

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 995

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifican la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 con la finalidad de fortalecer la contratación interadministrativa, garantizar la capacidad institucional de las entidades contratistas y preservar el principio de selección objetiva.

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

"Por medio de la cual se modifican la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 con la finalidad de fortalecer la contratación interadministrativa, garantizar la capacidad institucional de las entidades contratistas y preservar el principio de selección objetiva."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto fortalecer la contratación interadministrativa como modalidad excepcional de contratación directa, garantizando que su utilización responda a la finalidad constitucional de cooperación entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas, mediante la acreditación previa de la capacidad institucional de la entidad contratista para ejecutar de manera directa las actividades esenciales del objeto contractual, con el fin de preservar los principios de transparencia, economía, responsabilidad, planeación y selección objetiva, la eficiencia del gasto público y la utilización preferente de los mecanismos de selección que permitan la participación de una pluralidad de oferentes o de posibles contratistas cuando ello resulte procedente.

CAPÍTULO II

Requisitos de procedencia de la contratación interadministrativa

Artículo 2. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 adicionando un nuevo numeral, así:

Artículo 25. Del principio de economía. Adiciónese el siguiente numeral:

En los contratos y convenios interadministrativos, la entidad estatal contratante deberá acreditar, mediante Certificado de Idoneidad y Experiencia, que la entidad contratista cuenta con capacidad institucional suficiente para ejecutar directamente las actividades esenciales del objeto contractual, constancia que deberá ser suscrita exclusivamente por el representante legal de la entidad contratista, sin posibilidad de ser delegada.

Para los efectos del presente numeral, se entenderá por capacidad institucional la aptitud jurídica, técnica, administrativa, operativa, organizacional y financiera de la entidad contratista para ejecutar directamente las actividades esenciales del objeto contractual, de conformidad con sus competencias legales, mediante la disponibilidad de personal, estructura administrativa, experiencia, procesos y medios suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General del Senado
Senado de la Republica
L.C.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 con la finalidad de fortalecer la contratación interadministrativa, garantizar la capacidad institucional de las entidades contratistas y preservar el principio de selección objetiva".

Respetado señor secretario:

Reciba cordial saludo,

En mi calidad de Senadora de la Republica y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 me permito presentar Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se modifican la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 con la finalidad de fortalecer la contratación interadministrativa, garantizar la capacidad institucional de las entidades contratistas y preservar el principio de selección objetiva"*.

En virtud de lo anterior, solicito poner en consideración y dar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,

CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS
Senadora de la Republica
Partido Centro Democrático
Autora

La capacidad institucional deberá acreditarse de manera concurrente mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Demostrar que la entidad desarrolla de manera habitual y permanente actividades directamente relacionadas con el objeto contractual, con anterioridad a la celebración del contrato, mediante la ejecución de contratos públicos o privados, certificaciones expedidas por terceros, estados financieros auditados u otros medios idóneos que acrediten el desarrollo efectivo de dichas actividades. b) Acreditar capacidad financiera propia e independiente para ejecutar el contrato, demostrando patrimonio líquido, liquidez, capacidad de endeudamiento y flujo de caja suficientes, de manera que la ejecución no dependa exclusivamente de los recursos provenientes del contrato objeto de celebración ni de otros contratos estatales pendientes de ejecución. c) Acreditar experiencia específica mediante la ejecución directa de proyectos, contratos o actividades similares al objeto contractual durante los cinco (5) años anteriores a la celebración del contrato. d) Demostrar la disponibilidad permanente de personal propio, infraestructura, equipos, sistemas de información, capacidad técnica y medios operativos suficientes para ejecutar directamente las actividades esenciales del objeto contractual. En ningún caso se entenderá acreditada la capacidad institucional cuando esta dependa de la subcontratación de las actividades esenciales del objeto contractual, de la capacidad técnica, financiera u operativa de terceros, o de acuerdos de colaboración que impliquen trasladar a terceros la ejecución del núcleo funcional del contrato. La capacidad institucional deberá existir al momento de la celebración del contrato y mantenerse durante toda su ejecución. Parágrafo. La acreditación de la capacidad institucional deberá fundarse en información objetiva, verificable y documentada. La entidad estatal contratante deberá conservar los soportes que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en el presente artículo y ponerlos a disposición de los organismos de control cuando estos lo requieran. Artículo 3. Modifíquese el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 Artículo 3. Modifíquese el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así: c) Contratos y convenios interadministrativos. Procederá la contratación directa para la celebración de contratos y convenios interadministrativos entre entidades estatales y entidades descentralizadas indirectas o fondos mixtos, siempre que el objeto contractual	guarde relación directa con las funciones y competencias legalmente asignadas a la entidad contratista. La procedencia de esta modalidad de contratación estará condicionada a que la entidad contratista acredite capacidad institucional suficiente para ejecutar, bajo su dirección exclusiva, organización y responsabilidad, las actividades esenciales del objeto contractual, en los términos previstos en la Ley 80 de 1993. Las actividades esenciales del objeto contractual deberán ser ejecutadas directamente por la entidad contratista, mediante su propio personal, estructura administrativa, capacidad técnica y medios operativos. En ningún caso podrán ser objeto de cesión, subcontratación, delegación, intermediación o cualquier otra modalidad que implique trasladar a terceros su ejecución. Únicamente podrán contratarse con terceros actividades complementarias, auxiliares, instrumentales o especializadas que no constituyan el núcleo funcional del contrato, siempre que su valor no exceda del quince por ciento (15%) del valor total del contrato y que dicha contratación no desnaturalice la finalidad de la contratación interadministrativa. La entidad que no cuente con la capacidad institucional suficiente para ejecutar directamente las actividades esenciales no podrá celebrar contratos o convenios interadministrativos. Artículo 4. Correspondencia funcional y territorial. La celebración de contratos y convenios interadministrativos deberá guardar correspondencia con la finalidad institucional, el ámbito territorial de competencia y la capacidad operativa de la entidad pública contratista. No procederá la contratación interadministrativa cuando la entidad contratista no demuestre que el objeto contractual guarda una relación directa con las funciones para las cuales fue creada, con el ámbito territorial en el que desarrolla ordinariamente sus actividades y con la capacidad institucional acreditada en los estudios previos. Artículo 5. Ejecución de las actividades esenciales y participación de terceros. En los contratos y convenios interadministrativos, la entidad contratista deberá ejecutar, bajo su dirección, organización, control y responsabilidad, las actividades esenciales que constituyen el núcleo funcional del objeto contractual y que justifican la utilización de esta modalidad de contratación directa. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por actividades esenciales aquellas que correspondan al objeto principal del contrato o convenio y cuya ejecución requiera el ejercicio de las competencias, capacidades técnicas, administrativas u operativas que fundamentaron la selección de la entidad contratista. Las actividades complementarias, auxiliares, instrumentales o especializadas podrán desarrollarse con la participación de terceros, siempre que dicha participación:
a) No implique la sustitución de la entidad pública contratista en la ejecución de las actividades esenciales. b) No desnaturalice la finalidad de la contratación interadministrativa. c) No constituya un mecanismo para eludir los procedimientos de selección objetiva previstos en la ley. En todo caso, la entidad contratista conservará la dirección, coordinación, supervisión y responsabilidad integral sobre la ejecución del contrato o convenio interadministrativo. Parágrafo 1: Se entenderán por actividades esenciales aquellas que constituyen el núcleo funcional del objeto contractual, determinan la escogencia de la entidad contratista y requieren el ejercicio directo de sus competencias legales, técnicas u operativas. Parágrafo 2: Se entenderán por actividades complementarias aquellas accesorias, auxiliares, logísticas, de apoyo técnico o especializado que, sin hacer parte del núcleo funcional del contrato, resulten necesarias para su adecuada ejecución y cuya contratación con terceros no altere la naturaleza excepcional de la contratación interadministrativa. Artículo 6. Prohibición de la desviación de la finalidad de la contratación interadministrativa. La contratación interadministrativa no podrá emplearse con una finalidad distinta de la cooperación entre entidades públicas, entidades descentralizadas indirectas o fondos mixtos y no podrá desnaturalizarse mediante prácticas que desconozcan su carácter excepcional, es así como se entenderá que existe desviación de la finalidad de la contratación interadministrativa cuando esta se utilice para: a) Eludir la aplicación de los procedimientos de selección objetiva. b) Sustituir injustificadamente mecanismos de selección que permitan la participación de una pluralidad de oferentes. c) Actuar como mecanismo de intermediación contractual. d) Transferir a terceros la ejecución de las actividades esenciales del objeto contractual. e) Contratar con entidades que no acrediten la correspondencia funcional, territorial o la capacidad institucional exigidas en la presente ley. f) Fraccionar artificialmente las actividades esenciales con el propósito de permitir su subcontratación. g) Acreditar capacidad institucional mediante información falsa, inexacta, simulada o perteneciente a terceros.	h) Celebrar contratos interadministrativos cuando la entidad contratista carezca de capacidad técnica, financiera u operativa propia para ejecutar directamente el objeto contractual. CAPÍTULO III Transparencia, implementación y control Artículo 7. Verificación de la capacidad institucional. La entidad estatal contratante será responsable de verificar, antes de la celebración del contrato o convenio interadministrativo, el cumplimiento de los requisitos de capacidad institucional del contratista previstos en la presente ley. La verificación deberá fundarse en criterios objetivos, verificables y documentados, y hará parte integral de los estudios y documentos previos. La omisión de esta verificación constituirá incumplimiento del deber de planeación y dará lugar a las responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales y administrativas a que haya lugar, conforme a la legislación vigente. Parágrafo 1º: La verificación deberá realizarse antes de la celebración del contrato y mantenerse durante toda la ejecución contractual. Parágrafo 2º: La acreditación falsa o fraudulenta de la capacidad institucional constituirá falta gravísima para los servidores públicos que intervengan en su certificación o verificación, sin perjuicio de las responsabilidades fiscales, penales y civiles a que haya lugar. Artículo 8. Registro Público de Entidades Habilitadas. Créase el Registro Público de Entidades Habilitadas para la Contratación Interadministrativa, administrado por Colombia Compra Eficiente. En este registro deberán inscribirse las entidades que pretendan celebrar contratos interadministrativos en calidad de contratistas. La inscripción requerirá acreditar la capacidad institucional prevista en la presente ley y será objeto de actualización anual. Ninguna entidad podrá actuar como contratista interadministrativa sin encontrarse inscrita en dicho registro.

Artículo 9. Concepto técnico previo para contratos de alta cuantía. En los contratos o convenios interadministrativos cuya cuantía sea igual o superior a la establecida para una licitación pública, la entidad estatal contratante deberá solicitar, previamente a la celebración del contrato, concepto técnico no vinculante a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley para la procedencia de la contratación interadministrativa.

El concepto deberá pronunciarse, como mínimo, sobre la acreditación de la capacidad institucional de la entidad contratista, la correspondencia funcional y territorial, la ejecución directa de las actividades esenciales y el cumplimiento de las demás condiciones previstas en la presente ley.

El concepto técnico y la solicitud que le dio origen deberán publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, junto con los estudios y documentos previos del proceso contractual.

Parágrafo. La ausencia del concepto técnico previo no impedirá el ejercicio de las competencias de vigilancia y control atribuidas por la Constitución y la ley a los organismos de control, ni relevará a la entidad contratante de la responsabilidad por el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley.

Artículo 10. Publicidad y transparencia. La acreditación y verificación de la capacidad institucional deberán publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, junto con los estudios y documentos previos que soporten la celebración del contrato o convenio interadministrativo.

La información permanecerá disponible durante toda la ejecución contractual y hasta la liquidación del contrato, sin perjuicio de las reservas legales aplicables.

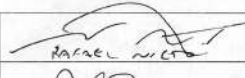
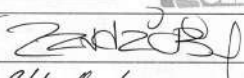
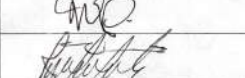
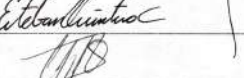
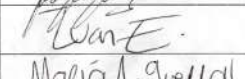
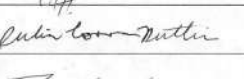
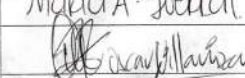
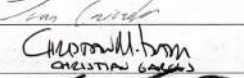
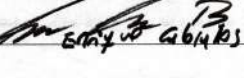
Artículo 11. Reglamentación. Las entidades estatales deberán adecuar sus manuales de contratación, procedimientos internos y formatos de estudios y documentos previos a las disposiciones de la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expedirá, dentro del mismo término, los lineamientos y documentos tipo que faciliten la aplicación uniforme de la presente ley, sin perjuicio de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

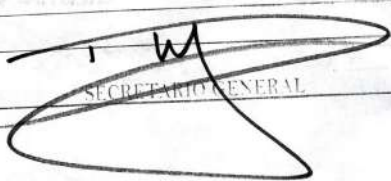

CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS
Senadora de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 097/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por [Firma]


SECRETARIO GENERAL

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. El Fundamento Constitucional y la Realidad Operativa del Estado

La Constitución Política de Colombia establece cuáles son los fines esenciales del Estado, orientados a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, así como a asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Para el cumplimiento de estos fines, el Estado en cada uno de sus niveles debe desarrollar diversas actividades administrativas, dentro de las cuales toma una relevancia crítica la contratación estatal.

La contratación no es un mero trámite burocrático, sino el instrumento jurídico y presupuestal por excelencia mediante el cual la administración pública transforma los recursos públicos en infraestructura, bienes y servicios que materializan los derechos de los asociados. Por lo tanto, cualquier distorsión en este mecanismo no solo configura una falta legal, sino que paraliza directamente la función social del Estado Social de Derecho.

2.2. El Diseño Normativo, sus Principios y las Modalidades de Selección

Para materializar estos mandatos, el Estado colombiano diseñó un Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, conformado principalmente por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, en el cual se establecen principios y reglas que buscan que este instrumento cumpla con los fines de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. El estatuto estructuró diferentes procesos de selección (como la licitación pública, la selección abreviada y el concurso de méritos) para garantizar que la adjudicación de los recursos se realice bajo condiciones de transparencia, economía, responsabilidad e igualdad de oportunidades.

Dentro de este diseño normativo, la contratación directa está instituida como una modalidad de selección autónoma e independiente, cuya procedencia legítima está sujeta al cumplimiento estricto y previo de condiciones técnicas y causales fácticas específicas previstas taxativamente en la ley. Su concepción responde a un doble propósito fundamental: primero, habilitar un canal de contratación expedito ante escenarios donde la libre concurrencia o los procesos competitivos resultan inviables o ineficientes para el interés general (como la urgencia manifiesta, los contratos de empréstito o los proveedores únicos); y segundo, viabilizar de forma principal el apoyo mutuo, la transferencia de conocimiento y la colaboración armónica entre entidades administrativas a través de la celebración de convenios o contratos interadministrativos. El fin original de este instrumento es canalizar y optimizar las capacidades institucionales instaladas del propio Estado, asegurando que la agilidad del trámite se mantenga subordinada a los principios de planeación y eficiencia presupuestal.

2.3. El Abuso de la Contratación Interadministrativa como Mecanismo de Evasión

A pesar del diseño garantista del estatuto, la realidad operativa evidencia un abuso sistemático de la figura de los contratos y convenios interadministrativos, utilizándolos de manera distorsionada como una vía expedita para evadir las convocatorias y licitaciones públicas.

Esta modalidad de contratación directa fue instituida originalmente bajo el principio de colaboración armónica entre entidades del Estado; sin embargo, en la práctica administrativa actual se ha transformado en un instrumento de triangulación contractual. El fenómeno se materializa cuando una entidad estatal traslada sus recursos presupuestales a otra entidad pública que, si bien cuenta con la idoneidad legal o estatutaria para firmar el acuerdo, carece por completo de la experiencia específica, el personal calificado y la capacidad técnica, operativa o logística para ejecutar el objeto contractual de manera directa, convirtiéndose estas entidades en simples “Contrataderos” creando una desconexión entre la idoneidad formal y la capacidad real, desnaturalizando el régimen de contratación pública y originando entre otros las siguientes consecuencias:

- **Inexistencia de Ejecución Directa:** La entidad pública receptora actúa como un simple intermediario jurídico o “ente puente”. Al no poder ejecutar el objeto por sí misma, se ve obligada a subcontratar la totalidad o la mayor parte de las obligaciones con terceros particulares, cobrando en el proceso un porcentaje financiero por concepto de administración o gerencia que encarece innecesariamente los costos del proyecto para el erario.
- **Elusión de la Libre Concurrencia:** Mediante este traslado de recursos, el proceso de selección de los contratistas finales (los particulares que realmente ejecutarán la obra o servicio) se desplaza fuera del Estatuto General de Contratación. Al quedar amparados bajo los manuales internos o regímenes exceptuados de la entidad receptora, se suprimen las exigencias de pliegos tipo, se limitan las alertas en las plataformas de contratación y se anula la pluralidad de oferentes, permitiendo la asignación directa de los recursos públicos.
- **Riesgos de Corrupción y Captura Institucional:** Esta opacidad procedimental diluye los principios de publicidad y transparencia, configurando un escenario óptimo para la desviación de poder y el favorecimiento de intereses particulares. Al suprimir la libre competencia, el proceso de selección deja de responder a criterios objetivos de calidad y precio, y pasa a responder a criterios subjetivos de conveniencia política o clientelar, facilitando el direccionamiento de millonarios recursos públicos hacia redes de contratistas predeterminados o consorcios de papel que carecen de controles ciudadanos e institucionales efectivos.
- **Siniestralidad y Parálisis de los Proyectos:** Desde la perspectiva técnica de la gestión pública, la intermediación forzada de una entidad sin capacidad operativa real destruye el principio de planeación y fragmenta la cadena de responsabilidad contractual. La realidad de la infraestructura y los servicios en el país demuestra que estos esquemas elevan exponencialmente la tasa de siniestralidad de las inversiones, derivando de forma sistemática en sobrecostos financieros, adiciones presupuestales injustificadas, prórrogas indefinidas y,

en el peor de los casos, en el abandono de las obras civiles, las cuales terminan convertidas en elefantes blancos inutilizables para las comunidades.

III. JUSTIFICACION

La contratación interadministrativa fue concebida como una modalidad excepcional de contratación directa para permitir la cooperación entre entidades públicas en el cumplimiento de sus funciones. En la práctica, sin embargo, esta figura se ha desnaturalizado hasta convertirse en lo que los organismos de control y la propia justicia han bautizado como los «contrataderos»: estructuras que emplean el convenio interadministrativo como fachada para eludir la licitación pública y triangular la ejecución de los recursos hacia terceros que nunca compitieron.

El mecanismo es conocido. Una entidad estatal celebra un convenio interadministrativo por contratación directa, sin pluralidad de oferentes con una entidad que carece de capacidad institucional propia para ejecutar el objeto. Esa entidad contratista, a su vez, subcontrata las actividades esenciales con particulares, mediante manuales internos y listas cerradas de proveedores. El resultado es una cadena de subcontratación que se sustrae de la publicidad, de la competencia y del control oportuno.

El esquema opera, típicamente, mediante una estructura de dos capas:

- **Capa 1 (pública-pública):** una entidad estatal celebra un convenio o contrato interadministrativo con otra entidad de naturaleza pública o con un esquema asociativo territorial, amparándose en que la ley permite este tipo de contratación sin licitación bajo la lógica de que el Estado “coopera consigo mismo”. Esta capa otorga una apariencia de legalidad.
- **Capa 2 (pública-privada):** la entidad receptora, que a menudo carece de capacidad técnica directa para ejecutar el objeto, subcontrata a terceros privados mediante invitaciones privadas o contratación directa, sin competencia real. Es en esta capa donde ocurre el direccionamiento efectivo de los recursos.

El resultado es que recursos públicos que debían asignarse mediante procesos abiertos, con pluralidad de oferentes y selección objetiva, terminan direccionados a contratistas predeterminados, en ocasiones a través de empresas de reciente creación o sin experiencia idónea, con graves consecuencias fiscales, sociales y operativas.

3.1. La magnitud del fenómeno

La contratación directa no es un mecanismo marginal dentro del sistema de compras públicas del país: es hoy la modalidad dominante. Según cifras oficiales presentadas ante el Congreso, del universo de contratos registrados en el SECOP II, cerca de dos de cada tres se celebraron por contratación directa; esta modalidad representa entre el 75% y el 80% del flujo transaccional de la plataforma.

~66%	75-80%	\$123 bill.
------	--------	-------------

de los contratos del SECOP II se celebran por contratación directa	del flujo transaccional del SECOP corresponde a contratación directa	de \$139 billones en compras públicas se tramitaron por SECOP II y TVEC en 2024
--	--	---

Fuente: cifras del SECOP presentadas en el debate de la Comisión Cuarta de la Cámara (marzo de 2025) y documentación del proceso de renovación del SECOP II— Agencia Nacional de Contratación Pública. Colombia Compra Eficiente.

El uso de esta modalidad se dispara, además, en momentos de riesgo. En noviembre de 2025, la Contraloría General de la República emitió una alerta por una concentración atípica de contratación interadministrativa: el 7 de noviembre último día hábil antes de la entrada en vigencia de la Ley de Garantías se comprometieron \$6,1 billones en convenios y contratos, y en la primera semana de ese mes la contratación interadministrativa alcanzó los \$9 billones, cifra muy superior a los niveles habituales de contratación mensual.

En enero de 2026, previo a la aplicación de la Ley de Garantías, la Contraloría reportó la suscripción de más de 500.000 contratos por contratación directa por un valor cercano a \$32,88 billones, con un incremento superior al 64% frente al mismo periodo de 2022. Y entre el 22 de junio y el 21 de julio de 2026 tras la segunda vuelta presidencial se firmaron 14.414 contratos por cerca de \$4,55 billones, con un aumento del 22,5% frente al mismo lapso de cuatro años atrás.

3.2. Los casos que ilustran el vacío legal:

Con el fin de sustentar la necesidad de la presente iniciativa, se presentan a continuación ocho (8) casos documentados por los órganos de control y de investigación del Estado, que ilustran la magnitud, la recurrencia y el impacto de la triangulación contractual. En atención al principio de presunción de inocencia, los casos se refieren a las entidades e instituciones involucradas y a los hallazgos de los órganos de control, sin individualizar a las personas naturales vinculadas a procesos administrativos o penales en curso.

3.2. Diecinueve entidades identificadas como “contrataderos”: \$ 3,3 billones

En el año 2022, la Procuraduría General de la Nación abrió investigaciones a **diecinueve (19) entidades identificadas como “contrataderos”** a nivel nacional, por presuntas irregularidades en la ejecución de recursos públicos. Se trata de **918 convenios interadministrativos** celebrados con entidades de régimen excepcional de contratación, suscritos con alcaldías municipales de distintas regiones del país, por un valor total superior a los **\$ 3,3 billones**.

Las entidades ejecutoras requeridas por el Ministerio Público, con el número de contratos o convenios y su valor total, se relacionan a continuación:

Nº	Entidad ejecutora (contratista)	Contratos convenios /	Valor total
1	Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín – EDU	67	\$ 1.050.063.356.643
2	Asociación de Municipios del Urabá Antioqueño – ASOMURA	128	\$ 643.248.033.909
3	Empresa de Desarrollo Sostenible – EDESOS	108	\$ 358.101.352.409
4	Agencia de Desarrollo Local de Itagüí – ADELI	28	\$ 259.485.667.305
5	Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – Fondecun	64	\$ 201.489.606.032
6	Empresa para el Desarrollo Urbano y Hábitat de Apartadó	34	\$ 168.426.924.500
7	Empresa de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de Envigado – DESUR	40	\$ 147.034.454.168
8	Eduorte – Desarrollo Urbano Rural Municipio de Bello	9	\$ 96.498.805.714
9	Empresa de Desarrollo Urbano de La Ceja – EMDUCE	81	\$ 78.929.161.618
10	Empresa Autónoma de Guatapé	102	\$ 68.439.564.972
11	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – ERU	1	\$ 65.059.802.328
12	Asociación de Municipios Solidarios y Sostenibles – AMUSSIM	116	\$ 49.186.393.784
13	Fundación Universidad del Valle	31	\$ 40.780.833.748
14	Promueve +	6	\$ 30.697.910.387
15	Empresa de Desarrollo Sostenible de Marinilla – SUMAR	42	\$ 29.310.457.637
16	Empresa Municipal de Renovación Urbana – EMRU E.I.C.	13	\$ 16.796.395.030
17	Impretics IEEC – Imprenta Departamental del Valle del Cauca	17	\$ 13.233.371.087
18	Asociación de Municipios de los Sures – ASOSURES	27	\$ 6.344.222.121
19	Empresa de Desarrollo Urbano del Norte de Antioquia – EDUNA	4	\$ 2.219.188.959
TOTAL		918	\$ 3.325.345.502.351

Adicionalmente, la Procuraduría identificó **95 convenios** suscritos por cinco alcaldías de ciudades capitales, por más de \$ 595 mil millones, y **17 convenios** celebrados por cinco gobernaciones, que superan los \$ 54 mil millones:

Alcaldía	Convenios	Monto
Cali (Valle del Cauca)	61	\$ 70.810.599.865
Medellín (Antioquia)	28	\$ 520.314.655.682
Cartagena de Indias (Bolívar)	2	\$ 2.265.519.000
Valledupar (Cesar)	3	\$ 1.894.528.601
Riohacha (La Guajira)	1	\$ 185.952.375
TOTAL	95	\$ 595.471.255.523

Gobernación	Convenios	Monto
Cundinamarca	8	\$ 17.288.859.549
Caldas	6	\$ 30.697.910.387
Antioquia	1	\$ 254.257.613
Bolívar	1	\$ 817.717.070
Córdoba	1	\$ 5.370.584.525
TOTAL	17	\$ 54.429.329.144

En el marco de este hallazgo, el propio Ministerio Público exhortó al Gobierno nacional a presentar un proyecto de ley que reglamente la contratación entre entidades públicas, a efectos de garantizar el cumplimiento de los principios orientadores de la contratación pública. **La presente iniciativa recoge y materializa esa recomendación.**

3.3. Los contratos interadministrativos superaron en número a las licitaciones (2019–2022)

Según hallazgo presentado por la Contraloría General de la República en el foro “Optimizando la Contratación Pública” (agosto de 2024), entre 2019 y 2022 los contratos interadministrativos representaron el **62 % de la contratación**, superando en número a las licitaciones públicas. Ello evidencia que la modalidad concebida como excepcional por el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 se convirtió, en la práctica, en más frecuente que la regla general de selección objetiva.

Fuente: Contraloría General de la República (agosto de 2024).

3.4. Esquema asociativo de municipios utilizado como fachada: \$ 496.000 millones (recursos de regalías y del DPS)

La Fiscalía General de la Nación investiga un presunto entramado de corrupción en **101 contratos** suscritos entre 2020 y 2026 con gobernaciones y alcaldías, por cerca de \$ 496.000 millones provenientes del Sistema General de Regalías, ejecutados a través de una asociación regional de municipios. Según el ente investigador, dicho esquema asociativo concebido formalmente para ejecutar proyectos regionales habría operado como una estructura de fachada para acceder a la contratación en otras entidades estatales.

La asociación operó en departamentos ajenos a su jurisdicción estatutaria, contradiciendo sus propios estatutos. Entre los convenios cuestionados figura uno celebrado con el Departamento de Prosperidad Social (DPS) el Convenio 280-DPS-2025, por \$ 34.388 millones— cuyo objeto era la producción de alimentos para el autoconsumo de familias en siete departamentos del Caribe, en el marco del programa de Redes de Seguridad Alimentaria (ReSA).

Los elementos que ilustran el patrón de triangulación en este caso son especialmente reveladores:

- La estructura de dos capas: en la primera, el DPS contrató a la asociación mediante convenio interadministrativo, dándole apariencia de legalidad por su naturaleza “pública”; en la segunda, la asociación subcontrató a terceros mediante contratación directa o invitaciones privadas.
- La documentación de los estudios previos, análisis del sector y certificaciones presupuestales se habría elaborado en un lapso cercano a 24 horas, en un momento de transición en la dirección de la entidad.
- Otras entidades invitadas —incluida una universidad pública y un organismo internacional— rechazaron la invitación por no poder cumplir el objeto en el plazo exigido; únicamente la asociación cuestionada aceptó.
- En las diligencias de allanamiento se hallaron documentos presuntamente falsos y certificaciones emitidas por un software inexistente, con proveedores de un “banco de contratistas” ficticio.

Los delitos imputados incluyen contrato sin cumplimiento de requisitos legales, prevaricato por acción y por omisión, enriquecimiento ilícito de particulares, peculado por apropiación y concierto para delinquir agravado. En el frente disciplinario, la Procuraduría profirió fallo de primera instancia con destitución e inhabilitación frente a una de las exdirectivas de la asociación.

3.5. Red de organizaciones intermediarias que simulaban pluralidad de oferentes: cerca de \$ 500.000 millones

La alerta sobre este esquema se originó en una denuncia interna del propio Gobierno: la Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República advirtió sobre un carrusel de contratación asociado a organizaciones intermediarias que ejecutarían contratos estatales sin cumplir plenamente los procedimientos de ley. Pese a la alerta oficial, estas organizaciones continuaron suscribiendo convenios por cerca de medio billón de pesos, concentrados en los meses previos a la entrada en vigencia de la Ley de Garantías y en la antesala del calendario electoral.

El hallazgo central es la simulación de pluralidad de oferentes: de once contratos analizados, en siete participaron simultáneamente varias integrantes de una misma red, cotizando precios entre sí. La lógica consistía en que la organización que ofreciera el precio más bajo era luego contratada directamente. Así, entidades que en teoría “competían” pertenecían en realidad a

la misma red, convirtiendo el ejercicio de pluralidad de oferentes en una farsa: cotizaban entre ellas para simular competencia mientras se repartían los contratos internamente.

El caso más ilustrativo documentado: de cuatro contratos que la organización de mayor volumen firmó con una unidad estatal por \$ 147.000 millones, en dos de ellos cotizó una organización de la misma red, en otro una tercera y en el restante una cuarta. Las principales beneficiarias registraron contratos por más de \$ 290.000 millones y \$ 251.658 millones respectivamente, con recursos de entidades como el DPS, la Unidad para las Víctimas, la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Transporte.

3.6. Convenio interadministrativo usado para intermediar a un contratista privado (sistemas antidrones): \$ 80.000 millones

La Contraloría General de la República cuestionó el uso de un convenio interadministrativo que convirtió a una corporación de régimen especial, adscrita al sector defensa, en intermediaria de un contratista privado para la adquisición de **19 sistemas antidrones** destinados a la región del Catatumbo. El contrato, celebrado en julio de 2025 por \$ 57.000 millones y posteriormente adicionado hasta \$ 80.000 millones, no había sido cumplido a la fecha del hallazgo.

Según la Contraloría, la utilización de la figura del contrato interadministrativo “**carece de sustento jurídico y funcional**”, en tanto no se acreditó que la entidad ejecutora contara con la capacidad técnica directa para desarrollar el objeto contractual; por el contrario, la ejecución material recayó en terceros del sector privado, configurando un esquema de intermediación. El órgano de control advirtió debilidades estructurales en la planeación, en la verificación de la idoneidad técnica del contratista y en la justificación de la modalidad seleccionada.

Las consecuencias operativas fueron graves: los equipos no superaron las pruebas técnicas —no lograban detectar las amenazas—, fueron devueltos y el contrato entró en fase de revisión por incumplimiento. Entretanto, en lo corrido de 2026 se registraron 172 ataques con drones en la zona, con un saldo de seis militares y cinco civiles fallecidos y 141 heridos. Según fuentes internas, la entidad intermediaria podría percibir hasta el 14 % del valor total del contrato por su gestión administrativa.

3.7. Convenio interadministrativo de infraestructura carcelaria con “efectividad mínima”: \$ 24.140 millones

Tras seis años de ejecución de un convenio interadministrativo suscrito en 2016 (Contrato Interadministrativo No. 216144) entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y la entidad ejecutora hoy denominada ENTerritorio, la Contraloría General de la República estableció **83 hallazgos administrativos**, de los cuales 25 tienen incidencia fiscal por un valor superior a los **\$ 24.140 millones** (Comunicado CGR No. 097 del 26 de junio de 2023).

El órgano de control concluyó que, durante los seis años de ejecución, “su efectividad ha sido mínima, transgrediendo el principio de economía establecido en la Constitución Política, lo que ha generado que no se mitigue la crítica situación carcelaria del país”. Entre las causas identificadas figuran las continuas modificaciones, adiciones, suspensiones, prórrogas y demoras.

El caso ilustra además el carácter recurrente del problema: el mismo convenio generó hallazgos fiscales adicionales por \$ 25.038 millones en noviembre de 2023 (Comunicado CGR No. 188), incluyendo \$ 23.783 millones por la no entrega de infraestructura modular penitenciaria. El contrato, con un valor inicial de \$ 411.236 millones, permaneció vigente mediante sucesivas prórrogas casi una década después de su firma original.

3.8. Contratación directa con entidad sin ánimo de lucro de régimen excepcional: cerca de \$ 18.000 millones

La Fiscalía General de la Nación investiga **seis contratos** suscritos entre 2020 y 2021 entre un área metropolitana y un cuerpo de bomberos voluntarios —entidad sin ánimo de lucro con régimen de contratación excepcional, no sujeta a la Ley 80—, bajo la modalidad de contratación directa justificada en el “apoyo a la gestión”. La estructura reproduce el patrón de los “contrataderos”: se prescinde de la licitación pública apoyándose en que una entidad sin ánimo de lucro de régimen especial puede recibir recursos públicos sin competir con otros oferentes.

Los seis contratos identificados y sus montos fueron:

Contrato	Año	Valor	Objeto
878	2020	\$ 1.898 millones	Apoyo a bomberos en emergencia por COVID-19 (incluía kits)
1011	2020	\$ 1.256 millones	Apoyo al componente comunitario de gestión del riesgo
481	2021	\$ 1.299 millones	Cursos de atención prehospitalaria e implementos COVID-19
522	2021	\$ 2.635 millones	Apoyo a la gestión (objeto no detallado en prensa)
982	2021	\$ 5.969 millones	Talleres y seminarios; entrega de 3.000 paquetes (camisetas, gorras, tapabocas)
984	2021	\$ 4.597 millones	Cursos, kits y viaje al extranjero para 25 socorristas

Según el ente acusador, los contratos incluían actividades que no correspondían con la modalidad del vínculo: lo contratado en el papel no coincidía con lo ejecutado. Una veeduría ciudadana presentó denuncia formal tras una prolongada batalla legal por acceder a los documentos públicos, encontrando indicios de malversación por cerca de \$ 6.000 millones. Los delitos imputados incluyen interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación.

3.9. Contratos interadministrativos con entidad descentralizada y subcontratación a empresas de papel: \$ 17.450 millones

Entre mayo de 2020 y octubre de 2022, un área metropolitana suscribió tres contratos interadministrativos con una entidad descentralizada administradora de parques, por un total de \$ 17.450 millones, para el mantenimiento de un parque metropolitano. El esquema reproduce con nitidez la estructura de dos capas.

- **Capa 1 (pública-pública):** el área metropolitana contrató a la entidad descentralizada mediante contrato interadministrativo, evitando la licitación pública por tratarse de dos entidades estatales.
- **Capa 2 (pública-privada):** la entidad ejecutora subcontrató a empresas privadas mediante invitaciones privadas. Una de ellas recibió más de \$ 2.415 millones; otras dos —presuntas empresas de papel, cuyo objeto social las identificaba como importadoras de telas y que fueron creadas pocos meses antes de contratar recibieron \$ 1.131 millones y \$ 848 millones, pese a carecer de experiencia y capacidad.

La Fiscalía ha adelantado la audiencia de acusación en este caso y aplicó extinción de dominio sobre bienes de uno de los contratistas (un restaurante, un vehículo y una motocicleta de alto cilindraje). El dinero público habría terminado direccionado a firmas particulares a través de un esquema en el que se habrían movido más de \$ 10.000 millones en contratación total.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que la presente iniciativa no genera impacto fiscal, en tanto no crea nuevas entidades, no ordena la creación de nuevas plantas de personal ni dispone gastos adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Las medidas propuestas se ejecutan con la institucionalidad, los recursos y las capacidades ya existentes en las entidades estatales y en los organismos de control, por lo que su implementación no exige apropiaciones presupuestales nuevas.

Por el contrario, la iniciativa se orienta a optimizar el uso de los recursos públicos. Al fortalecer los mecanismos de transparencia, publicidad, libre concurrencia, selección objetiva y trazabilidad, y al cerrar los espacios que hoy permiten eludir los procedimientos de convocatoria pública, la ley tiene el potencial de reducir sobrecostos, ineficiencias y detrimentos patrimoniales asociados a la triangulación contractual. La sola evidencia reseñada en esta exposición de motivos que compromete billones de pesos en recursos públicos ilustra la magnitud de los recursos que hoy se pierden por prácticas que esta ley busca prevenir.

En consecuencia, lejos de representar un costo para las finanzas públicas, la iniciativa constituye una herramienta de protección del erario, con un impacto social, económico e

institucional positivo: fortalece la confianza ciudadana, promueve una mayor competencia en la contratación pública en especial en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y dota a las entidades y a los organismos de control de mejores instrumentos para prevenir prácticas que afecten la transparencia y la eficiencia en la gestión contractual.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS E IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se procede a efectuar el análisis sobre la eventual configuración de conflictos de interés e impedimentos en relación con el trámite del presente proyecto de ley.

La iniciativa tiene por objeto fortalecer la contratación interadministrativa como modalidad excepcional de contratación directa, mediante la modificación de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1150 de 2007, estableciendo requisitos objetivos para la acreditación de la capacidad institucional de las entidades contratistas, limitando la subcontratación de las actividades esenciales del objeto contractual y reforzando los principios de transparencia, planeación, responsabilidad, economía y selección objetiva que rigen la contratación estatal.

Las disposiciones propuestas tienen carácter general, abstracto e impersonal. No crean derechos subjetivos a favor de una entidad pública determinada, de un contratista específico o de un sector económico particular, ni autorizan la celebración de contratos concretos o la asignación individualizada de recursos públicos. Por el contrario, establecen reglas generales dirigidas a todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública cuando acudan a la contratación interadministrativa.

El proyecto busca preservar el carácter excepcional de esta modalidad contractual, fortalecer el principio de selección objetiva, garantizar que las entidades contratistas cuenten con capacidad institucional suficiente para ejecutar directamente las actividades esenciales del objeto contractual y prevenir prácticas orientadas a eludir los procedimientos de selección previstos en la ley. Tales objetivos responden exclusivamente a la protección del interés general, la transparencia en la gestión pública y la eficiencia del gasto público.

En consecuencia, no se advierte, en abstracto, la existencia de un conflicto de interés directo, particular, actual o específico que comprometa la imparcialidad de los congresistas durante el trámite de la presente iniciativa legislativa, toda vez que sus disposiciones tienen vocación general y no generan beneficios patrimoniales individualizados.

No obstante, de conformidad con los artículos 182 de la Constitución Política y 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, corresponde a cada congresista analizar, bajo su responsabilidad, si en su situación personal concurren circunstancias particulares de orden económico, profesional, contractual, familiar o patrimonial que puedan configurar un conflicto de interés que deba ser puesto en conocimiento de la respectiva corporación mediante la presentación del correspondiente impedimento.

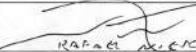
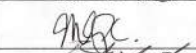
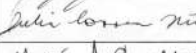
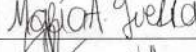
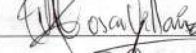
La presente manifestación se realiza con fines exclusivamente orientadores y no sustituye el análisis individual que corresponde efectuar a cada miembro del Congreso de la República, de conformidad con el régimen constitucional y legal de conflictos de interés, impedimentos y recusaciones.

Cordialmente,


CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS
Senadora de la República
Partido Centro Democrático
Autora





Referencias.

Ámbito jurídico, Contraloría exige mayor transparencia en convenios interadministrativos para garantizar el control fiscal, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/contraloria-exige-mayor-transparencia-en>

Contraloría General de la República, 188 - Contraloría determinó hallazgos fiscales por \$25.038 millones, en evaluación a los recursos ejecutados por la USPEC y el INPEC en los Establecimientos Penitenciarios de Barranquilla, Atlántico, <https://www.contraloria.gov.co/es/w/188-contralor%C3%A1Da-determin%C3%B3-hallazgos-fiscales-por-25.038-millones-en-evaluaci%C3%B3n-a-los-recursos-ejecutados-por-la-uspec-y-el-inpec-en-los-establecimientos-penitenciarios-de-barranquilla-atl%C3%A1ntico>

El Colombiano, Red de "contratadores" concentra medio billón de pesos en contratos del Gobierno Petro, https://www.elcolombiano.com/colombia/denuncian-contratos-a-contratadores-gobierno-gustavo-petro-0136940358?google_vignette

El Espectador, Caso Aremac: Fiscalía imputó a nueve personas por presunta corrupción con dinero de regalías, <https://www.elspectador.com/judicial/caso-aremac-fiscalia-imputo-a-nueve-personas-por-presunta-corrupcion-con-dinero-de-regalias/>

El Heraldó, Contraloría estableció hallazgos fiscales por \$24 mil millones en convenio Uspec-Fonade, <https://www.elheraldo.co/colombia/2023/06/26/contraloria-establecio-hallazgos-fiscales-por-24-mil-millones-en-convenio-uspec-fonade-1011159/>

El País, Contrato de \$33 mil millones del DPS bajo la lupa: Fiscalía imputa a exfuncionarios cercanos a Gustavo Bolívar, <https://www.elpais.com.co/judicial/contrato-de-33-mil-millones-del-dps-bajo-la-lupa-fiscalia-imputa-a-exfuncionarios-cercanos-a-gustavo-bolivar-2307.html>

El Tiempo, Las multimillonarias fallas que encontró la Contraloría en contrato para las cárceles, <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-encontra-millonarias-fallas-en-contrato-para-carceles-en-colombia-780804>

El Tiempo, El rastro en el gobierno de Gustavo Petro del escándalo de corrupción con la chequera de las regalías que acaba de destapar la Fiscalía, <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/el-rastro-en-el-gobierno-de-gustavo-petro-del-escandalo-de-corrupcion-con-la-chequera-de-las-regalias-que-acaba-de-destapar-la-fiscalia-3548922>

Enterritorio, Comunicado de prensa ENTerritorio sobre hallazgos de la Contraloría General de la República, <https://www.enterritorio.gov.co/web/comunicado-de-prensa-et-sobre-hallazgos-de-la-contraloria-general-de-la-republica>

Infobae, Ministro de Defensa aseguró que hay empresas interesadas en proyecto antídrones pese a escándalo por posible corrupción,

<https://www.infobae.com/colombia/2026/02/22/ministro-de-defensa-asegura-que-hay-empresas-interesadas-en-proyecto-antidrones-pese-a-escandalo-por-posible-corrupcion/>

Infobae, Falla contrato de \$80.000 millones: Ejército sigue sin equipos antídrones en el Catatumbo pese a crisis por ataques, <https://www.infobae.com/colombia/2026/07/11/falla-contrato-de-80000-millones-ejercito-sigue-sin-equipo-antidrones-en-el-catatumbo-pese-a-crisis-por-ataques/>

La Linterna Azul, El afán de funcionarias de Gustavo Bolívar para entregar \$33.000 millones a "contratadero", <https://lalinternaazul2.wordpress.com/2026/04/27/el-afan-de-funcionarias-de-gustavo-bolivar-para-entregar-33-000-millones-a-contratadero/>

La Linterna Azul, Red de "contratadores" concentra medio billón de pesos en contratos del Gobierno Petro, <https://lalinternaazul2.wordpress.com/2026/05/26/red-de-contratadores-concentra-medio-billon-de-pesos-en-contratos-del-gobierno-petro/>

La Silla Vacía, Gobierno Petro ejecuta medio billón de pesos con "contratadores" en vísperas electorales, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-gobierno-petro-entrega-medio-billon-de-pesos-a-contratadores-en-elecciones/>

Noticia RCN, ¿En qué se gastaron \$80 mil millones? Sistemas antídrones para el Catatumbo no habrían funcionado, <https://www.noticiasrcn.com/colombia/revelan-que-sistemas-antidrones-para-el-catatumbo-no-cumplen-y-el-ejercito-no-los-recibio-1043043>

Procuraduría General de la Nación, Procuraduría alerta sobre la ejecución de \$ 3,3 billones por medio de 19 "contratadores" <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-ejecucion-3-billon-de-19-contratadores.aspx>

Semana, Primicia: sistema antídrones para el Catatumbo no sirve. El valor del contrato del Ejército es de \$80.000 millones, <https://www.semana.com/nacion/articulo/primicia-sistema-antidrones-para-el-catatumbo-no-sirve-el-valor-del-contrato-del-ejercito-es-de-80000-millones/202625/>

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 28 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.097/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LA LEY 80 DE 1993 Y LA LEY 1150 DE 2007 CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA CONTRATACIÓN INTERADMINISTRATIVA, GARANTIZAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES CONTRATISTAS Y PRESERVAR EL PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, RAFAEL NIETO LOAIZA, ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ, JULIA CORREA NUTTIN, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, ENRIQUE CABRALES BAQUERO y otras firmas. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

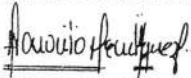
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: San Novoa
Revisó: Dra. Lucena González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

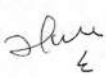
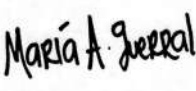
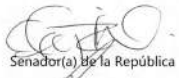
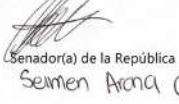
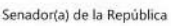
Edificio Capitolio Nacional – Sótano
leyes@senado.gov.co

PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establece el procedimiento, mecanismo, instancias y elementos para la definición, monitoreo y ajuste de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y Presupuestos Máximos, del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA HONORIO SENADOR Bogotá, julio 28 de 2026 Doctor Diego Alejandro González González Secretario del Senado de la República Bogotá Asunto: Radicación Proyecto de Ley <i>"Por medio de la cual se establece el procedimiento, mecanismo, instancias y elementos para la definición, monitoreo y ajuste de la Unidad de Pago por Capitación UPC y Presupuestos Máximos, del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"</i> Respetado Secretario, En nuestra condición de Congresistas, radicamos ante la Honorable Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley <i>"Por medio de la cual se establece el procedimiento, mecanismo, instancias y elementos para la definición, monitoreo y ajuste de la Unidad de Pago por Capitación UPC y Presupuestos Máximos, del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"</i> para que sea puesto a consideración del Honorable Senado de la República. Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, y con la finalidad de iniciar el trámite legislativo y aprobar esta iniciativa. Adjunto a esta comunicación encontrará el texto original del proyecto de ley y la exposición de motivos en versión digital. De los Honorables Congresistas, HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Senador de la República Autor Principal	1. TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2026 SENADO <i>"Por medio de la cual se establece el procedimiento, mecanismo, instancias y elementos para la definición, monitoreo y ajuste de la Unidad de Pago por Capitación UPC y Presupuestos Máximos, del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"</i> El Congreso de Colombia Decreta Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer el procedimiento, mecanismo de definición, monitoreo y ajuste de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y Presupuestos Máximos, vigente para cada año, con el propósito de garantizar el derecho fundamental a la salud de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y la sostenibilidad del mismo. Artículo 2. Comité de Expertos para la definición, monitoreo y ajuste de la UPC. Conórmese el Comité de Expertos como organismo asesor adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social de carácter permanente y técnico, el cual emitirá conceptos técnicos, jurídicos, económicos, actuariales y/o financieros con carácter vinculante para efectos de definir, cuantificar, monitorear y ajustar la Unidad de Pago por Capitación (UPC) cada año y los Presupuestos Máximos o tecnologías en salud no incluidas en la UPC. Artículo 3. Integrantes del Comité de Expertos. El Comité de Expertos estará integrado de la siguiente forma: a) Será presidido por el (la) Ministro (a) de Salud y Protección Social, quien ejercerá su rol de forma indelegable, respetando la independencia y autonomía del Comité de Expertos. No obstante, si por causa de fuerza mayor no pudiere estar presente el Ministro de Salud y Protección Social, el Comité de Expertos podrá ser presidido por cualquiera de los miembros de manera aleatoria; no siendo su ausencia motivo de impedimento para realizar la respectiva sesión. b) Un (a) (1) representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá ser el (la) Ministro (a) en funciones o el Viceministro (a) Técnico (a). c) Un (a) (1) representante del Departamento Nacional de Planeación, ejercido por el (la) Director (a) en funciones o el subdirector (a) delegado.
d) Seis (6) expertos con amplio reconocimiento académico y profesional en los sectores de la salud, economía de la salud, ciencias actuariales y/o seguridad social, elegidos por mayoría simple de sus miembros, de ternas propuestas por cada uno de los siguientes actores: e) Centros de investigación en salud (un representante). f) Centros de investigación en economía de la salud (un representante). g) Asociación Colombiana de Universidades (un representante). h) Prestadores de salud públicos y privados a través de sus respectivos gremios (un representante). i) EPS públicas y privadas a través de sus respectivos gremios (un representante). j) Asociaciones de Usuarios, pacientes o enfermedades de alto costo y/o enfermedades huérfanas y afiliados de las EPS (un representante). Parágrafo 1. Los seis (6) expertos serán designados para periodos fijos de cuatro (4) años, no estarán sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa, no siendo sujetos a libre nombramiento y remoción; y podrán ser reelegidos por una única vez. Del periodo de cuatro años, estarán los dos (2) últimos años del gobierno que los elige y dos (2) años del gobierno siguiente. Parágrafo 2. Podrán asistir como invitados permanentes al Comité de Expertos, con voz y sin voto, representantes del Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, la Asociación Colombiana de Actuarios, la Cuenta de Alto Costo, la Superintendencia de Salud, la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y dos (2) delegados de las Comisiones Séptimas del Congreso de la República. Parágrafo transitorio: Para la conformación del primer periodo del Comité de Expertos, sus miembros serán elegidos por los delegados del Gobierno Nacional. Tres (3) de los seis (6) integrantes electos por ternas tendrán un periodo que durará por el primer periodo dos (2) años. Artículo 4. Funciones del Comité de Expertos. Las funciones indelegables del Comité de Expertos serán las siguientes: 1. Definir los servicios financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación – UPC – con criterios de inclusión de servicios y tecnologías a financiarse, teniendo en cuenta los conceptos técnicos de entidades como el IETS, el Invima y la academia y el carácter de especial interés de patologías como las enfermedades huérfanas. 2. Proponer al Ministerio de Salud y Protección Social los indicadores de satisfacción de	usuarios, indicadores de salud y de uso eficiente de recursos, su evaluación y la definición de incentivos para los actores del sistema que acrediten un buen desempeño y su cumplimiento. 3. Definir de manera vinculante el valor de la UPC vigente para el año siguiente, así como los valores asociados a copagos y cuotas moderadoras para cada vigencia, con expedición anterior al 30 de diciembre de cada año. 4. Realizar anualmente el informe de suficiencia y los mecanismos de ajuste de riesgo para el cálculo de la UPC, Presupuestos Máximos o tecnologías no incluidas en la UPC y presentarlo al Ministerio de Salud y Protección Social, Congreso de la República y representantes de las partes interesadas del sector salud. Este pronunciamiento será publicado para recibir comentarios y aportes hasta antes del 30 de noviembre de cada anualidad. 5. Formular estudios técnicos sobre temas asociados al SGSSS, incluyendo financiamiento, flujo de los recursos en el sistema, utilización de los servicios de salud, los cuales serán de consulta pública y sometidos a revisión académica. 6. Proponer al Gobierno Nacional la formulación y ejecución de planes de saneamiento de las cuentas de servicios y tecnologías en salud, financiados y no financiados con cargo a la UPC. 7. Definir el reajuste, la activación del mecanismo de cobertura y pago contenido en el artículo 10 de esta ley, cuando se determine que la UPC asignada, Presupuestos Máximos o tecnologías no incluidas en la UPC son insuficientes para asumir los servicios en salud de la población afiliada. 8. Identificar y formular recomendaciones tendientes a contar con datos confiables y oportunos en tiempo real, al interior del sistema único de Información, orientado a la transparencia en la utilización de los recursos de salud. Parágrafo 1. El acto administrativo mediante el cual se define la UPC vigente para cada año deberá contar con un certificado en su metodología por parte de dos universidades con amplia presencia nacional, definidas por el Comité de Expertos. A su vez, dicha metodología y los datos, serán de acceso público y se contará con un canal virtual habilitado por la Secretaría Técnica del Comité, que permita consultar, realizar recomendaciones y sugerencias de manera continua por parte de agentes públicos y privados especializados en la materia. Se informará oficialmente acerca de la apertura de dicho canal a los actores a que se hace referencia en el presente inciso tales como organismos de control fiscal, instituciones de educación superior, órganos y comités autónomos entre otros; y al Congreso de la República, para realizar la revisión previa proyecto normativo de dicho acto administrativo, a partir de su primera versión. Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará las apropiaciones y adiciones presupuestales, así como el giro oportuno, a que haya lugar para sufragar la UPC y Presupuestos Máximos o tecnologías en salud no incluidas dentro de la misma, que defina el Comité, las cuales deberán incluirse en el Presupuesto General de la Nación y ajustarse dentro del Marco Fiscal de

Mediano Plazo del año correspondiente, so pena de las sanciones de carácter disciplinario o penal, que interponga la autoridad competente por su incumplimiento. Parágrafo 3. Las funciones y decisiones a cargo del Comité deberán ser debidamente soportadas y documentadas, acreditando el cumplimiento y el cuidado de los requisitos, atributos e información que soporta la operación del Comité. Dicha debida diligencia deberá quedar consagrada en actas e informes que harán parte integral de los actos administrativos proferidos por el Comité y serán de público conocimiento. Parágrafo 4. El director de Regulación de Beneficios Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud asumirá las funciones de Secretaría Técnica del Comité. Artículo 5. Requisitos generales para definir la Unidad de Pago por Capitación (UPC). En los estudios técnicos y estadísticos que sustenten la definición de la UPC deben evidenciarse los siguientes principios: 1. Equidad: El valor de la UPC debe representar de manera efectiva la tasación de las condiciones objetivas del riesgo. 2. Suficiencia: La UPC debe cubrir la tasa de riesgo y los costos propios de la operación, tales como el costo de la atención en salud, los costos de afiliación, costos administrativos y mecanismos de fortalecimiento patrimonial para cumplir con los indicadores financieros. 3. Homogeneidad: Los elementos de la muestra objeto de estudio deben tener características comunes de tipo cualitativo y cuantitativo, seleccionados bajo criterios aleatoriedad e independencia. 4. Representatividad: El tamaño de la muestra debe corresponder a un número objetivo de elementos de la población que garantice un nivel de significancia y cubra un periodo adecuado de manera que el cálculo de los estimadores presente un bajo nivel de error. En patologías huérfanas se deben considerar tamaños de muestra que se proporcionales con su naturaleza. 5. Calidad: la información utilizada para la tasación de la UPC debe cumplir con criterios de calidad estadística que aseguren la representatividad para la población a asegurar. Parágrafo. Estos mismos principios serán tenidos en cuenta para efectos del cálculo, y reajustes de Presupuestos Máximos o tecnologías en salud no incluidas dentro la UPC. Artículo 6. Metodología para el cálculo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Para el cálculo de la UPC se deberán tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos: a) Actualización de precios (inflación), tendencias de demanda;	b) Ajustes por siniestros incurridos, reportados y no reportados; c) Tasas de cambio; d) Tasas de interés; e) Los demás que sean necesarios. Adicionalmente, como mínimo los siguientes factores de ajuste de riesgo: I. Sexo, II. Edad, III. Carga; IV. Gestión de la enfermedad reflejada en el costo promedio de los afiliados, ubicación geográfica y situación laboral; siempre y cuando se demuestre que cada una de las variables incide en la suficiencia de la UPC. Parágrafo 1. El Comité velará por la actualización de los parámetros de los factores de ajuste que incluyan los cambios tendenciales asociados a cada factor y los elementos de política pública. Artículo 7. Esquema de datos abiertos para el SGSSS. Para promover la transparencia y adecuada toma de decisiones en el SGSSS, las entidades estatales implementarán medidas regulatorias y dispondrán de los recursos tecnológicos para que todos sus actores accedan a la información del Sistema en tiempo real, de acuerdo a sus competencias. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías, información y Comunicaciones, fortalecerá la plataforma de inscripción en línea de facturación, y su interoperabilidad que permitirá identificar de manera clara cada una de las fuentes de los recursos de salud; y establecer los costos reales de la prestación del servicio de salud en las redes propias y de terceros, al nivel de cada paciente del sistema, de forma que se pueda rastrear el uso y correcta ejecución de los recursos del sistema. Este registro utilizará los principios de la facturación electrónica y permitirá identificar con precisión la base para definir la suficiencia de la UPC, los excesos de consumo y los valores de Presupuestos Máximos o tecnologías en salud no incluidas dentro la UPC. Artículo 8. Operaciones mercantiles en el marco del SGSSS. Adiciónese un parágrafo al artículo 3 de la Ley 2024 de 2020, en el siguiente sentido: "Parágrafo 2º: En las operaciones mercantiles que se realicen en el marco del SGSSS, los proveedores y prestadores de servicios de salud deberán radicar las facturas de los servicios prestados en un plazo máximo de tres (3) meses siguientes a la fecha de la finalización de la prestación del servicio. La Superintendencia Nacional de Salud
deberá verificar el cumplimiento de esta disposición e imponer las sanciones por su incumplimiento." Artículo 9. Elementos de Control. Serán elementos de control y seguimiento del informe del Comité de Expertos los siguientes: a) Publicidad: El acto administrativo que define año a año el valor de la UPC y el que modifican los servicios de salud asumidos con cargo a la UPC, deberá ser conocido y comentado por la ciudadanía según lo establecido en los lineamientos de técnica normativa y regulatoria del Ministerio de Salud y Protección Social, en un término no inferior a 30 días calendario. b) Revisión periódica: El Comité de Expertos que define la UPC, se reunirá por lo menos dos (2) veces adicionales durante el año, en los meses de mayo y septiembre para revisar que la definición de la UPC y los Presupuestos Máximos o tecnologías en salud no incluidas dentro la UPC sean suficientes. Este comité podrá adoptar los reajustes correspondientes para el periodo restante siempre que se evidencien y prueben situaciones no previstas al inicio del año y que afecten de manera sustancial las variables de cálculo inicial, ajustado al Marco Fiscal de Mediano Plazo del sector salud. c) Veeduría y transparencia: Las Comisiones VII de la Cámara y del Senado convocarán en sesión conjunta a los actores del SGSSS y demás entidades pertinentes, durante el segundo semestre de cada año para analizar la situación financiera del sector salud, la suficiencia y dinámica de flujo de los recursos destinados al sistema, así como la calidad del servicio prestado. Del resultado de dichas sesiones elaborará recomendaciones oportunas a los actores, prestadores y al Gobierno Nacional para que adopten las medidas pertinentes. Artículo 10. Mecanismo de cobertura y pago. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispondrán un mecanismo de cobertura y pago, con recursos adicionales a la UPC y/o Presupuestos Máximos o tecnologías en salud no incluidas dentro la UPC, con cargo al Presupuesto General de la Nación, para asumir de manera excepcional el aumento en la siniestralidad, así como los mayores costos en salud de las enfermedades, huérfanas y otras tecnologías de alto valor. Dicho mecanismo establecerá el tope máximo de siniestralidad, a partir del cual, las tecnologías y servicios en salud que lo excedan serán asumidos directamente por el Ministerio de Salud y Protección Social, bajo la modalidad de pago directo, velando por la sostenibilidad del SGSSS y el flujo de recursos a los diferentes actores. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de funcionamiento y administración de dicho mecanismo en los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.	Artículo 11. Sanciones. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente constituirá una falta gravísima, y acarreará las sanciones, penales y disciplinarias a que haya lugar, sin perjuicio del ejercicio de veeduría ciudadana a que haya lugar contra el funcionario que incumpla esta ley. Artículo 12. Formación e Investigación en Parámetros Técnicos en Seguridad Social. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en armonía con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 2136; fomentarán la formación e investigación en áreas de la economía de la salud, ciencias actuariales y/o seguridad social; con el fin de contar con el capital humano suficiente para el análisis y adecuado manejo de recursos y toma de decisiones en materia del Presupuesto del Sistema General de Seguridad Social. Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Atentamente,  HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Autor Principal  EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático  Juan Fernando Caicedo Callejas Senador de la República Centro Democrático

 JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ Representante a la Cámara Norte de Santander  ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático  HILDA GUTIERREZ Miembro de la Cámara de Representantes Por Cundinamarca  NORMA HURTADO SÁNCHEZ Senadora de la República  MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ Senadora de la República  DARUIN CASTELLANOS ROMERO Representante a la Cámara por el Meta Partido Centro Democrático  Senador de la República Enrique Cabrales  Andrés Guerra Representante de la Cámara	 Esteban Quintero Cardona Senador de la República  NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República  ANA PAOLITA ARANGO GARCÍA Senadora(a) de la República Partido Político MIRA  Juan Espinal Senador(a) de la República  Senador(a) de la República Andrés Forcino  Senador(a) de la República  Senador(a) de la República Seimén Arana Cano  Senador(a) de la República  Senador(a) de la República
	2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 1. Objeto Del Proyecto La presente Ley tiene como objeto establecer un mecanismo técnico y transparente para la definición, monitoreo y ajuste anual de la Unidad de Pago por Capacitación (UPC). Este mecanismo está destinado a asegurar que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) funcione de manera efectiva y eficiente, garantizando el derecho fundamental a la salud para todos los ciudadanos. Al basarse en criterios de equidad, suficiencia, homogeneidad, representatividad y calidad se busca que el sistema desarrolle estrategias para enfrentar potenciales desajustes inflacionarios, atienda las necesidades de la población al mismo tiempo que sea sostenible financieramente, de manera que se logre superar la crisis a la cual ha sido sometido en los últimos dos años. Este proyecto de ley busca superar positivamente los retos financieros que enfrenta actualmente el sistema de salud, de manera que quedes superadas las principales dificultades económicas que afectan actualmente la capacidad del SGSSS para cumplir con sus objetivos, debido a la dirección que ha recibido en los últimos dos años. Se pretende proponer una solución a las deficiencias actuales en la definición de la UPC, identificando las áreas donde se requieren mejoras para asegurar que los recursos se distribuyan de manera equitativa y eficiente, contribuyendo así a la sostenibilidad del sistema de salud y a la continuidad en la prestación del servicio de salud en favor de los afiliados dentro del territorio nacional en términos de eficiencia y calidad. 2. Impacto de la Iniciativa El Plan de Beneficios en Salud (PBS) ha experimentado un aumento significativo en su contenido y en los recursos destinados, lo que ha permitido una cobertura casi total de los procedimientos autorizados en el país. Inicialmente conocido como Plan Obligatorio de Salud (POS), con la Ley Estatutaria 1751 de 2015 se transformó en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) y con la resolución 2292 de 2021 se avanzó hacia un concepto de plan de beneficios integral. La actualización del plan tiene varias implicaciones: las EPS tienen incentivos para gestionar integralmente el riesgo en salud; las IPS pueden fortalecer mecanismos de contratación con riesgo compartido; el sistema puede contener el aumento del gasto en salud; y la población tendrá mayores garantías de acceso, aunque podrían surgir barreras y deterioro en la calidad de atención si los incentivos no son adecuados y falla la vigilancia y control. Además, se debe mantener una

financiación adecuada para cubrir el PBS y enfrentar las nuevas presiones tecnológicas, asegurando que la inclusión de nuevos medicamentos y procedimientos se haga acorde con la disponibilidad de recursos.

Hoy en día el sistema de salud enfrenta el desafío de garantizar servicios esenciales en medio de dificultades financieras, especialmente debido a los altos costos en las nuevas tecnologías, el envejecimiento de la población que conlleva a mayor carga de enfermedad y, de manera más reciente, los efectos financieros en el sector salud como consecuencia de la pandemia y el déficit presupuestal al que ha sido sometido en los últimos años. A lo anterior se le suman los ajustes realizados al PBS los cuales generaron una mayor oferta de servicios, pero no estuvieron acompañados de estrategias que buscarán asegurar la sostenibilidad funcional y presupuestaria del sistema. En Colombia, esta situación es complicada por las tensiones entre la garantía del derecho a la salud y la alta demanda de servicios incluidos y no incluidos en el PBS.

Gasto en salud de Colombia en comparación con otros países

Colombia ha realizado un esfuerzo importante en los últimos años por aumentar su gasto en salud. En el año 2000 el gasto corriente en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia fue de 5,64%, en el año 2010 fue de 7,31% y para el año 2020 fue de 8,71% (Banco Mundial, 2023). Entre los países analizados (Tabla 1) Colombia en materia de gasto público, supera a varios países de la región, particularmente Chile y Brasil, también si se compara con Uruguay, el indicador de gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud se encuentra entre los más bajos de la región y del mundo.

Sin embargo, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Colombia invierte menos en sanidad que el promedio de los países de la organización (OCDE, 2023). Es el país con menor gasto en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto-PIB, entre los países analizados Tabla 1. Esto es relevante porque en Colombia el derecho a la salud es un derecho fundamental y cuenta con Plan de Beneficios en Salud que busca cubrir a la totalidad de la población.

Tabla 1. Información de países datos básicos y de gasto en salud

Pais	Población total (millones)	Gasto en salud % PIB	% Gasto público	Pagos de bolsillo %
Estados Unidos	328,2	16,57	50,4	10,8
Alemania	83,2	12,68	77,7	12,6
Reino Unido	67	11,34	78,6	16,7

- **Pago por demanda:** modelo donde los proveedores de servicios reciben compensación directamente de los pacientes por cada servicio individual prestado. En este modelo, los pacientes pagan de su bolsillo por procedimientos, tratamientos o consultas que desean recibir, independientemente de su inclusión en el PBS. Este tipo de servicios puede abarcar desde procedimientos estéticos hasta tratamientos de última generación que aún no han sido incorporados al sistema de salud pública.

Unidad de Pago por Capitación:

Para la vigencia 2024, la UPC para el régimen contributivo se fijó en \$1.446.086, mientras que para el régimen subsidiado dicho valor es de \$1.256.076. Lo anterior quiere decir que las EPS de ambos regímenes recibirán ANUALMENTE por parte del Estado colombiano estos valores por cada uno de sus afiliados.

Dichos valores supusieron un aumento de 12,01% en ambos regímenes frente al valor fijado para la vigencia 2023, la cual fue significativamente menor al aumento asignado para la vigencia 2022:

Tabla 2. Valor UPC regímenes subsidiado y contributivo (2014-2023)

	Contributivo	Var	Subsidiado	Var
2014	\$653.374	14,84%	\$531.388	4,41%
2015	\$629.974	-3,58%	\$563.590	6,06%
2016	\$689.508	9,45%	\$616.849	9,45%
2017	\$746.046	8,20%	\$667.429	8,20%
2018	\$804.463	7,83%	\$719.690	7,83%
2019	\$847.180	5,31%	\$787.327	9,40%
2020	\$892.591	5,36%	\$829.526	5,36%
2021	\$938.826	5,18%	\$872.496	5,18%
2022	\$989.712	5,42%	\$927.723	6,33%
2023	\$1.289.246	30,26%	\$1.121.396	20,88%
2024	\$1.444.086	12,01%	\$1.256.076	12,01%

Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social 5522 de 2013, 5925 de 2014, 5593 de 2015, 6411 de 2016, 5268 de

Países Bajos	17,5	11,29	64,9	10,8
España	47,4	10,74	70,4	22,2
Brasil	212,6	9,89	41,7	27,5
Uruguay	3,5	9,36	73,0	17,2
Chile	19,1	9,10	50,8	33,2
Colombia	50,3	9,02	71,6	15,1

Fuente: WHO Data - Global Health Metrics y World Bank Data 2022- Gasto en Salud % PIB 2023.

Financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud

La salud en Colombia es un derecho fundamental, por tal razón, toda la población tiene derecho a acceder los servicios designados por el PBS, medicinas y tecnologías disponibles En este sentido, de acuerdo con los datos reportados por el Ministerio de Salud en el 2022, el 99,12% de la población, cerca de 52 millones de colombianos, tiene derecho a estos servicios, los cuales son financiados por medio de los siguientes mecanismos:

- **Unidad de Pago por Capitación (UPC):** mecanismo que tiene como finalidad la financiación del sistema a partir de criterios técnicos mediante un estimado por afiliado. En este sentido, se reconoce un valor per cápita a las entidades prestadoras de salud el cual, según lo señalado en el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, se establece en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad.
- Dicho valor está diferenciado para el régimen subsidiado y el régimen contributivo; no obstante, cabe señalar que la sentencia T-760 de 2008 establece que los beneficios son los mismos para ambos regímenes. Adicionalmente, se debe aclarar que es un valor que está sujeto a un ajuste ex-post o ajuste de riesgo para la incidencia de enfermedades como el cáncer y la hemofilia.
- **Presupuestos máximos:** figura a través de la cual se asigna un presupuesto anual a las EPS del régimen contributivo y subsidiado con el que estas entidades deben realizar la gestión y garantizar la prestación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC a sus afiliados. Su cálculo está a cargo del Ministerio de Salud.

2017, 5858 de 2018, 3513 de 2019, 2503 de 2020, 2381 de 2021, 2809 de 2022 y 2364 de 2023.

Es importante mencionar que el cálculo de la UPC tiene en cuenta factores de los afiliados como la edad, el sexo y las zonas geográficas en las que se encuentran.

Insuficiencia De La Unidad De Pago Por Capitación - UPC

Al revisar la precisión de esta metodología para definir una UPC que efectivamente cumpla con su propósito y sea la adecuada para financiar los costos del sistema, se evidencia que los recursos han sido insuficientes.

Las tres EPS con más población afiliada en el país (que representan alrededor del 44% de la población afiliada) han presentado pérdidas en los últimos dos años. La pérdida consolidada de todas las EPS del Sistema en el 2022 fue de 2.1 billones de pesos, situación que empeoró en 2023, dejando pérdidas por 2.6 billones de pesos para este último año.

Esto ha llevado a que el patrimonio consolidado del sistema presente un deterioro importante, pasando de -2.3 billones de pesos en 2022 a -5.1 billones de pesos en 2023, situación que demuestra los problemas económicos a los que está siendo sometido el sector salud y esto solo desencadena en perjuicios y falta de acceso, calidad oportunidad y eficiencia en el servicio para la población.

La solución a esta problemática, no es reformar el Sistema, es mejorarlo, superar las adversidades y obstáculos que se le han generado y hacia allí esta dirigido este proyecto de ley que propone la conformación de un Comité de Expertos como organismo asesor adscrito al Ministerio de Salud que brinde los conceptos debidamente motivados respecto de los cálculos que deben tenerse en cuenta al momento de calcular la UPC, y los Presupuestos Máximos con el respeto de las variables, metodologías y circunstancias que rodean la financiación del sistema desde estos instrumentos.

3. Impacto fiscal

Cabe resaltar que este proyecto si bien tendría impacto para las finanzas públicas, los recursos en su implementación saldrían de los presupuestos asignados a cada una de las instituciones encargadas de administrar el Sistema de Seguridad Social en Salud y que, en tratándose de un derecho fundamental de interés general debe tenerse en cuenta la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional quien en la Sentencia C-625 de 2010 con ponencia del Honorable Magistrado Nilson pinilla estableció que:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del

órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."

4. Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento. Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflicto de interés, puesto que no trae beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre las soluciones al desfinanciamiento del sistema y los parámetros y entidades que deben asumir la responsabilidad del cálculo de la UPC para garantizar la prestación del servicio de salud, lo cual constituye un proyecto de ley de INTERÉS GENERAL.

Sin embargo, si algún Congresista considera que estos criterios pueden afectarle, deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se presume su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población objeto del mismo por igual y sus efectos regirán para el futuro, además de que se trata de la inclusión de criterios orientadores para el cálculo o fijación de la UPC que seguramente redundará en beneficio de toda la población Colombiana y afiliados el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la necesidad de blindar y rodear de garantías a los afiliados al Sistema General de

Seguridad Social en Salud, logrando de esta manera fortalecer la unidad de la Nación, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley con fundamento en los motivos ya expresados y habida cuenta de la necesidad y conveniencia pública del mismo; para que el Honorable Congreso de la República considere su texto, inicie el trámite legal y democrático pertinente, para obtener su aprobación y haga su tránsito a ser una ley de la república.

De los Honorables Congresistas,


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
Senador de la República


EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

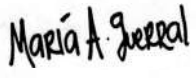

Juan Fernando Caicedo Callejas
Senador de la República
Centro Democrático


JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Norte de Santander


ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático


HILDA GUTIERREZ
Miembro de la Cámara de Representantes
Por Cundinamarca

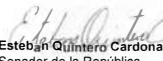

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora de la República


MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ
Senadora de la República


DARUIN CASTELLANOS ROMERO
Representante a la Cámara por el Meta
Partido Centro Democrático

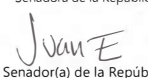

Senador de la República
Enrique Cabrales


Andrés Guerra
Representante de la Cámara


Esteban Quintero Cardona
Senador de la República


NADIA BIELE SCAFF
Senadora de la República


ANA PATRICIA VELASCO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


JUAN E.
Senador(a) de la República




Senador(a) de la República
Eduardo Argente


Senador(a) de la República
Seren Arana

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 1926
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 098/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, para que se

[Handwritten signature]
SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 28 de Julio de 2026

Señor Presidente

Don al fin de repartir el Fructo del Ley No.98/26 Senado: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO, MECANISMO, INSTANCIAS Y ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN, MONITOREO Y AJUSTE DE LA UNIDAD DE PAGO POR CAPTACIÓN UY O PRESUPUESTOS MÁXIMOS, DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada al día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores HONORARIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, JUAN CARLOS GARCÍA, EDUARDO ALFARO, JUAN CARLOS CÁDIZ, ANTONIO CASTELLANO, LUIS RAMÍREZ, ROBERTO CABRALES DAQUERO, NELIA GEORGETTE BLEI SCAFF, STEBAN CRUTON CARDONA , ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMEL SCARF CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS SELMAN DAVID ARANA CANA, ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA, JULIA CORREA NUTTIN y los Honorables Representantes EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN, JUAN FELIPE COLZO ALVAREZ OSCAR DAVID PEREZ GUERRERO, PEDRO DOMINGUEZ VILLALBA, para que en consecuencia se dicte lo procedente. La materia trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

~~DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ~~
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 28 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CUMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Flavio Fructus.

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

~~DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ~~

CONTENIDO

Gaceta número 995 - martes, 11 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 97 de 2026 Senado, por medio de la cual se modifican la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 con la finalidad de fortalecer la contratación interadministrativa, garantizar la capacidad institucional de las entidades contratistas y preservar el principio de selección objetiva. 1

Proyecto de Ley número 98 de 2026 Senado, por medio de la cual se establece el procedimiento, mecanismo, instancias y elementos para la definición, monitoreo y ajuste de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y Presupuestos Máximos, del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones..... 8