



Bogotá D.C., 10 de marzo de 2021

**ARTURO CHAR CHALJUB**  
PRESIDENTE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

**ASUNTO:** Radicación proyecto de Ley  
*“Por medio de la cual se crea la política que reglamente la importación y comercialización de vacunas contra el Covid-19 por parte de particulares y se dictan otras disposiciones”.*

Honorable Presidente:

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley *“Por medio de la cual se crea la política que reglamente la importación y comercialización de vacunas contra el Covid-19 por parte de particulares y se dictan otras disposiciones.”* Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley

Cordialmente,

**MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO**  
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2021**

***“Por medio de la cual se crea la política que reglamente la importación y comercialización de vacunas contra el Covid-19 por parte de particulares y se dictan otras disposiciones”***

El Congreso de la República

Decreta:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear la política pública para que las personas, jurídicas y naturales, importen, apliquen y comercialicen la vacuna contra el Covid-19, como coadyuvante del plan de vacunación del Gobierno Nacional, siguiendo los parámetros que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y el Gobierno nacional.

**Artículo 2. Lineamientos.** El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de tres (3) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará lo dispuesto en el artículo 1, teniendo en cuenta los siguientes parámetros y sin perjuicio de agregar los que considere necesarios.

- a). Reglamentar las condiciones logísticas y de infraestructura que deben cumplir los particulares que importen, apliquen y/o comercialicen estas vacunas. Asimismo, implementar el protocolo que deben cumplir los mismos con el fin de que la vacuna no sufra ninguna alteración en su transporte.
- b). Establecer un sistema de precios que permita que cualquier persona pueda acceder a este servicio, teniendo en cuenta reglas que impidan la especulación en los valores a pagar por la vacuna.
- c). Establecer un plan que armonice lo dispuesto en esta ley con el Plan de vacunación ejecutado por el Gobierno Nacional.
- d). Implementar un plan de acción para enfrentar posibles falsificaciones y/o adulteraciones de la vacuna contra el Covid-19 por parte de particulares.

e). Ejecutar actualización de bases de datos de forma permanente para evitar que existan casos de vacunados por particulares y por el Gobierno Nacional.

f). Establecer un plan de acción para impedir que se dé la práctica de reventa de vacunas.

**Parágrafo.** La reglamentación de la presente ley deberá tener en cuenta el principio de eficiencia de la administración pública, así como la política de racionalización de trámites.

**Artículo 3. Prioridad del Gobierno Nacional.** En los casos en que los fabricantes de la vacuna contra el Covid-19 tengan limitada su capacidad de producción se dará prioridad a los pedidos producto de la negociación con el Gobierno Nacional.

**Parágrafo.** Los permisos de importación a particulares estarán condicionados al cabal cumplimiento de los contratos por parte de las farmacéuticas con el Gobierno Nacional.

**Artículo 4. Créditos para Adquirir Vacunas.** El Gobierno Nacional podrá implementar una línea de crédito para las personas que no estén priorizadas dentro de las tres (3) primeras fases del Plan de Vacunación para financiarle el costo de la aplicación de la vacuna contra el Covid-19 de forma particular. Dicha línea de crédito debe estar enfocada exclusivamente a todos los niveles de Sisbén y a los estratos 1, 2 y 3.

**Artículo 5. Sanciones por Especulación en Precios de la Vacuna.** Adiciónese un parágrafo al artículo 132 de la ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 132. (...)**

**Parágrafo.** Se aplicará la máxima sanción prevista en el presente artículo cuando personas naturales o jurídicas infrinjan el sistema de control de precios que el Gobierno Nacional establezca para el caso de la vacuna contra el Covid-19.

**Artículo 6. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO**  
**Senador de la República**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objeto

La presente iniciativa busca fomentar la adquisición de vacunas contra el COVID-19 a través de personas naturales o jurídicas, sin afectar el plan nacional de vacunación del Gobierno Nacional, en aras de acelerar el proceso de compra de las dosis. De lo anterior se espera un trabajo mancomunado de todos los sectores y que se logre la inmunización contra el COVID-19 mucho más rápido. Además, países como Perú, Brasil, México, entre otros ya están autorizando a las personas privadas para la adquisición de vacunas.

### Contexto

La pandemia de la COVID-19 afectó de manera directa en la economía, la tasa de desempleo se ubicó en 15,9%, 5,4 más que en 2019: 10,5%<sup>9</sup>. Nuestro PIB decreció 6,8%, la peor cifra de la historia económica del país. Según el diario La República, medio millón de micronegocios cerraron definitivamente. Colombia hasta la fecha ha tenido más de dos millones 200 mil casos de infecciones por COVID-19 y más de 60 mil muertos por la misma enfermedad. Por lo anterior, la inmunización es urgente y necesaria.

### Iniciativa del congreso

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *"la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República."* (C-1707 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

En relación con la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional (art. 154 C.P.), la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no

se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de "conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que *"el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique"*, y que *"La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias"*

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior.

## **Plan de Vacunación**

### **Objetivo y meta de vacunación**

El objetivo en el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19 es:

1. En su primera fase reducir la mortalidad específica por COVID-19 y la incidencia de casos graves por este virus, así como proteger a los trabajadores de la salud.
2. En la segunda fase es reducir el contagio para generar inmunidad de rebaño. Inicialmente, se propone la protección de quienes cuidan personas con necesidades específicas o de alta vulnerabilidad, como cuidadores institucionalizados y prevenir la transmisión general en la población para reducir la incidencia de casos. Habrá especial atención a los contextos con mayor riesgo de brotes, como las personas privadas de la libertad, guardias del INPEC, policías, militares y población en condición de calle.

La población objetivo del Plan Nacional de Vacunación corresponde a todos los habitantes del país de 16 años en adelante, excluyendo mujeres en gestación. Estas exclusiones se

dan debido a la ausencia de evidencia sobre seguridad y eficacia de las vacunas en las poblaciones mencionadas.

A 2021, se proyecta en Colombia una población de 51.049.498 personas. Para conseguir la inmunidad de rebaño, se debe vacunar por lo menos al 70% de la población, es decir 35.734.649 personas, que es la meta de vacunación que ha propuesto el Gobierno nacional a conseguir en este año.

### Fases, etapas y población priorizada

El Plan de Vacunación tiene una estrategia de gradualidad, para inmunizar a la población de acuerdo a la priorización, iniciando con las poblaciones de mayor riesgo de mortandad e incidencia del COVID-19 a aquellos grupos poblacionales con menor riesgo de mortalidad.

Por esto, cada fase tiene diferentes etapas.

#### Fase 1:



**Fuente: Plan Nacional de Vacunación – Ministerio de Salud y Protección Social**

En esta fase el Ministerio de Salud se propone inmunizar a 11.834.498 personas, equivalente al 34,5% de la meta de vacunación. Aquí varios datos importantes:

- En la Etapa 1 se propone vacunar a todo el personal de salud que está atendiendo a pacientes con COVID-19. En esta etapa se incluyó también al personal de vigilancia y servicios generales que trabajen en zonas intrahospitalarias de atención al COVID-19. (Decreto 109 de 2021, artículo 7, literal 7.1.1.4.)
- En la Etapa 1 también se inmunizará a los prestadores de servicios de salud en los establecimientos de sanidad de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- En la Etapa 2 se vacunará al resto de los trabajadores de la salud, incluyendo a los estudiantes de programas de ciencias de la salud que estén realizando práctica clínica.
- En la Etapa 3 se vacunará a personas con las siguientes comorbilidades: hipertensión, diabetes, insuficiencia renal, VIH, cáncer, tuberculosis, EPOC, asma, obesidad y pacientes transplantados o en espera de transplante.

## Fase 2:



## Fuente: Plan Nacional de Vacunación – Ministerio de Salud y Protección Social

En esta fase el Ministerio de Salud se propone inmunizar a 22.400.151 personas, equivalente al 65,4% de la meta de vacunación. Varios datos importantes:

- En la Etapa 4 se vacunará a la población privada de la libertad, personal de vigilancia, custodia y de suministro de alimentación en centros de reclusión. También se suministrará la vacuna a habitantes de calle.
- En la Etapa 4 se inmunizará a los miembros de Bomberos de Colombia, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil. Así mismo, se vacunará a los bomberos aeronáuticos, controladores aéreos, pilotos y auxiliares de vuelos internacionales.
- En la etapa 5 se vacunará al restante de la población, escalonado por grupos de edad, de los mayores a los más jóvenes.

### **Vacunas conseguidas: farmacéuticas, mecanismos multilaterales y dosis**

El Gobierno ha conseguido vacunas para inmunizar a 35.25 millones de colombianos, a través de dos métodos:

1. Mecanismo multilateral COVAX: 20 millones de dosis para 10 millones de personas
2. Acuerdos bilaterales con compañías farmacéuticas: 41.5 millones de dosis para 25.25 millones de personas.

Las vacunas adquiridas a través del mecanismo COVAX serán las primeras en llegar al país, permitiendo empezar la vacunación el próximo 20 de febrero.



**Vacunas contra el Covid-19**

**Mecanismo multilateral y bilateral**

Tipo de acuerdo	Número de dosis	Número de personas a vacunar
COVAX	20.000.000	10.000.000
Bilateral	41.500.000	25.250.000
<b>Total</b>	<b>61.500.000</b>	<b>35.250.000</b>

**Fuente: Plan Nacional de Vacunación – Ministerio de Salud y Protección Social**



## Acuerdos con farmacéuticas:



Empresa	Tipo de vacuna	Número de dosis	Número de personas a vacunar
Pfizer	ARNm	10.000.000	5.000.000
AstraZeneca	Vector Viral no replicante	10.000.000	5.000.000
Janssen	Vector Viral no replicante	9.000.000	9.000.000
Moderna	ARNm	10.000.000	5.000.000
Sinovac	Virus inactivado	2.500.000	1.250.000
<b>Total</b>		<b>41.500.000</b>	<b>25.250.000</b>

## Fuente: Plan Nacional de Vacunación – Ministerio de Salud y Protección Social

El Presidente Iván Duque anunció la semana anterior que se está trabajando en acuerdos con Rusia para adquirir también dosis de la vacuna Sputnik V.

## Disponibilidad de vacunas:

Hasta el momento, no hay fechas específicas para la ejecución de cada fase y etapas de vacunación. Sin embargo, el Gobierno tiene una proyección de disponibilidad de vacunas en cada mes de 2021, como se ve a continuación:

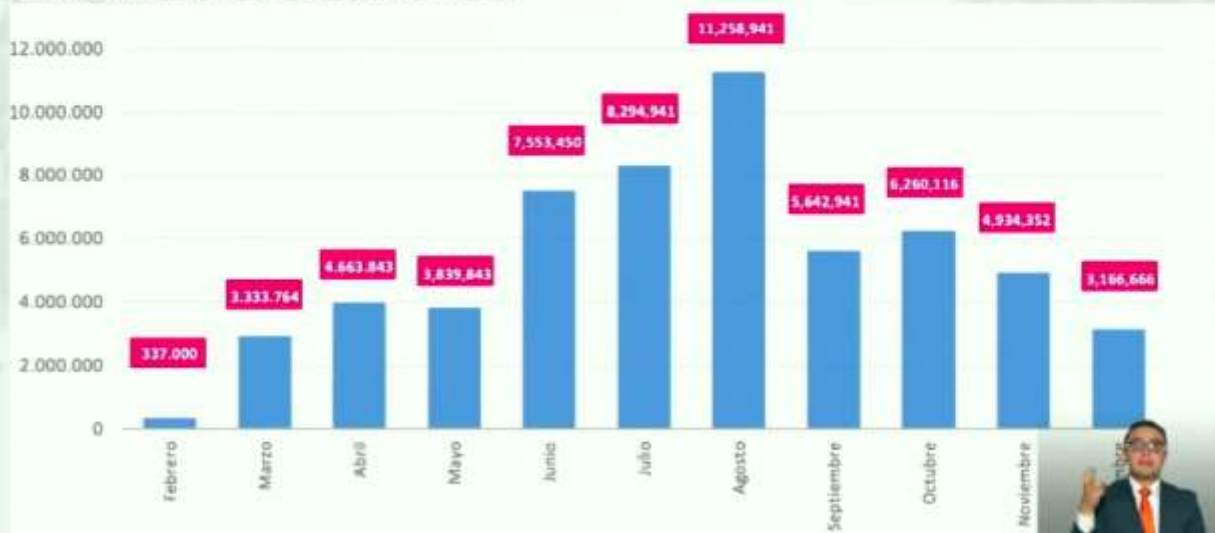
El Gobierno colombiano espera tener la mayor disponibilidad de vacunas entre los meses de junio a octubre, para cumplir con su meta de vacunar a 35 millones de colombianos entre los meses de febrero a diciembre de 2021.



## Escenario de vacunación de la población colombiana

Disponibilidad proyectada a 2021

### Disponibilidad proyectada mensual



Fuente: elaboración MSPS a partir de proyecciones de entrega de vacunas por acuerdos firmados a enero de 2021

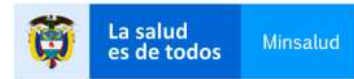
**Fuente: Plan Nacional de Vacunación – Ministerio de Salud y Protección Social**

### Proceso de vacunación

El Ministerio de Salud, junto con las EPS y las IPS ha recopilado la información de los ciudadanos a vacunar y ha aplicado los criterios de priorización. Esta información se puede consultar a través del aplicativo MI VACUNA, para confirmar la etapa y fase en que corresponde la vacunación.

Las IPS contactarán a los ciudadanos para informarles su fecha de vacunación, para surtir el siguiente proceso:

## Estrategia de vacunación



Fuente: Plan Nacional de Vacunación – Ministerio de Salud y Protección Social

### *Análisis de Medios -Países donde privados pueden comprar vacunas Covid*

#### Perú:

- Hay cuatro proyectos de ley en el Congreso de **Perú** para que el sector privado compre vacunas.

Fecha: sábado, 27 de febrero de 2021

Link: <https://amp.asuntoslegales.com.co/actualidad/hay-cuatro-proyectos-de-ley-en-el-congreso-de-peru-para-que-el-sector-privado-compre-vacunas-3132066>

Desde el Gobierno, el ministro de Salud, Óscar Ugarte, manifestó que el principal temor del Estado es que el permitir la participación del sector privado, rompa el orden de prioridad establecido para recibir las vacunas contra el covid-19, pero refirió que el empresariado está de acuerdo en respetar el orden establecido.

“Eso hemos planteado y los representantes del empresariado con los que hemos conversado están de acuerdo: hacerlo en esas condiciones, en ese orden, y sin romper esa priorización que ha hecho el Gobierno.

### ***Indonesia:***

- ***Indonesia*** aprueba uno de los primeros modelos privados de vacunación de covid del mundo

Fecha: 26 de Febrero de 2021

Link: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20210226/indonesia-aprueba-primeros-modelos-privados-11545784>

Las empresas podrán comprar dosis al Estado para inocular a su personal

El cuarto país más poblado del mundo ha lanzado un ambicioso programa para vacunar a 181,5 millones de personas de forma gratuita en aproximadamente un año, pero las empresas han estado presionando para poder vacunar al personal más rápido para abrir la economía.

### **Brasil:**

- *En Brasil autorizan al sector privado a comprar vacunas contra el coronavirus*

*Fecha: 2 de Marzo*

*La Cámara de Diputados convirtió en ley un proyecto que venía del Senado por el cual el sector privado brasileño, al igual que los estados provinciales y los municipios, podrán hacer uso de la compra de vacunas contra la Covid-19.*

### **Venezuela:**

- *Venezuela permitirá que privados comercialicen vacunas COVID*

*Fecha: 17 de Febrero*

Link: <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/venezuela-permitira-que-privados-comercialicen-vacunas-covid>



El presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, dijo que está dispuesto a permitir que empresas privadas importen y vendan vacunas contra el COVID-19 en Venezuela, mientras que el país se prepara para iniciar el jueves la vacunación con la Sputnik V.

La compra de vacunas a través del sector privado “en medio de la batalla que tenemos contra las sanciones, malo no sería”, dijo Maduro en una conferencia de prensa, indicando igualmente que el personal médico y de seguridad, así como los políticos más expuestos, serían de los primeros en ser inoculados.

### **México:**

- Se abre la puerta para que sector privado compre vacunas contra COVID-19

Fecha: 22 de Enero

Link: <https://www.conexiones365.com/nota/expo-med/sistemas-de-salud/sector-privado-compra-vacuna>

El gobierno federal abrió la puerta para comprar vacunas, pero todavía hay complicaciones técnicas y de producción para adquirirlas

Más pronto de lo que se calculaba, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que se permitirá a gobiernos estatales, municipales y al sector privado comprar vacunas contra COVID-19, por lo que instruyó al secretario de Salud emitir un comunicado con esta disposición. Esto, de acuerdo a una afirmación hecha por el mismo mandatario, durante su conferencia del día este 22 de enero.

<https://www.bnamericas.com/es/noticias/aseguradoras-de-mexico-se-sumaran-a-iniciativa-de-vacunacion-que-promueven-privados>

- Aunque gobiernos locales y empresas compren vacunas contra COVID, no las podrán aplicar a cualquiera: estas son las condiciones. México

Fecha: 26 de enero

Link: <https://www.xataka.com.mx/medicina-y-salud/gobiernos-locales-empresas-compren-vacunas-covid-no-podran-aplicar-a-estas-condiciones>

Sí, las empresas privadas y estados locales van a poder comprar vacunas contra COVID-19, pero eso no quiere decir que las aplicaciones serán a diestra siniestra. Sucede que la secretaría de salud acaba de emitir los lineamientos para empresas

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



y gobiernos locales con las condiciones para la compra de vacunas, entre donde se incluyen requisitos que ya conocíamos como presentar los contratos con la farmacéutica y llevar un registro de las personas vacunadas.

- Conozca cómo está el acceso de las empresas privadas a las vacunas contra el covid-19

Fecha: 14 de enero

<https://www.larepublica.co/globoeconomia/conozca-como-esta-el-acceso-del-sector-privado-a-las-vacunas-contr-el-covid-19-3110698>

Posibilidad de que el sector privado negocien directamente con las farmacéuticas depende de la demanda y de las agencias sanitarias

- *Empresarios piden luz verde para apoyar el proceso de vacunación*

Fecha: 27 de Feb

Link: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/vacunacion-la-andi-urge-acelerar-normas-para-que-empresarios-puedan-apoyar-la-inmunizacion-569894>

No cabe la menor duda de que la vacunación es la principal estrategia que existe para reactivar la economía, aumentar el ánimo de los colombianos y la seguridad en salud

Con esta frase, el presidente del Asociación Nacional de Empresarios (Andi), Bruce Mac Master, justificó la petición de que esta semana le hizo al Gobierno para que acelere la expedición de las normas que permitan a las empresas, que voluntariamente lo han expresado, apoyar el proceso de inmunización de la población contra el covid-19.

- MinSalud pide a la ANDI que aclare alcances del plan de vacunación del sector privado

Fecha: 3 de marzo del 2021

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



El Gobierno les pidió a los empresarios que precisen cómo, cuándo y dónde se aplicarían las vacunas contra el COVID-19.

Así respondió el ministro de Salud, Fernando Ruiz, al anuncio hecho público esta semana por la ANDI sobre la intención de compra de vacunas por parte del sector privado, al advertir que la estrategia que cualquier estrategia privada de inmunización debe estar alineada con el plan del Gobierno.

- La mano de los privados.

Fecha: 2 de marzo

Link: <https://www.portafolio.co/opinion/editorial/vacunacion-en-colombia-y-compra-de-vacunas-covid-19-por-sector-privado-carta-del-director-editorial-549631>

Si bien acierta el dirigente gremial en recordar la necesidad de definir los marcos para regular los alcances de esa participación, el tema es delicado y espinoso. El plan nacional de inmunización es hoy una estrategia totalmente pública diseñada alrededor de la gratuidad de las dosis, el estricto orden de la priorización de la aplicación y la prohibición de la comercialización.

Por todo lo anterior se hace necesaria la ampliación de esfuerzos multiactores para acelerar el proceso de adquisición de vacunas y para poder reactivar la economía en su totalidad.

Cordialmente,

**MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO**  
**Senador de la República**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA