptible de devolución. El descuento tributario aquí establecido no será considerado para la determinación de los límites establecidos en el Inciso tercero del artículo 259-2 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 1o. *El Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS definirá el cupo máximo de donaciones que podrá certificar bajo esta modalidad el Gerente del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo.*

PARÁGRAFO 2o. *El beneficio tributario establecido en este artículo solo regirá para los años gravables 2021 y 2022 en el caso de la pandemia suscitada por la Covid-19; y en caso de una nueva pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud - OMS, aplicará por el primer año gravable en que se necesiten adquirir los productos para su Inmunización y el año gravable siguiente.*

PARÁGRAFO 3o. *Del beneficio tributario establecido en este artículo no podrán participar empresas del sector de la salud nacionales ni Internacionales, y tampoco Empresas Promotoras de Salud ni Instituciones Prestadoras de Salud.*

PARÁGRAFO 4o. *Las donaciones objeto de este artículo solo se podrán realizar en dinero y el pago debe haberse realizado a través del sistema financiero.*

ARTÍCULO CUARTO. CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LAS REACCIONES ADVERSAS A LA VACUNA CONTRA LA COVID-19. *Créase, como parte del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud - IETS, el Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19, para las vacunas que hayan sido suministradas por el Estado Colombiano.*

El Consejo de Evaluación tendrá por objeto evaluar la existencia o inexistencia de un nexo causal entre el evento adverso sufrido por un habitante del territorio nacional y la aplicación de la vacuna contra la Covid-19 por parte del Estado Colombiano.

Dicho consejo contará con al menos cinco (5) consejeros expertos, quienes tendrán el apoyo técnico de un grupo científico dedicado por el IETS para la evaluación de los eventos generados por las vacunas contra la Covid-19.

PARÁGRAFO 1o. *El funcionamiento del Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna contra la Covid-19 será reglamentado por el Gobierno Nacional y se financiará con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME o por recursos del Presupuesto General de la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asegurará los recursos necesarios para que el Consejo de Evaluación cuente con el soporte técnico necesario de acuerdo con el crecimiento de las solicitudes a su cargo.*

PARÁGRAFO 2o. *El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento y el término en el cual el Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19 deberá emitir respuesta a la evaluación de existencia o inexistencia de un nexo causal entre el evento adverso sufrido por un habitante del territorio nacional y la aplicación de la vacuna contra la Covid-19 por parte del Estado Colombiano.*

PARÁGRAFO 3o. *El Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19, durante el primer año de vigencia de la presente ley, emitirá un informe trimestral público sobre los avances y resultados de su objeto y financiación. A partir del segundo año de vigencia de la presente ley, el Consejo emitirá un informe anual.*

ARTÍCULO QUINTO. RESPONSABILIDAD DE LOS FABRICANTES. *Los fabricantes de vacunas contra la Covid-19 adquiridas y suministradas por el Gobierno Nacional sólo serán responsables por acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas, o por el incumplimiento de sus obligaciones de buenas prácticas de manufactura o de cualquier otra obligación que le haya sido impuesta en el proceso de aprobación.*

PARÁGRAFO. *El régimen de responsabilidad descrito en este artículo sólo será aplicable para las vacunas contra la Covid-19 y las que se generen en caso de otras pandemias, mientras estas se encuentren bajo un régimen de aprobación de emergencia o una aprobación especial transitoria por parte de las entidades competentes en el territorio nacional. Pasado este periodo deberán aplicarse las reglas de responsabilidad ordinarias.*

ARTÍCULO SEXTO. JURISDICCIÓN COMPETENTE. *La jurisdicción competente para conocer de los procesos que inicien los particulares en los que se pretenda discutir y compensar los daños causados por las vacunas contra la Covid-19 que hayan sido suministradas por el Estado Colombiano, es la jurisdicción contencioso administrativa.*

PARÁGRAFO. *Será requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa haber agotado la vía dispuesta en el artículo cuarto de la presente ley, y poseer respuesta del Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a las Vacunas Contra la Covid-19.*

ARTÍCULO SÉPTIMO. PÓLIZA DE COBERTURA GLOBAL. *El Gobierno Nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá contratar una póliza de cobertura global para cubrir las posibles condenas que puedan presentarse por*

reacciones adversas a las vacunas contra la Covid-19 aplicadas por el Estado Colombiano.

PARÁGRAFO. *Lo anterior no exime de responsabilidad civil contractual o/ extracontractual a los fabricantes concerniente a las acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas, o por el incumplimiento de sus obligaciones de buenas prácticas de manufactura o de cualquier otra obligación que le haya sido impuesta en el proceso de aprobación.*

ARTÍCULO OCTAVO. CONTROL FISCAL. *La ejecución de los recursos de que trata la presente ley será objeto de control y vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República, de conformidad con sus fundones constitucionales y legales.*

ARTÍCULO NOVENO. GRATUIDAD. *El proceso de Inmunización del que trata la presente ley deberá efectuarse a cero costo para el beneficiario.*

PARÁGRAFO. *Las vacunas serán priorizadas para los grupos poblacionales que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la estrategia de vacunación adoptada.*

ARTÍCULO DÉCIMO. TRANSPARENCIA Y CONTROL CIUDADANO. *El Ministerio de Salud y Protección Social emitirá y publicará mensualmente un informe de fácil acceso a la ciudadanía en relación con todas las gestiones y medidas que integran el objeto de la presente ley. Dicho informe deberá ser allegado y expuesto en sesiones ordinarias de las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. También deberá ser remitido a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de las funciones constitucionales atribuidas a ese órgano de control.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. PEDAGOGÍA SOBRE LOS PROCESOS DE INMUNIZACIÓN CONTRA LA COVID-19. *El Ministerio de Salud y Protección Social deberá realizar campañas pedagógicas dirigidas a los ciudadanos, sobre el funcionamiento y los procesos de inmunización contra la Covid-19, con el objetivo de consolidar el aprendizaje, confianza y diálogo en torno a la vacunación.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. VIGENCIA. *La presente ley rige a partir de su promulgación.”*

C. Requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad

7. De acuerdo con la Carta Política (Arts. 40 y 241-1), la Corte Constitucional es competente para conocer acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas por cualquier persona que sea ciudadana, en ejercicio de sus derechos políticos. Según las reglas constitucionales y reglamentarias aplicables, las acciones de inconstitucionalidad deben contener tres elementos esenciales: (1) referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (Art. 241 de la CP; Art. 2 del Decreto 2067 de 1991).

8. En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia constitucional ha indicado de forma reiterada y pacífica que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (i) *“el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas”* y (iii) exponer *“las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución”*.⁴ En tal sentido, la Corte ha precisado que las razones para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser, al menos: *“claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.”*

9. La *claridad*, ha sostenido la Corporación, es indispensable *“para establecer la conducencia del concepto de la violación”*, pues aunque se trate de una acción pública, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla. La *certeza*, por su parte, exige que *“la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente”* cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. La *especificidad* se predica de aquellas razones que *“definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política”*, formulando, por lo menos, un *“cargo constitucional concreto contra la norma demandada”*⁵ para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos *“vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”*.⁶ La *pertinencia*, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que *“el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional”*, esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos *“puramente legales y doctrinarios”*,⁷ o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos. Finalmente, la *suficiencia* se refiere, por una parte, a *“la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”*, y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar *“una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada”* que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.⁸

⁴ Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); en esta sentencia se recopilieron los criterios fijados y decantados hasta aquel momento por la jurisprudencia, reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo, las siguientes providencias: Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C-371 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño; Auto 033 y 128 de 2005. MP Álvaro Tafur Galvis; Sentencia C-980 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; Auto 031 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Gutiérrez; Auto 267 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Auto 091 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Auto 112 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez; Sentencia C-459 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Auto 070 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C-333 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia C-304 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Auto 145 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos; Auto 324 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia C-088 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-351 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; Sentencia C-389 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Sentencia C-688 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. En las anteriores providencias se citan y emplean los criterios recogidos en la Sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

⁵ Sentencia C-568 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ Sentencia C-504 de 1993. MM.PP Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz.

⁸ Sentencia C-557 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C-803 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-802 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y Auto 145 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

D. Acreditación de la condición de ciudadanos y ciudadanas

10. Antes de entrar a analizar el cumplimiento de los citados parámetros, resulta necesario pronunciarse acerca de la acreditación de la condición de ciudadano de los y las accionantes, requisito indispensable para ejercer el derecho político a interponer la acción pública de inconstitucionalidad (Arts. 40-6 y 241 de la CP). La Corte ha reconocido que la presentación personal es uno de los principales medios de prueba, pero no el único. Recientemente, la Sala Plena sostuvo que:

“la nota o sello de presentación personal de la demanda es tan solo una de las formas en que es posible demostrar la calidad de ciudadano colombiano, pues para acreditar esta condición la Constitución no exige ningún tipo de rigorismo o prueba solemne. Por el contrario, la connotación de derecho político de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 40 C. Pol.) y el mandato de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C. Pol.) permiten advertir que los ciudadanos pueden acudir a cualquier medio para probar su ciudadanía colombiana, siempre que el mismo reúna la aptitud suficiente para ello.”⁹

11. En consideración de la emergencia sanitaria que atraviesa actualmente el país, y en aplicación de los principios de primacía de lo sustancial y de libertad probatoria, así como de la eficacia del derecho a acceder a la justicia, debe admitirse que los interesados acrediten su legitimación para presentar la acción pública a través de cualquier medio que sea idóneo, pertinente y conducente, como sería la copia de la cédula de ciudadanía.

12. En el expediente D-14098, según informó la Secretaría General de la Corte Constitucional, la demanda fue remitida por correo electrónico el día 12 de enero de 2021, anexando copia de la cédula de ciudadanía del accionante.¹⁰ En tal sentido, este requisito se encuentra satisfecho.

13. En el expediente D-14131, la Secretaría General de la Corte informó que la demanda fue recibida el día 4 de febrero de 2021 y no tiene presentación personal, como tampoco se allegó la cédula de ciudadanía de las y los demandantes. De hecho no es posible identificar a la totalidad de los demandantes pues varios firmaron y no es legible la letra o firma, ni aportaron el número de su documento de identidad. De forma tal, que las y los promotores de la acción no adjuntaron ningún elemento que permita a la Corte Constitucional valorar su condición de ciudadanos y ciudadanas, por lo cual, la demanda se inadmitirá. Esta circunstancia, puede subsanarse en los tres días que se conceden a los y las demandantes para corregir la demanda aportando copia de sus cédulas de ciudadanía.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁰ Secretaría General de la Corte Constitucional, constancia del 05 de febrero de 2021.

E. Inadmisión de las demandas D-14098 y D-14131

Expediente D-14098

14. Una vez estudiada la acción de inconstitucionalidad de la referencia, el Despacho encuentra que la misma no satisface la carga argumentativa requerida en este tipo de procesos.

15. De entrada, se advierten problemas de **claridad** en la formulación de la demanda; los cuales, vistos en su conjunto, dificultan la comprensión del hilo argumentativo propuesto por el accionante. La introducción del escrito refiere a la violación de los artículos 2, 29, 116, 228 y 229, pero, luego, en el capítulo dedicado a explicar la vulneración de las normas superiores, se omite por completo el artículo 228; y frente al artículo 116, existe una referencia apenas tangencial.¹¹ También resulta confuso que, en el acápite de conclusiones, el accionante refiere una serie de interrogantes sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados, pero no ofrece una respuesta expresa a varios de estos.¹² Igualmente confuso es el capítulo 7 de la demanda -sobre los criterios de admisibilidad- el cual remite a asuntos que no guardan ninguna relación con la presente demanda.¹³

16. En todo caso, el problema más grande de claridad, y que afecta de manera transversal a la demanda, radica en la comprensión ambivalente que tiene el accionante respecto al concepto que rinde el Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la vacuna contra la Covid-19 (en adelante, Consejo de Evaluación). En ocasiones, el demandante sostiene que este concepto *influirá* significativamente en el eventual proceso ante la jurisdicción administrativa, pero en otras ocasiones llega a afirmar que, en realidad, el nuevo Consejo de Evaluación *reemplazará* al juez administrativo, adquiriendo una auténtica función jurisdiccional. Veamos algunas de estas afirmaciones:

El Consejo de Evaluación reemplazará al juez administrativo	El Consejo de Evaluación tendrá un impacto en la labor del juez administrativo
- “en otras palabras, los artículos demandados, <u>le atribuyen función jurisdiccional</u> a una autoridad administrativa de salud” (pág. 3)	- “antes de iniciarse el proceso judicial ya se contará con un documento, que a su vez se convierte en <u>una prueba que tiene relación directa con el fondo del litigio que beneficiará a una de las partes</u> ” (pág. 3)
- “Los artículos de la ley objeto de demanda no solo le está atribuyendo al Consejo de Evaluación que integra el IETS <u>una función jurisdiccional</u> como es lo referente a determinar la existencia o inexistencia de nexo causal, sino que está relevando a la	- “es indiscutible y notoria la <u>insinuación</u> que sufrirá el Juez o Magistrado, debido a que, los jueces y magistrados son expertos en derecho, no en temas de salud ni mucho menos en temas científicos, por ende, el dictamen será un documento probatorio

¹¹ Demanda D-14098, capítulo 3.6, páginas 11-13.

¹² *Ibíd.*, pág. 14

¹³ *Ibíd.*, pág. 16: “El carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales. Independiente a eso, se explicó que nuestra ley prevé la taxatividad de los distintos eventos en que se configura la prescripción, y esta no analiza ni da lugar a que se configuren deudas que sean inciertas frente a su nacimiento o exigibilidad.”

<p><i>justicia contenciosa de dicha función”</i> (pág. 3)</p> <p>- <i>“ese mismo Consejo, reglamentado por el Gobierno y financiado con los recursos de todos los colombianos <u>será el que determinará si el estado es o no responsable</u>”</i> (pág. 7)</p> <p>- <i>“a continuación ahondaré <u>en el relevo funcional expreso que ha sufrido la Jurisdicción Contenciosa Administrativa</u>”</i> (pág. 9)</p>	<p><i>que <u>marcará el curso del proceso judicial</u>”</i> (pág. 5)</p> <p>- <i>“<u>inclina la balanza para una de las partes, porque el Juez o Magistrado, quiera o no, lo debe tener como referente</u>”</i> (pág. 6)</p> <p>- <i>“No es un requisito de procedibilidad es una barrera para el acceso a la justicia, cuyo resultado <u>jugará un papel fundamental la decisión que vaya a tomar el Juez o Magistrado por su capacidad de insinuación en el fondo del objeto debatido</u>”</i> (pág. 12)</p>
--	--

17. No es claro entonces cuál es la postura que tiene el accionante respecto al rol encomendado al Consejo de Evaluación. El texto de la demanda desarrolla simultáneamente, al menos, dos posturas que no son compatibles entre sí. En efecto, no es consistente argumentar que el mencionado Consejo reemplazará a los jueces administrativos pero, al mismo tiempo, sostener que son los jueces quienes tomarán la decisión final, aunque esta pueda verse influenciada por el concepto técnico que rinda el Consejo de Evaluación. Incluso, en una de sus afirmaciones, el accionante llega a sostener que dicho ente “*será el que determinará si el estado es o no responsable*”. En otras palabras, el actor sugiere que el Consejo de Evaluación no solo determina, con efectos judiciales, el nexo de causalidad, sino que también decide sobre la responsabilidad del Estado. Esta afirmación, como veremos, tampoco satisface el requisito de certeza.

18. El requisito de **certeza** exige del ciudadano que su argumentación recaiga sobre una proposición jurídica real y existente. En este caso, por el contrario, el despacho advierte que los cargos contruidos descansan sobre deducciones y supuestos del propio demandante que no se compadecen con el tenor literal de las disposiciones acusadas. Como se señaló en el párrafo anterior, la primera interpretación que formula el accionante, es que la valoración encomendada al Consejo de Evaluación reemplazará o condicionará de forma irreversible la labor judicial. Esto no es consistente con una lectura razonable de la Ley 2064 de 2020 que de forma expresa señala que el Consejo de Evaluación “*tendrá por objeto evaluar la existencia o inexistencia de un nexo causal entre el evento adverso sufrido por un habitante del territorio nacional y la aplicación de la vacuna*” (artículo 2), reiterando, a su vez, que “*la jurisdicción competente para conocer de los procesos que inicien los particulares en los que se pretenda discutir y compensar los daños causados por las vacunas contra la Covid-19 que hayan sido suministradas por el Estado Colombiano, es la jurisdicción contencioso administrativa*” (artículo 6).

19. Otra deducción que hace el accionante es que el párrafo 2º del artículo 4 no le permitirá a la persona que se ha visto afectada con la vacuna “*aportar*

*pruebas o debatir mientras el Consejo de Evaluación del IETS hace el estudio, simplemente el Consejo evaluará y posteriormente, según el término señalado por el Gobierno Nacional dará la respuesta”;*¹⁴ desde este punto de vista el afectado “*no tendrá voz en la evaluación que le hace el Consejo*”.¹⁵ Esta interpretación resulta problemática en tanto que el parágrafo 2º del artículo 4 - el cual ni siquiera es objeto de la demandada- señala que “*el Gobierno nacional reglamentará el procedimiento y el término en el cual el Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19 deberá emitir respuesta a la evaluación de existencia o inexistencia de un nexo causal*”. Suponer, desde ya, que tal reglamentación no permitirá la participación del afectado ni ningún mecanismo de contradicción, no se compadece con la literalidad de la norma.

20. Hay un último argumento del accionante que genera problemas de certeza, en tanto refleja una deducción personal que no se deriva directamente de la disposición atacada. Según el demandante, el juez administrativo competente “*debe[rá] apoyar sus decisiones en dictámenes periciales rendidos por expertos, expertos que estarán al servicio del IETS; y así el administrado se esfuerce por demostrar que la vacuna lo perjudicó, sin duda, la decisión del Consejo de Evaluación va a prevalecer*”.¹⁶ Al respecto, basta señalar que la norma acusada no limita la facultad probatoria que le asiste al juez administrativo, ni mucho menos condiciona a que solo se puedan tener en cuenta las experticias con el aval del Consejo de Evaluación.

21. Por otro lado, la demanda D-14098 también evidencia dificultades respecto al requisito de **especificidad**. No es posible identificar un solo cargo constitucional concreto contra la norma demandada, más allá de la formulación de acusaciones indeterminadas o abstractas sobre las presuntas consecuencias perjudiciales de la norma. En relación con el artículo 2 superior, donde se consagran los fines esenciales del Estado, el actor se limita a señalar que las disposiciones cuestionadas “*vulneran a todos los habitantes del territorio nacional el fin esencial de facilitar la participación en las decisiones que nos afectan*”¹⁷ puesto que los interesados no tendrán voz dentro del proceso de evaluación del nexo causal. En este punto, el accionante no explica siquiera sumariamente en qué medida del principio general de participación plasmado en el artículo 2º de la Constitución, se deriva la obligación de incluir a los ciudadanos en un proceso de evaluación técnica sobre los efectos de una vacuna.

22. En lo referente al artículo 29 superior, el accionante aduce que las normas demandadas no permiten a los interesados aportar las pruebas que demuestren el vínculo causal, por lo que se trata de una actuación *arbitraria*. Al respecto, se reitera que del tenor literal de las normas acusadas no se desprende que esta posibilidad haya sido cercenada. Frente al artículo 116 de la Constitución que enlista las autoridades que administran justicia, el señor Séifar Arce aduce que el Consejo de Evaluación no está revestido de jurisdicción, lo cual tampoco

¹⁴ *Ibíd.* pág. 12.

¹⁵ *Ibíd.* pág. 14.

¹⁶ *Ibíd.* pág. 15.

¹⁷ *Ibíd.* pág. 11.

guarda coherencia con el tenor literal de la Ley 2064 de 2020. Por último, en relación con el artículo 229 superior que consagra el derecho de acceso a la administración de justicia, la demanda simplemente acusa su violación en tanto que -en su parecer- la ley bajo análisis impone un concepto técnico, del cual será difícil apartarse al juez administrativo.¹⁸ Como se observa, el demandante no profundiza en ninguno de sus cargos, sino que pretende derivar una trasgresión constitucional de manera general, a partir de una interpretación personal de la norma que, además, no se compadece con su contenido literal.

23. Hay otra dificultad de la demanda en materia de especificidad que debe marcarse en este punto. Según se lee en el escrito presentado por el señor Séifar Arce, *“la Constitución Política de Colombia lo que pretende es que el juez sea independiente, por tanto el Estado no debe inmiscuirse de ninguna manera, ya sea de manera directa o indirecta”*.¹⁹ Visto lo anterior, se pregunta este despacho qué es lo que argumenta específicamente el accionante; en concreto ¿cómo afecta la independencia del juez que se implemente la evaluación del Consejo de Evaluación como requisito de procedibilidad? ¿qué significa que el juez sea independiente completamente del Estado, si la rama judicial también hace parte de la estructura del Estado? Estos interrogantes no encuentran un desarrollo específico en la acción de inconstitucionalidad presentada.

24. En relación con la naturaleza y misión del Estado, el accionante también realiza una afirmación categórica sin ningún desarrollo ulterior. Según se lee en la página 7 del escrito, el ejercicio científico y la función del Estado no pueden converger en tanto que *“sus actuaciones tienen una naturaleza y finalidad diferente”*. No obstante, el actor no explica esta afirmación que, por demás, es central a su argumentación. Asume, simplemente, que cualquier entidad creada por el Gobierno, así aspire a tener un fundamento científico y objetivo, estará irremediablemente *“influenciado por los intereses del Gobierno”*.²⁰

25. Esta última afirmación del Gobierno también permite observar un error en la **pertinencia** de los argumentos escogidos por el accionante. Varios apartes de la demanda están sustentados en simples puntos de vista personal, sobre lo que significa la administración de justicia, y la imposibilidad de obtener un concepto técnico imparcial por parte de una institución que -como ocurre con el Consejo de Evaluación- está financiado y reglamentado por el Gobierno Nacional. Este tipo de argumentación se evidencia en el siguiente extracto de la demanda:

“[E]scenario desalentador para los colombianos enfermos que acudan a el Consejo después de haberse aplicado la vacuna porque es un Consejo notoriamente influenciado por los intereses del Gobierno. // Como colombiano, garantizo desde ya una completa desconfianza frente al Consejo de Evaluación por parte de todos los individuos que vayan conociendo del tema, pues difícilmente una entidad reglamentada y financiada por el Estado emitirá

¹⁸ *Ibíd.* págs. 11-13.

¹⁹ *Ibíd.* pág. 5.

²⁰ *Ibíd.* pág. 7.

decisiones donde le atribuyan responsabilidad al Estado. Desconfianza que atenta contra el deber ser constitucional.”²¹

26. El cuestionamiento a la imparcialidad y objetividad de una entidad recién creada, sin más sustento que la desconfianza generalizada por las instituciones que son financiadas y reglamentadas desde el nivel central, no es un argumento de tipo constitucional que pueda ser estudiado por esta Corporación. De ser así, el juicio constitucional caería en un escenario indeterminado e irresoluble, al vaivén de las diversas impresiones personales sobre determinado asunto.

27. Tampoco es un argumento pertinente, en términos constitucionales, el juzgamiento de la disposición acusada a partir de normas de rango legal. Esto ocurre en dos ocasiones en la demanda, cuando el accionante (i) manifiesta que la inclusión del nuevo requisito de procedibilidad modificaría los requisitos para presentar una demanda administrativa, en los términos del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011; y cuando (ii) asevera que la disposición acusada extralimita las funciones del Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud, según lo dispuesto por el artículo 93 de la Ley 1438 de 2011.²²

28. De todo lo anterior, este despacho concluye que la demanda no explicó debidamente el concepto de la violación, presentando una argumentación que fuese *clara, cierta, específica y pertinente*, al punto de suscitar de manera *suficiente* en el juez una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. El escrito presentando parte de una lectura confusa y extraña del tenor literal de las disposiciones acusadas. Error que impacta transversalmente a los cargos formulados. En consecuencia, se resolverá inadmitir la acción radicada bajo el expediente D-14098 y se otorgará el término reglamentario para que, si lo considera pertinente el accionante, realice las correcciones a que haya lugar.

Expediente D-14131

29. Igualmente, el despacho considera que la demanda radicada bajo el expediente D-14131 debe inadmitirse, porque las razones que conforman el concepto de la violación no cumplen con las condiciones de razonabilidad del cargo previstas en la ley y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. Concretamente, la demanda no satisface la exigencia de formular por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.

30. La demanda incumple el requisito de *claridad* en tanto señala como inconstitucional la totalidad de la Ley 2064 de 2020,²³ pero al momento de precisar las normas demandadas transcribe parcialmente los artículos 3, 4, 5 y 6.²⁴ La identificación de las normas demandadas de forma clara es necesaria para determinar la prosperidad de los cargos. En otras palabras, es necesario

²¹ *Ibidem*.

²² “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.”

²³ Expediente D-14131. Página 1.

²⁴ *Ibidem*. Páginas 4 a 7.

establecer cuáles contenidos normativos incumplen los mandatos constitucionales alegados y por qué.

31. De modo que, la censura de la integralidad de la ley requiere dar alcance a todo su articulado y expresar las razones que motivan su inconstitucionalidad. Por el contrario, si la solicitud está encaminada a la supresión de algunas expresiones o la totalidad de los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 2064 de 2020, es preciso verificar que la norma quede con el sentido y propósito previsto por el legislador. La inconstitucionalidad parcial de un artículo no puede generar la ininteligibilidad o incompreensión del texto que permanecería en el ordenamiento jurídico.

32. En esta oportunidad, corresponde a las y los demandantes precisar si la demanda se dirige contra todo la Ley 2064 de 2020 o está enfocada únicamente en unos artículos de la misma.

33. Asimismo, la demanda carece de *certeza* puesto que como se mencionó no se identifica el contenido censurado. Al parecer se trata de demandar parcialmente únicamente los artículos 3, 4, 5 y 6. Esto, como quiera que la argumentación presentada hace referencia a la vulneración del derecho a la vida por el régimen de responsabilidad previsto en la ley. Sin embargo, el contenido relacionado con este aspecto se encuentra también en el artículo 7 de la Ley 2064 de 2020 que no fue incluido explícitamente como texto demandado.

34. Adicionalmente, se presenta una argumentación relacionada con la Creación del Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas de la Vacuna contra la Covid-19 (Artículo 4º). Al respecto, se solicita la inclusión de la academia y otros expertos en la evaluación de la vacuna.

35. La falta de precisión sobre los textos acusados como inconstitucionales impiden determinar de forma cierta que se trata de un contenido propio de las disposiciones acusadas más allá las alegaciones sobre el régimen de responsabilidad de las farmacéuticas y de la integración del Consejo de Evaluación de las Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19.

36. La corrección de la demanda exige que se deriven contenidos ciertos de las disposiciones acusadas, no simplemente interpretaciones subjetivas sobre la exención de responsabilidad de las farmacéuticas y la importancia de fortalecer las actividades de farmacovigilancia de las vacunas seleccionadas.

37. Tampoco se cumple con el requisito de *especificidad* pues no se explica de qué forma se vulnera el derecho a la vida. Cuando la demanda opta por presentar la totalidad de la Ley 2064 de 2020 como inconstitucional dificulta un análisis que pretende evidenciar por qué una norma desconoce la Constitución Política.

38. Ahora bien, si la demanda únicamente considera inconstitucional los artículos 3, 4, 5 y 6 es necesario que especifique de qué manera estos contenidos contradicen el derecho a la vida. No basta con enunciar que el artículo 11 constitucional contiene un derecho inviolable, se requiere plantear razones de

inconstitucionalidad que contrasten cada uno de los artículos demandados con el texto superior sin que los mismos sean presentados de forma vaga, indeterminada, indirecta abstracta o global.

39. La demanda carece de *pertinencia* en lo relacionado con la argumentación presentada sobre los efectos adversos de la vacuna en Noruega, Israel y Canadá. Esto, por cuanto estas alegaciones no son de naturaleza constitucional. Las razones de índole legal, personal, doctrinal o de conveniencia desdibujan la competencia de la Corte para un eventual pronunciamiento sobre la Ley 2064 de 2020.

40. Por último, la demanda incumple el requisito de *suficiencia* pues no brinda los elementos necesarios para adelantar el juicio de forma tal que se genere duda sobre la constitucionalidad de la Ley 2064 de 2020, máxime cuando se acusa la totalidad del articulado y se engloba la argumentación en el desconocimiento del derecho a la vida por el esquema de responsabilidad y la evaluación de los efectos adversos previstos en la ley.

41. En este orden de ideas, la Magistrada sustanciadora no admitirá la demanda D-14131, por cuanto considera que no cumple con las exigencias materiales que le son aplicables, sin perjuicio de la posibilidad que tienen los y las accionantes de proceder a su corrección, en los términos indicados. En concreto, acreditar su ciudadanía y plantear cargos de inconstitucionalidad en los términos referidos.

De conformidad con lo expuesto, la suscrita Magistrada sustanciadora

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones expuestas en esta providencia, **INADMITIR** (i) la demanda de inconstitucionalidad con radicado D-14098, presentada por el ciudadano Séifar Andrés Arce Arbeláez; (ii) la demanda de inconstitucionalidad con radicado D-14131, promovida por James Parra y otros.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, informar del contenido de esta providencia a los accionantes que promovieron las demandas acumuladas D-14098 y D-14131, a los siguientes correos:

- Séifar Andrés Arce Arbeláez: seifarandres9@outlook.com
- James Parra y otros: veeduriaciudadanaxlaverdad@gmail.com

TERCERO.- CONCEDER a los accionantes el término de tres (3) días para que, si lo consideran pertinente, proceda a corregir la demanda.

CUARTO.- ADVERTIR a los accionantes que la no corrección en tiempo de la demanda dará lugar al rechazo de la misma.

Notifíquese y cúmplase

Handwritten signature of Diana Fajardo Rivera in black ink.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada