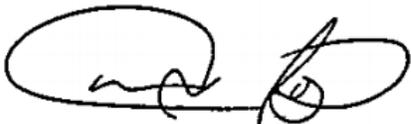


**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
N° 137/2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA EL
FONDO DE FINANCIACIÓN VOLUNTARIO Y SOLIDARIO DE LA VACUNA
PARA EL COVID-19” -LEY DE LA HERMANDAD COLOMBIANA-**

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 372 de 2020
Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 372/2020 Cámara “Por medio de la cual se crea y regula el fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19” -Ley de la hermandad colombiana-.



Armando Zabaraín D´arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



Carlos Alberto Carreño Marín
H. Representante
Ponente

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 6 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Sustento normativo del proyecto de ley.
4. Antecedentes normativos.
5. Conveniencia del Proyecto de ley.
6. Proposición.
7. Texto que se propone para primer debate en la comisión tercera constitucional de la cámara de representantes para primer debate del proyecto de ley n°137/2020 cámara.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El actual Proyecto de Ley fue radicado por sus autores, H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo, H.R. María Cristina Soto De Gómez, H.R. Jhon Arley Murillo Benítez; el día 19 de agosto del 2020, y publicado en la Gaceta del Congreso número 829 de 2020. Fuimos designados como ponentes por la comisión tercera el día 30 de septiembre del año 2020, el H.R. Carlos Alberto Carreño Marín y como ponente coordinador H.R. Armando Antonio Zabarain D'Arce.

3. SUSTENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes. Sin embargo, la creación de un fondo de aportes voluntarios sin personería jurídica, con el fin de coadyuvar a la prestación de servicios públicos como la salud en este caso, contrasta con la iniciativa del Estado para determinar la estructura nacional consagrada en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política de 1991¹ en conjunción con la disposición normativa contenida en el artículo 154 de la Carta Magna²; es decir, pareciera que el

¹ “ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.”

² “ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que

Congreso careciera de la facultad para impulsar iniciativas legislativas propias cuyo objeto sea crear un fondo financiero. Sin embargo, como hábilmente lo explican los autores del proyecto de ley bajo estudio, la Corte Constitucional resolvió esta situación en algunas sentencias como la Sentencia C-617 del 8 de agosto de 2012, del Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

En dicha sentencia la Corte resuelve una objeción por inconstitucionalidad presentada por el Gobierno Nacional contra el proyecto de ley n.º 90/09 Senado – 259/09 Cámara, “por la cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor”, contra el artículo 11, en la medida en que se argumenta que la creación de un fondo mixto sin personería jurídica altera la estructura de la administración nacional. Sin embargo, la Sentencia cita otra jurisprudencia de la misma corporación en donde se aclaran los factores a considerar al momento de analizar si una disposición modifica la estructura de la administración nacional. En este sentido, cita, la sentencia C-889 de 2006 menciona que se debe considerar factores como “(i) la voluntad expresa del legislador, (ii) la naturaleza jurídica asignada, (iii) la autonomía de que goce, (iv) el que reciba recursos públicos o privados” entre otros, para evaluar esta situación.

Bajo el parámetro anterior, la Corte en la sentencia C-617 de 2012 que se viene describiendo, aclara cuales son las circunstancias en donde el legislador viola el precepto de reserva de iniciativa gubernamental por medio de una iniciativa legislativa sin contar con el Ejecutivo para modificar la estructura administrativa del Estado, a saber, se “(i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central”.

Dado este marco, sigue esgrimiendo la Corte, cuando la disposición normativa bajo cuestión responde a una “relación intrínseca entre la función asignada por el legislador y los “objetivos misionales” de la entidad”, no se está en presencia de la modificación de la estructura de la administración, cuestión que para los ponentes del presente proyecto es importante aclarar, pues el mismo incluye funciones propias del objetivo misional del Ministerio de Salud, y por ende, no modifica la estructura administrativa del Estado. En esa misma sentencia la Corte resuelve el problema de fondo sobre la creación de ese fondo mixto argumentando que el legislador “se limitó a configurar una nueva función para esa cartera [Ministerio de Cultura], consistente en la administración del fondo cuenta. Por ende, no se está ante una norma jurídica que modifique la estructura de la administración nacional, por lo que no es procedente exigir la iniciativa de que trata el artículo 154 C.P.”, tal como lo hace

autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.” (Subrayas propias de los autores de la presente ponencia)

el presente proyecto de ley con el Ministerio de Salud y de Protección Social, asignándole la función de ser ordenadores del gasto del fondo que pretende crear.

Zanjada esta discusión, resta plantear una cuestión necesaria para, posteriormente, argumentar la conveniencia del presente proyecto de ley. El sustento normativo mayor de esta iniciativa, más allá del hecho inclusive de la posible modificación a la estructura administrativa del Estado que ya se trató en párrafos anteriores, está en la materialización urgente que necesita hacerse del derecho a la salud y la seguridad social en torno a la situación de crisis generada por la pandemia creada por el virus sars-Covid19. La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 48 y 49 estos derechos, planteando el hecho por el cual son, además de derechos en sí mismos, servicios públicos a cargo del Estado; lleva lo anterior al hecho necesario de recordar que el Estado debe garantizar el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad “a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”, más en esta situación de crisis ya descrita.

Anteriormente estos derechos no tenían tratamiento de derechos fundamentales, de no ser por vía de conexidad con derechos fundamentales como la vida, o el principio mismo de la dignidad humana consagrado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 1 de la misma Constitución. No obstante, sentencias recientes de la Corte Constitucional le han otorgado a este derecho a la Salud carácter autónomo como derecho fundamental, es decir, ya no necesita recurrirse a la conexidad con otros derechos fundamentales para reclamar la garantía del mismo. Cristina Pardo Schlesinger, magistrada ponente de la Sentencia T-117 de 2019, es clara al afirmar que al inicio el derecho a la salud, por vía jurisprudencial se garantizaba por conexidad a otros derechos fundamentales (al encontrarse en el capítulo de la constitución dedicado a los DESC), luego, este ha ido adquiriendo identidad propia como derecho fundamental (autónomo e irrenunciable), sobre todo cuando se trata de población vulnerable (para el caso, menores de edad y adultos mayores). Aún conserva su estrecha relación con la dignidad humana.

4. ANTECEDENTES NORMATIVOS.

Dado que este proyecto de ley crea un fondo para el financiamiento de la vacuna contra el Covid-19, es una novedad legislativa por cuanto no está modificando ninguna ley preexistente, asigna una nueva función al Ministerio de Salud como ordenador del gasto del mismo, y evidentemente, responde a una nueva situación nunca antes vista por la humanidad como lo es la pandemia ya mencionada en el apartado anterior.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 48 y artículo 49 de la Constitución política de Colombia eleva a la categoría de derecho la atención en salud y la seguridad social de personas, sin embargo, junto con este marco, diferentes sentencias han señalado que debido a la evolución jurisprudencial en torno a este derecho, ha pasado de ser un derecho fundamental por conexidad con el derecho a la vida y al principio de dignidad humana, a ser un derecho fundamental de carácter autónomo, evidentemente, sin perder aquel carácter intrínseco de conexidad. Para el caso concreto,

siguiendo las referencias que trae a colación la sentencia T-117 de 2019, es necesario recordar que el artículo 8 de la ley 1751 de 2015 consagra el principio de integralidad de la prestación del servicio de salud, por cuando el Estado debe velar por el suministro completo y efectivo de los servicios y las tecnologías necesarias para curar la enfermedad.

Bajo este principio, también es conducente recordar que sentencias como la T-465 de 2018 y T-253 de 2018 establecen un elemento sustancial en este ámbito: la garantía de suministrar el tratamiento médico necesario en toda la enfermedad de cada paciente como deber del sistema de salud (con el fin de mejorar su calidad de vida y así propender por el principio de dignidad). Como ya se mencionó anteriormente, al inicio el derecho a la salud, por vía jurisprudencial se garantizaba por conexidad a otros derechos fundamentales (al encontrarse en el capítulo de la constitución dedicado a los DESC). Luego, este ha ido adquiriendo identidad propia como derecho fundamental (autónomo e irrenunciable), sobre todo cuando se trata de población vulnerable (para el caso, menores de edad y adultos mayores), sin embargo, aún conserva su estrecha relación con la dignidad humana. Por tanto el Estado debe garantizar una protección reforzada de este derecho a los adultos mayores y los menores. Finalmente, la salud es entendida desde la jurisprudencia como “un estado variable, susceptible de afectaciones múltiples, que inciden en mayor o menor medida en la vida del individuo” (sentencia T-117 de 2019).

Dado este marco, es totalmente encomiable el hecho por el cual se pretenda buscar mecanismos solidarios para poder garantizar el derecho a la salud, máxime en una situación de pandemia, amparados también en el principio de solidaridad consagrado por la Constitución del 91 en su artículo 1, cuando menciona que Colombia es una República “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”. Buscar recursos además para poder financiar la vacuna responde a la exposición realizada por el Ministro de Salud, Fernando Ruiz, en torno a los recursos asignados por el proyecto de ley sobre Presupuesto Nacional de Rentas y Recursos de Capital para el año 2021, cuando afirmaba que era de suma urgencia prever la asignación de recursos que se han de destinar para la aplicación de dicha vacuna. Tal como la exposición de motivos lo menciona, el siguiente es el cuadro propuesto por Ministerio Salud para tal efecto

Estrategia de vacunación Colombia

Costos estimados

Población alto riesgo: **14.388.063**

Población económicamente activa: **15.611.937**

Supuestos: 1 dosis – Tasa de cambio: **\$3,600**

El costo total de la vacunación será función del precio por dosis, el número de dosis por persona, el mecanismo por el cual se adquiera, la logística necesaria para su adquisición, administración y seguimiento, eficacia de las diferentes vacunas, forma farmacéutica y presentación, proporción de la población que debe ser inmune para lograr frenar una segunda ola epidémica o tiempo que dura la inmunidad por la vacunación o haber padecido la infección, entre otros.

Insumo	Costo unitario ¹ US\$	Costos población alto riesgo US\$	Costo PEA US\$	Total US\$	Total COP
Valor biológico (3 Escenarios)	5,36	36.564.635	123.337.500	159.902.135	575.647.686.900
	12,87	87.755.125	296.010.000	383.765.125	1.381.554.448.560
	21,45	146.258.541	493.350.000	639.608.541	2.302.590.747.600
Jeringas	0,07	479.728	1.618.188	2.097.916	7.552.497.652
Valor programa (Capacitación, carnés, cadena de frío, etc)					25.637.500.000
Total estimado promedio del biológico					1.414.744.446.212

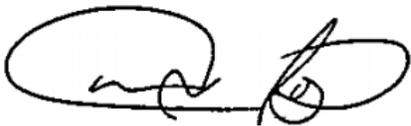
¹ Incluye fletes, seguros, administración

Siendo así, utilizar mecanismos ya existentes como las transacciones bancarias, compras en almacenes de cadena, donaciones a título voluntario de Gobiernos, entidades nacionales del Gobierno, personas naturales y jurídicas, permiten aumentar la financiación de los costos de la vacuna y de esta manera, poder garantizar el acceso a su aplicación a la mayor cantidad de la población posible, con lo cual se aseguraría, de la manera más rápida, retornar a una situación de sociabilidad urgente, dados los altos índices de afectación a la salud mental producidos por el aislamiento obligatorio para mitigar los efectos de la pandemia.

No está demás advertir que dentro del ejercicio para realizar la presente ponencia se radicaron tres conceptos ante Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda y DIAN, para conocer su postura frente al presente proyecto de ley. El primero por razones evidentes, pero los otros dos conceptos dado el impacto que pueda tener estas contribuciones sobre el recaudo que se haga alrededor de estas, pues es claro que la ley establece algunos beneficios tributarios a quienes decidan hacer donaciones, en el marco de las adopciones tomadas por el estatuto tributario en el año 2016 y con las medidas de emergencia sanitaria emprendidas por el Gobierno Nacional.

6. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 372/2020 Cámara “Por medio de la cual se crea y regula el fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19” -Ley de la hermandad colombiana-, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate el cual no presenta modificaciones al original presentado.



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



Carlos Alberto Carreño Marín
H. Representante
Ponente

7. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°137/2020 CÁMARA

PROYECTO DE LEY 372/2020 CÁMARA DE REPRESENTANTES

“Por medio de la cual se crea y regula el fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19” -Ley de la hermandad colombiana-



El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear y regular el fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19.

ARTÍCULO 2º. FONDO DE FINANCIACIÓN VOLUNTARIO Y SOLIDARIO DE LA VACUNA PARA EL COVID-19. Créase el Fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19 como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministerio de Salud, para efectos de financiar la adquisición, distribución, aplicación, seguimiento y evaluación de la vacuna para el Covid-19 de los ciudadanos.

ARTÍCULO 3º. FUENTES DE FINANCIACIÓN: El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos y organizaciones internacionales.
2. Las contribuciones voluntarias efectuadas por personas naturales y jurídicas del sector privado.
3. Las contribuciones recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.
4. Las contribuciones recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.
5. Las contribuciones provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales. Para lo anterior, autorícese al gobierno nacional, departamental, municipal y distrital para que incluyan en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

PARÁGRAFO 1º. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos, portales transaccionales y similares, la opción de contribuir al fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

PARÁGRAFO 2º. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19, mediante la donación de la suma aprobada por efectos del redondeo de las vueltas.

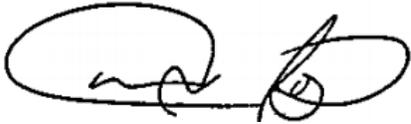
PARÁGRAFO 3º. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y cumpliendo los principios generales de la contratación pública.

ARTÍCULO 4°. TRANSPARENCIA DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE FINANCIACIÓN VOLUNTARIO Y SOLIDARIO DE LA VACUNA PARA EL COVID-19: El Gobierno Nacional deberá garantizar la publicación sincrónica en la ejecución de los recursos objeto de la presente ley habilitando y garantizando que los ciudadanos cuenten con la información actualizada de los recursos y los avances en la obtención de la vacuna.

ARTÍCULO 5°. CONTROL FISCAL: La Contraloría General de la República creará un equipo especial para efectos del control fiscal sobre los recursos del fondo de financiación voluntario y solidario de la vacuna para el Covid-19.

ARTÍCULO 6°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional por medio de los Ministerios de Hacienda y Salud reglamentará la presente ley.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Coordinador Ponente



Carlos Alberto Carreño Marín
H. Representante
Ponente