



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

Bogotá, D.C., 28 de octubre de 2020

Honorable Senador  
**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**  
Presidente  
**Comisiones Terceras Conjuntas**

Honorable Representante  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Vicepresidente  
**Comisiones Terceras Conjuntas**

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate en Comisiones Terceras Conjuntas al **Proyecto de ley N°. 284 de 2020 Cámara – N°. 333 de 2020 Senado**, “*por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos*”.

Respetados Presidente y Vicepresidente:

Cumpliendo con la designación y las instrucciones dispuestas por las Honorables Mesas Directivas de las Comisiones Terceras Constitucionales Conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, comunicado a los ponentes el día martes 27 de octubre de 2020, mediante oficio remitido por correo electrónico y de conformidad con los deberes establecidos en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, y en concordancia con el Mensaje de Urgencia enviado por el Gobierno Nacional a dicho proyecto, nos permitimos rendir informe de ponencia POSITIVA al **Proyecto de ley N°. 284 de 2020 Cámara – N°. 333 de 2020 Senado**, “*por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos*”.

Atentamente,

**JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Centro Democrático

**NUBIA LÓPEZ MORALES**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**



**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**

Coordinador Ponente  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
284 DE 2020 CÁMARA – 333 DE 2020 SENADO**

**CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA**

1. Trámite de la iniciativa
2. Antecedentes del Proyecto
3. Objeto del Proyecto
4. Contenido original del Proyecto
5. Problema a resolver
6. Justificación e importancia del proyecto
7. Fundamentos jurídicos
8. Conflictos de interés
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición final
11. Texto propuesto

**1. Trámite de la iniciativa**

El proyecto de Ley 284 de 2020 Cámara – 333 de 2020 Senado fue radicado el día 28 de julio de 2020 por el representante Ricardo Alfonso Ferro Lozano y fue publicado en la gaceta 710 del 2020.

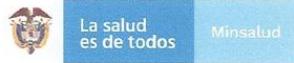
Posteriormente, el día 29 de julio de 2020, mediante oficio enviado por correo electrónico, se solicitó adhesión como coautores por parte de los Honorables Senadores Ciro Alejandro Ramírez Cortés, y Fernando Nicolás Araújo Rumié, y por los Honorables Representantes Enrique Cabrales Baquero, Héctor Ángel Ortíz Nuñez, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Jennifer Kristin Arias Falla, Jhon Jairo Berrío López, José Vicente Carreño Castro, Juan David Vélez Trujillo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Manuel Daza Iguarán, Margarita María Restrepo Arango, Oscar Darío Pérez Pineda, Jhon Arley Murillo Benitez y José Daniel López Jiménez. Este oficio también está publicado en la en la gaceta 710 del 2020.

El 19 de agosto de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes designó como ponentes para primer debate a los suscritos Representantes: Jhon Jairo Berrío López (Coordinador Ponente) y Nubia López Morales (Ponente), designación que nos fuera comunicada por correo electrónico de la comisión el mismo día. Se otorgó un plazo inicial de 15 días, al cual se solicitó una prórroga, pues durante el proceso de análisis del proyecto y elaboración de la ponencia, se realizaron mesas de trabajo con el Ministerio de Salud, encabezadas por el Señor Ministro Fernando Ruiz Gómez y la Directora Jurídica del Ministerio, con el fin de incorporar el punto de vista de la rectoría del Sector Salud. De la misma manera, desde este Ministerio se realizó el acercamiento con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para recibir aval dada la materia tratada.

Se adjunta certificación de las mesas de los días 18, 21 y 31 de agosto, adicionalmente a las cuales se realizó el día 16 del mes de septiembre.



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**



Bogotá, D.C., 8 de septiembre de 2020

Doctor  
Honorable Representante  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Presidente  
**Comisión Tercera Constitucional Permanente**  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia: Mesas de trabajo - Proyecto de ley número 284 de 2020 Cámara, “por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos”.**

Respetado Representante:

Por medio de la presente, y en virtud del trámite legislativo al Proyecto de Ley No. 284 de 2020, me permito certificar que, desde esta dirección del Ministerio de Salud y Protección Social, se han adelantado mesas de trabajo con los ponentes y los autores del proyecto en mención, en las siguientes fechas:

- Martes 18 de agosto de 2020
- Viernes 21 de agosto de 2020
- Lunes 31 de agosto de 2020

Teniendo en cuenta la importancia de esta iniciativa y su relevancia para el país en medio de esta situación, nos encontramos terminando de concertar el articulado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordialmente,

  
**ANDREA HURTADO NEIRA**  
Directora Jurídica  
Ministerio de Salud y Protección Social

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.  
Teléfono: (57 -1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

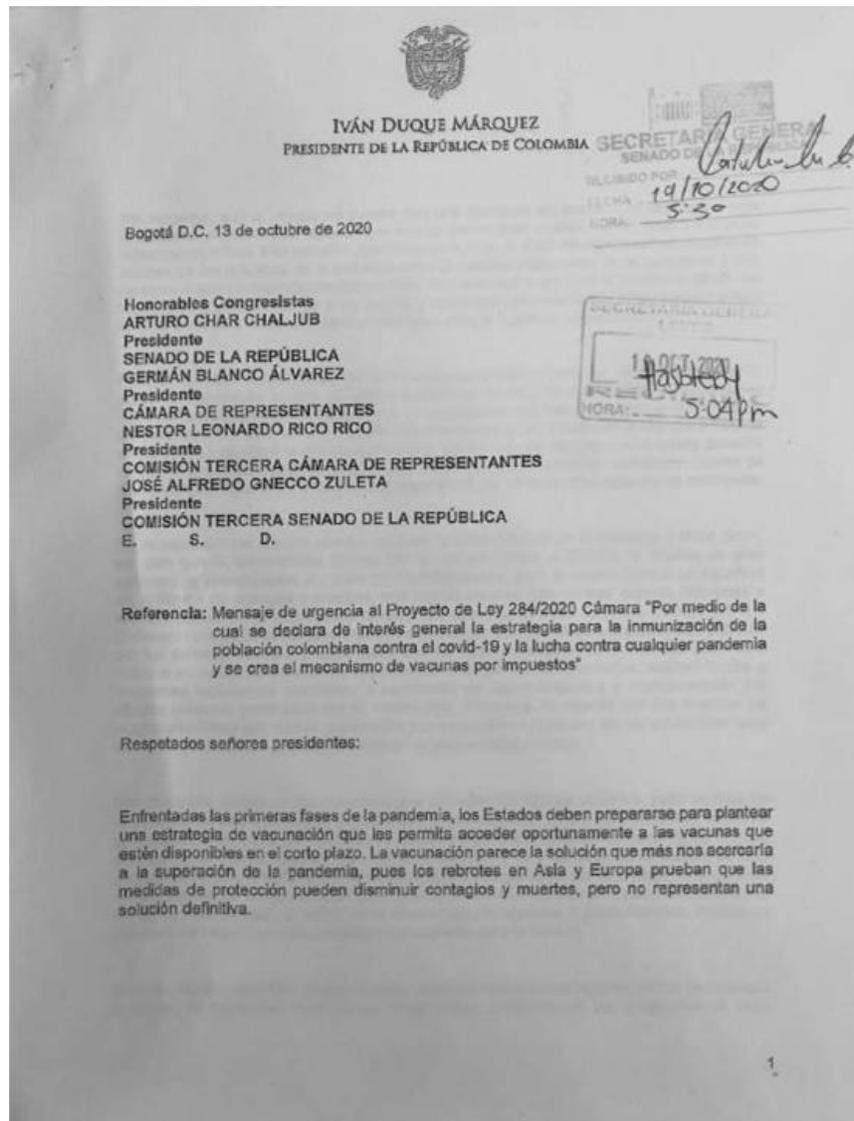
Dicho plazo adicional de 15 días fue concedido mediante oficio de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara a los ponentes, el día 9 de septiembre de 2020.

La ponencia en primer debate fue radicada el 23 de septiembre de 2020 y fue publicada en la gaceta 978 de 2020.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

El proyecto recibió, en virtud del artículo 163 de la Constitución Política de Colombia, solicitud de mensaje de urgencia del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, radicado el día 19 de octubre de 2020 en las Secretarías Generales del Senado y la Cámara. Por lo anterior, la ponencia presentada se retiró el día 27 de octubre para proceder con el trámite de ponencia conjunta, de acuerdo con el artículo 191 de la Ley 5 de 1992.

El mismo día se recibió notificación de ratificación a los ponentes en Cámara, y se designó al Honorable Senador Fernando Nicolás Araújo como coordinador ponente en Senado.



PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO



IVÁN DUQUE MÁRQUEZ  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Sin embargo, aun el mundo no cuenta con una molécula aprobada. Los resultados más alentadores provienen de laboratorios que se encuentran avanzados en fase 2 o que ya comenzaron la fase 3 de estudios y pruebas en humanos. Estas compañías han modificado muchas de las prácticas de la industria dada la realidad impactante de la pandemia y uno de estos nuevos comportamientos consiste en comenzar a producir la molécula desde las fases clínicas para ofrecerlas a los Estados, recolectar recursos desde etapas tempranas y tener el inventario necesario para el momento en que logren la aprobación.

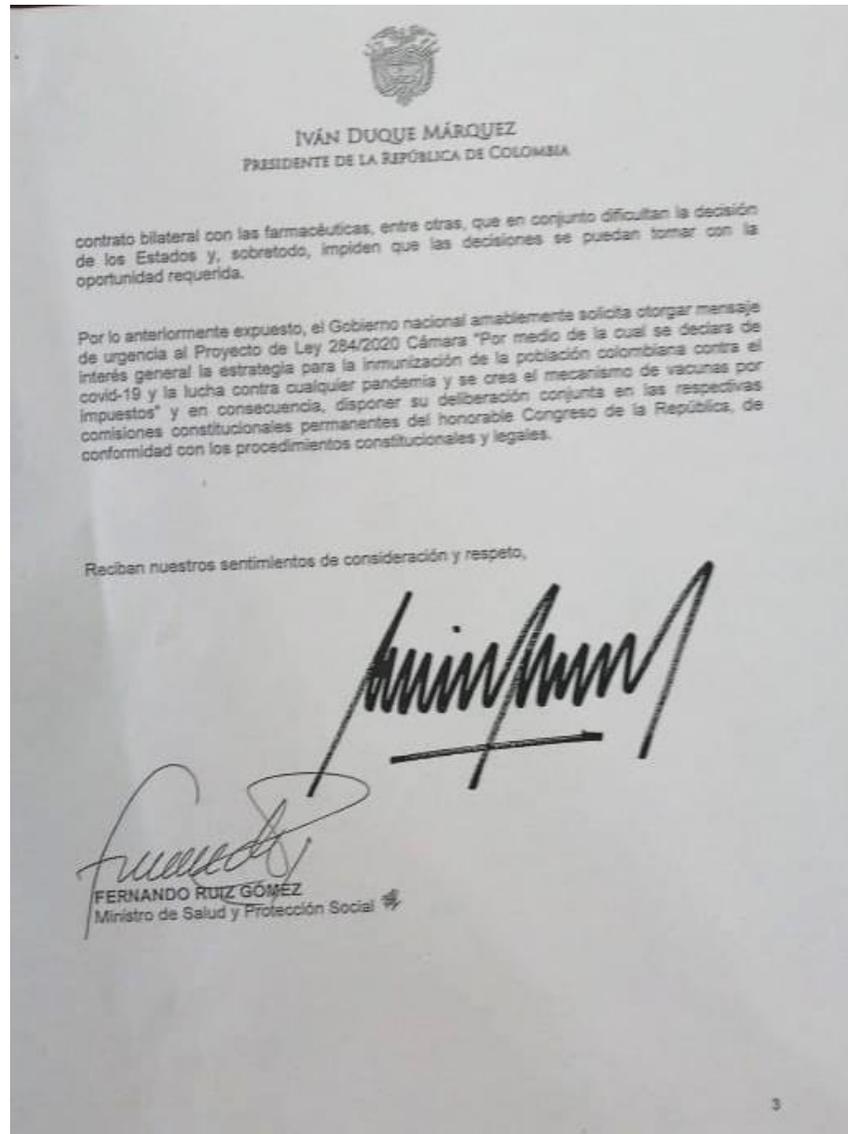
Para los Estados esto se presenta como una oportunidad y como un reto. El ofrecimiento de las farmacéuticas implica no solo la posibilidad de adquirir tecnologías de vacunación que podrían aplicarse a ciertos sectores de la población con alta exposición al virus (Vgr. el personal médico), sino también la posibilidad de asegurar un "puesto en la fila" para cuando se comience a distribuir la molécula aprobada. Es también un reto porque no existe garantía de que una molécula será aprobada, y no hay criterios que permitan establecer cuáles de los candidatos obtendrán la aprobación regulatoria por parte de una agencia de referencia.

En relación con los efectos que las vacunas puedan generar en el mediano y largo plazo, es claro que la denominada carrera por la vacuna contra la COVID-19 implica un gran esfuerzo de investigación por parte de los laboratorios, pero al mismo tiempo un sacrificio en el tiempo de ensayos y pruebas, que impide conocer con certeza efectos diferentes a los detectados en el corto plazo durante los ensayos clínicos. Esto se traduce en una pretensión por parte de los laboratorios de contar con esquemas de compensación públicos por los daños a mediano y largo plazo que las vacunas puedan causar en los pacientes. Aunque en varias jurisdicciones, especialmente de países desarrollados, existen fondos y esquemas legislativos asociados a esquemas de responsabilidad y compensación por efectos médicos generados por la vacunación, Colombia no cuenta con los mismos. La **responsabilidad por daños generados por vacunas** es pues uno de los principales retos en las negociaciones que deba adelantar el país en esta materia.

Por otra parte, existe un reto asociado a la dificultad del tipo de contrato, pues se trata de la **compra de una opción** (en algunos casos reembolsable total o parcialmente), antes de la adquisición de dosis de una vacuna, como sucede tradicionalmente. Además de lo poco ortodoxo que pueda resultar esto para la Nación, existe también la dificultad de que normalmente este tipo de compras no se realizan directamente por el Estado, sino a través de esquemas de compras centralizadas internacionales (como el Fondo Rotatorio de la OPS), lo cual, sumado al hecho de la **diversidad de agentes y pretensiones**, implica un universo de negociaciones complejas y riesgosas para la Nación.

Además, existen otro tipo de dificultades, como las restricciones legales, el tipo de recursos a utilizar, la capacidad institucional, la estrechez presupuestal, las exigencias de cada

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO



## 2. Antecedentes del Proyecto

El presente proyecto de ley originalmente establecía un mecanismo de financiación de la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la Covid-19 soportada en el mecanismo de obras por impuestos, creado por la Ley 1819 de 2016 y reglamentado por el Decreto Reglamentario 1915 de 2017. No obstante, con la propuesta de modificación al texto en esta ponencia, se mantiene de alguna manera la dinámica del mecanismo, pero emulando lo establecido en el Art. 257 del Estatuto Tributario.



## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020 SENADO

### 3. Objeto del Proyecto

En consonancia con los principios del artículo primero (1°) de la Constitución Política de Colombia, el proyecto busca declarar de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la Covid-19.

El objeto central del proyecto es la estrategia para la inmunización de la población colombiana. En el proyecto original, para concretar esto, el proyecto buscaba crear el mecanismo de vacunas por impuestos. No obstante, con las modificaciones que se proponen en el pliego de modificaciones de esta ponencia, se concreta esa estrategia en el aumento de los porcentajes de donación privada a la subcuenta de mitigación de emergencias del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo.

### 4. Contenido original del Proyecto

El texto presentado para el proyecto de ley consta de cinco artículos, y es el siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Objeto. En consonancia con los principios del artículo primero (1°) de la Constitución Política de Colombia, declárase de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y créese el mecanismo de vacunas por impuestos.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Priorización de alianzas para obtener recursos en medio de una amenaza pandémica y destinación de estos. Se considerarán alianzas estratégicas intergubernamentales prioritarias las alianzas entre el Gobierno colombiano con organismos multilaterales y el sector privado, con el propósito de acopiar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza pandémica.*

*Para asegurar el acceso preferente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar estas contingencias, el Gobierno Nacional podrá destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Vacunas por impuestos. Con el fin de atender de manera oportuna el proceso de inmunización contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia, el Gobierno Nacional, previo concepto del Instituto Nacional de Salud - INS y el INVIMA, podrá autorizar a personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, para efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la importación o compra de vacunas en el mercado interno, con el objeto de ponerlas a disposición del sistema de salud para su distribución en todo el territorio nacional.*

**PARÁGRAFO.** *Las vacunas o productos a los que alude el presente artículo estarán supeditados a la normatividad que al respecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Reglamentación. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación necesaria para su puesta en marcha, incluyendo mecanismos de compra y distribución que atiendan criterios de universalidad, igualdad, prevalencia de la salud, la dignidad humana y el gasto público social. Asimismo, los acuerdos de confidencialidad que llegare a suscribir.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.*



## **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020 SENADO**

La esencia de la iniciativa legislativa que se pone a consideración del Congreso de la República recae en los artículos primero, segundo y tercero. El primero considera la declaratoria de interés general de la estrategia de inmunización de la población para el caso de una pandemia y el segundo avala al Gobierno Nacional para destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país. Finalmente, el artículo tercero crea el mecanismo de vacunas por impuestos, que permitirá que las empresas que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, es decir 1.196'751.270 millones de pesos, puedan efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta.

### **5. Problema a resolver**

En 2020, con la declaratoria de la OMS de la pandemia derivada de la propagación del virus SARS-CoV-19, los países no solo empezaron a tomar acciones para contener la enfermedad COVID-19 en sus ciudadanos, sino a promover investigaciones médicas y científicas para el desarrollo de una vacuna que generase inmunidad en la población.

Con más de 43 millones de casos y más de 1 millón de muertes confirmadas al momento de radicación de esta ponencia en todo el mundo, y 1.025.052 de casos y 30.348 muertes en Colombia al 27 de octubre; la pandemia sigue avanzando y no da luces de detenerse. Las vacunas serán entonces, la única forma de garantizar una solución a la crisis mundial.

Según la OMS, al 19 de octubre de 2020 de septiembre de 2020 de 198 moléculas en proceso, ya 44 vacunas se encontraban en fase de ensayos clínicos, 10 de estas en fase III, que es la última fase de experimentación amplia en humanos:

- 4 en China, dos desarrolladas por la estatal Sinopharm, otra por CanSino y una de la empresa privada china Sinovac Biotech.
- 4 en Estados Unidos, una del gigante farmacéutico Pfizer con BioNTech, las de Johnson & Johnson, Novavax y Moderna.
- 1 en Reino Unido, producido en colaboración entre la Universidad de Oxford y AstraZeneca.
- 1 en Rusia que es la Sputnik V con la que ya están vacunando a la población sin terminar estos ensayos

Según las farmacéuticas y los laboratorios, las primeras estarían aprobadas para su comercialización en marzo de 2021, y según los expertos, es probable que la primera esté disponible después de mediados del 2021 para los países latinoamericanos. La mayoría no han hecho pruebas en menores de edad. Pfizer acaba de obtener aprobación de la FDA en USA para hacerlo en niños entre 12 y 18 años.

No obstante, y a pesar de la incertidumbre sobre su efectividad y el tiempo de inmunización, y, sobre todo, del momento en que la tendremos, los gobiernos del mundo ya empezaron a garantizar el acceso de sus países a unidades de la vacuna.

Lo anterior, por intermedio de dos acciones: la primera, pre-ordenando compras de vacunas a las farmacéuticas multinacionales que se encuentran ya en ensayos clínicos y segundo, financiando investigaciones en laboratorios de sus países o de otros asociándose con estos.



## **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020 SENADO**

Colombia, hasta el momento, además de ser miembro de la OMS y la OPS, hace parte del mecanismo COVAX, la Alianza para las Vacunas y del Fondo de Acceso Global para las Vacunas y se encuentra participando de los ensayos clínicos de Johnson & Johnson. Lastimosamente, esto no garantizará el acceso cuando estas se encuentren disponibles, pues el enfrentamiento mundial por las unidades estará tremendamente protagonizado por aquellos países que financiaron o adquirieron las vacunas de manera temprana.

Estados Unidos llegó a un acuerdo con la farmacéutica Pfizer y BioNTech por US\$ 1.950 millones para producir 100 millones de dosis de una vacuna de esta empresa, además de los ensayos propios realizados por el Gobierno en alianza con otras empresas. El Reino Unido, por su lado, ya cerró tratos por 190 millones de dosis de diferentes vacunas: 100 millones de la vacuna de Oxford y AstraZeneca, 60 millones de la de Valneva y 30 millones de la de Pfizer y BioNTech. Mientras tanto, la Unión Europea, en cabeza de Francia, Alemania, Italia y Países Bajos, creó una alianza para el acceso inclusivo a las vacunas, aunando esfuerzos para invertir en el desarrollo de estas y asegurar unidades para la comunidad europea de manera igualitaria. La Canciller Alemana, Ángela Merkel, por su parte, inyectó 300 millones de euros para que el país fuera accionista de Curevac, otra farmacéutica que está desarrollando una vacuna. En agosto ya se había anunciado que la UE reservaría 225 millones de dosis, pero eso no impidió que los países de manera individual lo hicieran, pues Bruselas reservó 300 millones de dosis de la potencial vacuna del francés Sanofi y 400 millones de la que fabrica el estadounidense Johnson & Johnson. Finalmente, Brasil se garantizó el acceso pues apostó por los ensayos clínicos de la vacuna de Oxford y otra proveniente del laboratorio chino Sinovac, las cuales ya llegaron al país y permitirán no solo hacer pruebas en la población brasilera, sino que garantizarán el acceso a 30,4 millones de dosis inicialmente, y si da resultados positivos, llegar a 70 millones eventualmente.

Los mecanismos multilaterales probablemente harán muchos esfuerzos por países que no tienen el músculo financiero, pero como se está demostrando actualmente, son aquellos los que lograrán inmunizar a sus poblaciones con más rapidez. Tristemente, y muy a pesar de los intentos de la OMS para que la Unión Europea fuera la garante de dar un acceso en igualdad para todos los países a la vacuna, esta rechazó el ofrecimiento por considerar que debe enfocar sus esfuerzos en los ciudadanos de su comunidad.

Este escenario de acaparamiento de las unidades disponibles para los países que se adelantaron en la carrera es desalentador para nuestro territorio, pues mientras estos países garantizan acceso a vacunas, Colombia apenas está estableciendo contactos con Oxford y AstraZeneca a través del Embajador en ese país, como expresó Juan Lozano en su columna “Pilas con las Vacunas”.

Teniendo en cuenta las dificultades y los costos, es importante duplicar esfuerzos que garanticen al país un mayor acceso a las vacunas y la inmunización de por lo menos un 60% de la población, que es el nivel en el que se logra la inmunidad de grupo y evitar el extensivo contagio y las muertes asociadas a este.

### **6. Justificación e importancia del proyecto**

Por todo lo anteriormente expuesto, este proyecto busca que las estrategias para inmunizar a la población colombiana frente a emergencias sanitarias generadas por pandemia sean declaradas de interés general prioritario, teniendo en cuenta el Artículo 1° de la Constitución Política, evitando las dificultades de orden legal que tienen los servidores públicos que encabezan el Gobierno Nacional para destinar recursos y/o



## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020 SENADO

hacer inversiones de riesgo en productos médicos sobre los que todavía existe incertidumbre. Asimismo, permitiéndole a este poder establecer alianzas con actores internacionales y nacionales que le permitan reforzar la inmunización de los ciudadanos.

El proyecto crea un marco legal que integra vehículos institucionales que permitan a los privados aportar a esta carrera dentro de la pandemia. Importante aclarar, que dotando de facultades al ejecutivo para que reglamente estos vehículos, pero permitiendo que los privados también hagan esfuerzos para ayudar al país a lograr la inmunización.

Esta ley de vacunas debe considerarse de interés nacional prioritario dada la crisis por la que atraviesa el mundo y el país, para que Colombia pueda entrar a competir en esta pelea geopolítica donde los países están luchando por sus intereses nacionales, con toda razón, pues son las vidas de sus ciudadanos las que están buscando garantizar. Esta consideración está expresada en el mensaje de urgencia que envió el Gobierno Nacional para acelerar el trámite del proyecto.

Adicional a lo anterior, esta ponencia, producto de las mesas de trabajo adelantadas, desarrolla una nueva propuesta de articulado sobre el proyecto buscando generar un mecanismo adecuado y basados en las necesidades que tiene el Sector Salud para poder adquirir adecuadamente las vacunas.

Esta ley se convierte en una herramienta jurídico-legal que le va a permitir al país afrontar con mayor agilidad y eficacia, no solo esta pandemia sino aquellas que pudieran presentarse a futuro (que ojalá eso no ocurra), por cuanto se podrán hacer alianzas estratégicas e invertir recursos públicos en proyectos de investigación, lo que implicará tener un lugar de preferencia al momento de obtener las vacunas.

### 7. Fundamentos jurídicos

#### i. Interés general

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 1º, establece que:

*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.* (subrayas fuera del texto original).

Asimismo, el artículo 58 superior define la función social de la propiedad así:

*Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.*



## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020 SENADO

Sobre estos dos postulados, la Corte Constitucional ha expresado que “*El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto, el de “interés social”, que la Constitución emplea es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho.*” (Sentencia C-053/2001). Para la Corte, este carácter abstracto del concepto de interés general genera que se considere la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales, para el caso de este proyecto de ley, con el derecho fundamental a la salud.

Sobre su aplicación en concreto, ha definido lo siguiente:

*Cohérente con dicha posición, ha afirmado que la existencia de un interés general debe verificarse en cada caso concreto. Aun así, a pesar de que efectivamente exista un interés general real que motive una determinada acción del Estado, la máxima según la cual este interés prevalece sobre el particular no es absoluta, ni susceptible de aplicación inmediata. Debe entenderse condicionada a que la invocación de tal interés esté realmente dirigida a la obtención de los objetivos constitucionales y, a la vez, mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales. (Sentencia C-053/2001).*

Para este caso, el proyecto define de por sí la invocación de tal interés, entendiéndolo que este protege los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente vida, salud, trabajo y libre locomoción.

El término interés social también funciona para el caso pertinente de este proyecto:

*Entre tanto, el de “interés social”, que la Constitución actual emplea en sus artículos 51, 58, 62, 333 y 365, es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho (art. 1°). (..) Así, este conjunto de garantías que otorga el Estado implican, a su vez, una necesaria intervención social de su parte, que tiene como finalidad inmediata y directa y como límite constitucionalmente exigibles, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. En particular, de las menos favorecidas. (Sentencia C-053/2001).*

Por lo anterior, se infiere que la intervención del Estado siempre tendrá la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población. En medio de una pandemia, en particular, ambos términos, interés general e interés social aplican para la estrategia de inmunización de la población, permitiendo así al Gobierno Nacional tomar decisiones para prevalecer el interés general de todos los ciudadanos.

### **ii. Derecho fundamental a la salud**

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 44 versa lo siguiente:

*Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.*

Mientras tanto, el artículo 49 indica que:

*Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así*



## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020 SENADO

*mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

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

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*

A pesar de que estos artículos de Constitución Política consagraron el derecho a la salud de manera universal (solo de los niños según el Art. 44 C.P.C.), sino como un servicio (Art. 49 C.P.C.), la Corte Constitucional, mediante su jurisprudencia, lo declaró conexo al derecho fundamental a la vida (Sentencia T-597/1993), y posteriormente dio miras a un derecho fundamental en la Sentencia T-016 de 2007, expresando lo siguiente:

*A propósito del derecho fundamental a la salud puede decirse que respecto de las prestaciones excluidas de las categorías legales y reglamentarias únicamente podrá acudir al amparo por vía de acción de tutela en aquellos eventos en los cuales logre demostrarse que la falta de reconocimiento del derecho fundamental a la salud (i) significa a un mismo tiempo lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho; (ii) se pregona de un sujeto de especial protección constitucional y/o (iii) implica poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho.*

Luego, la Corte, por intermedio de la Sentencia T-760 de 2008 declaró este derecho un derecho fundamental autónomo, unificando las decisiones proferidas sobre la garantía de este:

*El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna. A continuación, pasa la Corte a delimitar y caracterizar el derecho a la salud, en los términos en que ha sido consignado por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la Ley y la jurisprudencia.*

Posteriormente, el legislador, por intermedio de la Ley 1751 de 2015, estableció en su artículo primero que su objeto era “*garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección*”. Dado lo anterior, y de nuevo retomando la jurisprudencia de la Corte, es un derecho de doble connotación, tanto fundamental como asistencial<sup>1</sup>, y conexo al derecho fundamental a la vida.

Según Gañán Echavarría (2013):

*El derecho a la salud analizado en clave del Estado social es un verdadero derecho fundamental por ser universal, irrenunciable, inherente a la persona humana, integral e integrador, esencial para la materialización de una vida digna y con calidad, y vital para la eficacia real del principio de igualdad material. Comporta libertades y derechos. Por ello, el derecho fundamental a la salud en Colombia debe ser un derecho seriamente fundamental, protegido por todas las garantías constitucionales y legales propias de tal tipo de derechos.*

---

<sup>1</sup> Jaime León Gañán Echavarría. (2013) De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/naturaleza-juridica-derecho-salud-colombia.pdf>



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

Entretanto, y por lo expresado anteriormente, el Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno Nacional, tiene la doble obligación de garantizar el goce efectivo de este derecho y además la prestación de servicios que ayuden a satisfacerlo de manera efectiva e integral. Para cumplir este último, la Ley 100 de 1993 estructuró el Sistema General de Seguridad Social el Salud – SGSSS con el fin de regular el servicio público de prestación en salud, teniendo en cuenta el artículo 49 superior, y crear condiciones para el acceso universal a este servicio<sup>2</sup>.

**iii. Interés nacional prioritario de la atención en salud en el marco de una pandemia**

El artículo 11 de la Constitución Política establece que la vida es un derecho fundamental inviolable, y según el artículo 1° de la Constitución Política:

*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (subrayas fuera del texto)*

Además, el artículo 2° indica que:

*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (subrayas fuera del texto); facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

Teniendo en cuenta lo anterior y lo expuesto sobre el derecho fundamental a la salud y su conexidad con el derecho a la vida, y la obligación del estado consagrada en el artículo 2° superior de garantizar la efectividad de estos derechos, se considera pertinente crear un marco legal que permita al Gobierno declarar la atención en salud como de interés nacional prioritario en el marco de una pandemia y/o emergencia sanitaria.

Adicionalmente, y como antecedente jurisprudencial, la Corte Constitucional, declaró exequible en la revisión de constitucionalidad automática, el Decreto Legislativo 499 del 31 de marzo de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19*”, que definió que toda la contratación de insumos médicos para atender los efectos de la pandemia en Colombia debería regirse por el derecho privado y no por el régimen de contratación estatal.

En dicha sentencia la Corte indica que Presidencia de la República determinó como justificación a esta medida lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Ibid.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

*En primer lugar, explicó por qué son justificadas las medidas adoptadas en el Decreto, desde el punto de vista de (i) su necesidad y de (ii) su incompatibilidad con los medios ordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico. Sobre el particular, expuso que la norma bajo estudio tiene como propósito generar mayor flexibilidad, celeridad y facilidad en las negociaciones que adelanten las entidades estatales para la adquisición de los insumos médicos y los dispositivos de protección personal de que trata la norma sub examine.*

*Por consiguiente, su finalidad consiste en eliminar barreras relacionadas con requisitos de orden contractual y regulatorio que se presentan a la hora de contratar con el Estado, y así, permitir que las entidades compitan de forma eficaz en el mercado internacional para la compra de los bienes mencionados en el Decreto, cuya demanda ha aumentado a nivel global por cuenta de la crisis generada por el Covid-19. (Sentencia C-163/2020)*

Menciona, en esa misma línea, lo siguiente:

*Según lo expuesto en el documento, esto justificaría la insuficiencia de la normativa ordinaria frente a la capacidad de negociación del Estado colombiano con respecto a la crisis causada por la pandemia. Más aún, implicaría que las entidades colombianas (i) no puedan adquirir dichos elementos, en tanto otros países logren ofrecer a los proveedores internacionales mejores condiciones para su adquisición; o (ii) que la consecución de estos bienes sea tardía, por causa de las cargas adicionales contenidas en el EGCAP y, en consecuencia, no sea posible emplearlos cuando su uso es trascendental. Esto conllevaría a la afectación de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia, particularmente en lo relacionado con los derechos a la vida y a la salud. (Sentencia C-163/2020) (subrayas fuera del texto original).*

Asimismo, explica la Corte en el comunicado sobre esta exequibilidad<sup>3</sup> que “al tratarse de una norma que no se opone a la vigencia de los derechos fundamentales, que afecte el funcionamiento de las ramas del poder público o que contradiga un mandato constitucional particular, también cumple con los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica”. (Corte Constitucional, 2020)

Con esto, se sobreentiende la constitucionalidad de los mecanismos excepcionales de contratación estatal en medio de una pandemia y la trascendencia de conseguir bienes médicos urgentes que de no llegarse a lograr afectarían derechos fundamentales como la salud y la vida. Por lo anterior, cualquier medida excepcional derivada de una emergencia como la que atraviesa el país, se considera pertinente en tanto esta busque mitigar cualquier efecto negativo a los derechos a la salud y a la vida de los ciudadanos.

**iv. Coronavirus y derecho a la salud**

Dada la situación mundial expresada en el aparte primero de esta exposición de motivos, el Gobierno, el 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, mediante la Resolución de MinSalud No. 285 de esa misma fecha. Para emitir tal declaratoria, el Ministerio de Salud se basó en las siguientes disposiciones:

- Ley 1979 que indica que “*corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*”.
- Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1 4.3 que establece que “*El Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la*

<sup>3</sup> Comunicado No. 23. Corte Constitucional de Colombia. Junio 3 y 4 de 2020 En: <https://www.itagui.gov.co/uploads/entidad/documentos/79d2b-c-163-de-2020.pdf>



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

**diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada". (subrayas fuera del texto original).**

Con esta declaratoria, y basados en el Decreto anteriormente expuesto, el Gobierno Nacional, utilizando las facultades proferidas para el Ministerio de Salud, podrá adoptar de carácter urgente para limitar la diseminación de una enfermedad. Entre estas medidas, estaría claramente la compra de unidades de vacunas a la comunidad internacional y a las farmacéuticas multinacionales. No obstante, el marco constitucional y legal actual es limitante para tomar acciones integrales frente a esta garantía, por lo anterior este proyecto permitiría al Gobierno, sin preocupación de enfrentar estas limitaciones, ejercer decisiones que garanticen el acceso prioritario del país a vacunas.

**v. Estatuto tributario y el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo**

El Estatuto Tributario establece:

*Art. 257. Descuento por donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial. Las donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro que hayan sido calificadas en el régimen especial del impuesto sobre la renta y complementarios y a las entidades no contribuyentes de que tratan los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, no serán deducibles del impuesto sobre la renta y complementarios, pero darán lugar a un descuento del impuesto sobre la renta y complementarios, equivalente al 25% del valor donado en el año o período gravable. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para que proceda este descuento.*

*PAR. Las donaciones de que trata el artículo 125 del Estatuto Tributario también darán lugar al descuento previsto en este artículo.*

La propuesta siguiente incluye el aumento del porcentaje de descuento a aquellas donaciones dirigidas a la subcuenta de mitigación de emergencias del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, el cual está reglamentado por el Decreto 1289 de 2018, “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”. Dicho Capítulo, en su Artículo 2.3.1.6.1.4. expresa que “son responsables del adecuado manejo de los recursos económicos, los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que manejen, administren o ejecuten actividades financiadas con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”. Asimismo, el artículo 2.3.1.6.1.2.4 de dicho decreto, sobre el manejo de recursos expone que “La sociedad Fiduciaria La Previsora S.A. como representante legal y administradora del Fondo Nacional, tendrá a cargo la recepción, administración, inversión y pago de los recursos del Fondo.”

Lo anterior se expone en tanto, además del manejo fiduciario de los recursos, estos son dirigidos en cabeza de director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en su calidad de ordenador del gasto de dichos recursos del fondo y sus subcuentas.

**8. Conflictos de interés**

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, los ponentes consideramos y dejamos señalado que la discusión y votación del presente proyecto de ley no debe generar conflictos de interés, puesto que no conlleva beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO

9. Pliego de modificaciones

Con base en las anteriores consideraciones y los argumentos expuestos que en definitiva demuestran la necesidad de continuar con el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República, presentamos a continuación el siguiente pliego de modificaciones:

| <p><b>TEXTO ORIGINAL<br/>PROYECTO DE LEY N°.<br/>284 de 2020 Cámara, N°<br/>333 de 2020 Senado</b></p>   | <p><b>TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY<br/>N°. 284 de 2020 Cámara, N° 333 de 2020 Senado</b></p>   | <p><b>JUSTIFICACIÓN</b></p>  |
|--|--|--|
| <p>TÍTULO: “Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos”</p>  | <p>TÍTULO: “Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra <u>la</u> Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia <u>y se dictan otras disposiciones</u>”</p>  | <p>Debido al cambio propuesto al articulado, que incluye diversas disposiciones, se cambia el título.</p> <p>Se corrige el artículo “el” por “la”, precedente a la palabra Covid, en tanto el Ministerio de Salud y Protección Social recomienda se utilice dicho artículo, dado que el virus es el SARS-CoV-2, y la enfermedad provocada por este es la Covid-19.</p>   |
| <p>ARTÍCULO PRIMERO: Objeto. En consonancia con los principios del artículo primero (1°) de la Constitución Política de Colombia, declárese de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y créese el mecanismo de vacunas por impuestos.</p> | <p><b>ARTÍCULO PRIMERO: Objeto.</b> <del>En consonancia con los principios del artículo primero (1°) de la Constitución Política de Colombia, declárese. La presente ley tiene por objeto declarar</del> de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra <u>la</u> Covid-19 y <u>establecer medidas administrativas y tributarias para la lucha contra cualquier pandemia y créese el mecanismo de vacunas por impuestos, la financiación y la gestión de los asuntos relacionados con la inmunización contra la Covid-19 y otras pandemias.</u></p> | <p>Se ajusta la redacción del objeto de la ley para atender criterios de técnica legislativa y se enuncia el establecimiento de medidas tanto administrativas (definición de responsabilidades frente a efectos adversos de la vacuna, gratuidad, etc) y tributaria (descuento ET Nacional) con la idea de lograr la inmunización de la población colombiana contra la Covid - 19.</p> <p>Misma corrección del artículo precedente en términos semánticos.</p> |
| <p>ARTÍCULO SEGUNDO: Priorización de alianzas para obtener recursos en medio de una amenaza pandémica y destinación de estos. Se considerarán alianzas</p>   | <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO: Priorización de alianzas para obtener recursos en medio de una amenaza pandémica. El Gobierno Nacional podrá concertar alianzas estratégicas intergubernamentales prioritarias</b> <del>las alianzas entre el Gobierno colombiano con organismos multilaterales y el sector</del></p>  | <p>Se incluyen los ajustes adecuados al artículo similar que quedó en el Presupuesto General de la Nación 2021.</p>  |

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>estratégicas intergubernamentales prioritarias las alianzas entre el Gobierno colombiano con organismos multilaterales y el sector privado, con el propósito de acopiar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza pandémica.</p> <p>Para asegurar el acceso preferente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar estas contingencias, el Gobierno Nacional podrá destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país.</p>                            | <p>privado, con el propósito de acopiar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza de <b><u>epidemia o pandemia.</u></b></p> <p>Para <b><u>estos efectos,</u></b> <del>asegurar el acceso preferente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar estas contingencias,</del> el Gobierno Nacional podrá destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país, <b><u>con el fin de asegurar el acceso referente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar contingencias de epidemia o pandemia.</u></b></p> <p><b><u>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.</u></b></p> |   |
| <p><del><b>ARTÍCULO TERCERO: Vacunas por impuestos.</b></del> Con el fin de atender de manera oportuna el proceso de inmunización contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia, el Gobierno Nacional, previo concepto del Instituto Nacional de Salud -INS y el INVIMA, podrá autorizar a personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, para efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la importación o compra de</p> | <p><del><b>ARTÍCULO TERCERO: Adiciónese un artículo 257-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</b></del></p> <p><b><u>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 se realicen a la subcuenta de mitigación de emergencias del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, 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 y complementarios, equivalente al 50% de la donación realizada en el año o período gravable. Dicha 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.</u></b></p>   | <p>Los ponentes, en coordinación con el Gobierno Nacional en cabeza de los Ministerios de Salud y de Hacienda y Crédito Público, consideran que el mecanismo <i>vacunas por impuestos</i> es novedoso, pero resulta más práctico, útil y suficiente, la propuesta de crear un beneficio tributario similar al uno ya contemplado en el existente Estatuto Tributario por razones de conveniencia, suficiencia y racionalidad legislativa, con el mismo propósito: inmunizar la población colombiana contra la Covid-19.</p> |

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>vacunas en el mercado interno, con el objeto de ponerlas a disposición del sistema de salud para su distribución en todo el territorio nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Las vacunas o productos a los que alude el presente artículo estarán supeditados a la normatividad que al respecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>   | <p><u>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 257-1 y el artículo 258 del Estatuto Tributario.</u></p> <p><u>Parágrafo. 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.</u></p>   |   |
| <p><b>ARTÍCULO CUARTO:</b> Reglamentación. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación necesaria para su puesta en marcha, incluyendo mecanismos de compra y distribución que atiendan criterios de universalidad, igualdad, prevalencia de la salud, la dignidad humana y el gasto público social.</p> | <p><u><b>ARTÍCULO NUEVO (CUARTO).</b> 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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Parágrafo. 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.</u></p> | <p>De acuerdo con las mesas de trabajo que se dieron con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, se considera crear una instancia que decida, por vía administrativa, las controversias sobre los efectos adversos que pueda llegar a tener la aplicación de la vacuna.</p> |
|  | <p><u><b>ARTÍCULO NUEVO (QUINTO).</b> 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</u></p>  | <p>De acuerdo con las mesas de trabajo con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, y teniendo en cuenta la instancia creada para la responsabilidad en la que incurre el Estado en los casos referidos en el artículo</p>   |

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p><b><u>obligación que le haya sido impuesta en el proceso de aprobación.</u></b></p>  | <p>5° del proyecto, se hace necesario aclarar las circunstancias en las que serán responsables los fabricantes</p>   |
|  | <p><b><u>ARTÍCULO NUEVO (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.</u></b></p> <p><b><u>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.</u></b></p> | <p>Se requiere definir la jurisdicción que conocerá de las controversias cuando los ciudadanos no estén de acuerdo con la respuesta del Consejo de Evaluación de Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19.</p>   |
|  | <p><b><u>ARTÍCULO NUEVO (SEPTIMO). 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.</u></b></p>   | <p>En tanto se define que el Estado colombiano se hará responsable de las reacciones adversas reconocidas por el Consejo de Evaluación de Reacciones Adversas a la Vacuna Contra la Covid-19, se hace necesario garantizar recursos para cubrir eventuales daños teniendo en cuenta el carácter de especial protección de los recursos públicos.</p>   |
|  | <p><b><u>ARTÍCULO NUEVO (OCTAVO): Control fiscal. La ejecución de los recursos de los que trata la presente ley será objeto de control preventivo y concomitante a cargo de la Contraloría General de la República.</u></b></p>   | <p>Se elimina la disposición de reglamentación, por cuanto ya está contemplado en el artículo anterior propuesto.</p> <p>En su lugar, los ponentes consideran que es necesario incluir una norma sobre el control fiscal que la Contraloría deberá llevar a cabo, como quiera que se tratará de recursos públicos de importante salvaguarda legal.</p> |
|  | <p><b><u>ARTÍCULO NUEVO (NOVENO). Gratuidad. El proceso de inmunización del que trata la presente ley deberá efectuarse a cero costo para el beneficiario.</u></b></p>  | <p>Se hace necesario incluir una disposición que deje expreso el carácter gratuito de la</p>   |

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | inmunización para evitar interpretaciones. |
| <b>ARTÍCULO QUINTO: Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación. | <del><b>ARTÍCULO QUINTO DÉCIMO: Vigencia.</b></del> La presente ley rige a partir de su promulgación. | Queda igual.                               |

**10. Proposición final**

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se rinde informe de **ponencia positiva** y en consecuencia se solicita a los honorables miembros de las Comisiones Terceras Conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 284 de 2020 Cámara – N° 333 de 2020 Senado, “*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*”, de conformidad con el texto aquí propuesto.

De los Honorables Congresistas,



**JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Centro Democrático



**NUBIA LÓPEZ MORALES**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal



**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Coordinador Ponente  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

**11. Texto propuesto**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
N°. 284 DE 2020 CÁMARA – 333 DE 2020 SENADO**

**“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 tributarias 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 acopiar 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 y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país, 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.

**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 se realicen a la subcuenta de mitigación de emergencias del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, 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



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

la población colombiana frente al Covid-19 y cualquier otra pandemia, darán lugar a un descuento del impuesto sobre la renta y complementarios, equivalente al 50% de la donación realizada en el año o periodo gravable. Dicha 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 257-1 y el artículo 258 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo.** 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.

**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.** 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.

**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.

**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.



**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 284 DE 2020 CÁMARA – N° 333 DE 2020  
SENADO**

**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.

**ARTÍCULO OCTAVO: Control fiscal.** La ejecución de los recursos de los que trata la presente ley será objeto de control preventivo y concomitante a cargo de la Contraloría General de la República.

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

**ARTÍCULO DÉCIMO: Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

**JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Partido Centro Democrático

**NUBIA LÓPEZ MORALES**  
Ponente  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal

**FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ**  
Coordinador Ponente  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático