REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1902 Bogotá, D. C., martes, 24 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 19 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el Banco Nacional de Medicamentos para Prevenir el Desabastecimiento en el Sistema de Salud.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 1227-2026
Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Doctora
LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República
E. S. D.

ASUNTO: Publicación en la Gaceta del Congreso informe de ponencia para Segundo debate al **Proyecto de Ley No**100 de 2026, "Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo encuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 100/2026 Senado

TITULO: "Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"

INICIATIVA: H.S HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANA PAOLA AGUDELO GARCIA, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, SELMEN DAVID ARANA CANO, JULIA CORREA NUTTIN, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, ZANDRA MARÍA BERNAL RINCON, JULIA CORREA NUTTIN, SELMEN DAVID ARANA CANO, LEONARDO DE JESUS GALLEGO ARROYAVE, H.R. JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ, HILDA GUTIERREZ, DARUIN CASTELLANOS ROMERO, EDUAR TRIANA RINCON, ANDRES GUERRA HOYOS.

RADICADO: EN SENADO: **28-07-2026** EN COMISIÓN: **12-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**
PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
06 Art 996/2026	06 Art 1307/2026							

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA	COORD PONENTE	CENTRO DEMOCRATICO
ANA PAOLA AGUDELO GARCIA	PONENTE	MIRA

NÚMERO DE FOLIOS: TREINTA Y UNO (32)
RECIBIRO EL DIA: 24 DE NOVIEMMBRE DE 2026
HORA: 16:04 PM

Atentamente,

ALFREDO JOSE MOISES LOPEZ
Secretario General Comisión Séptima

Bogotá D.C, noviembre 2026.

Secretario
DIEGO ALEJANDRO. GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 100 de 2026, ***"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"***

Respetado secretario,

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de República, me permito presentar informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 100 de 2026 ***"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"***

Cordialmente,

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
Senador partido Centro Democrático
Ponente Coordinador

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senadora partido MIRA
Ponente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de Senado, nos permitimos presentar INFORME DE PONENCIA POSITIVA para segundo debate al Proyecto de Ley número 100 de 2026 ***"por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"*** La exposición de motivos que acompaña la ponencia del proyecto se estructura de la siguiente manera:

I. Síntesis del Proyecto.
II. Antecedentes del Proyecto.
III. Análisis de la iniciativa.
IV. Marco normativo.
V. Pliego modificatorio articulado.
VI. Impacto fiscal.
VII. Declaratoria de conflicto de interés.
VIII. Proposición.
IX. Texto propuesto.

I. Síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley, que ya cursa para su segundo debate, tiene por objeto fortalecer el acceso efectivo, oportuno y continuo a los medicamentos mediante tres componentes principales: establecer la entrega domiciliaria como una obligación legal a cargo de las entidades responsables del aseguramiento, sin que su procedencia dependa de una entrega incompleta previa; crear el Banco Nacional de Medicamentos como mecanismo estratégico para prevenir y atender situaciones de escasez y desabastecimiento; y elevar a rango legal obligaciones de reporte, seguimiento e información sobre la disponibilidad y abastecimiento de medicamentos, articuladas con los sistemas de información existentes.

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	No. 100 de 2026 (Senado)
Título	*"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"*
Materia	Salud – Medicamentos - Abastecimiento y entrega domiciliaria
Autor	H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Ponentes	H.S. Ana Paola Agudelo H.S. Andrés Eduardo Forero Molina
Origen	Senado de la República
Radicación	2026E57128 (senado)
Estado	Segundo debate Senado

II. Antecedentes del proyecto de Ley

El Proyecto de Ley No. 100 de 2026 Senado corresponde a una nueva iniciativa legislativa; sin embargo, la entrega domiciliaria y el seguimiento al abastecimiento de medicamentos cuentan con antecedentes normativos relevantes.

El artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012 estableció la obligación de garantizar la entrega de medicamentos pendientes en el lugar de residencia o trabajo del afiliado dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a una entrega incompleta, disposición posteriormente desarrollada por la Resolución 1604 de 2013 y reformada por la Circular Externa 017 de 2026.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 1763 de 2026, mediante la cual creó el Sistema de Información para la Centralización de Alertas de Abastecimiento de Tecnologías en Salud –SISCAATS–. Este nuevo marco regulatorio constituye un antecedente directo para la iniciativa y permite armonizar el proyecto con los mecanismos actualmente vigentes de reporte, seguimiento y prevención del desabastecimiento.

El presente proyecto de ley, cuya ponencia para primer debate fue publicada en la gaceta 1307 de 2025 Senado fue discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente Del Honorable Senado De La República, en sesión ordinaria de fecha miércoles 14 de octubre de 2026, según acta no 11, de la legislatura 2026-2027. Puesto a discusión y votación la proposición con que termino el informe de ponencia para primer debate Senado, esta fue aprobada, con el mecanismo de votación ordinaria, por nueve (09) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención.

Se aviló una proposición presentada por la H.S Claudia Margarita Zuleta Mugnas al artículo 2 del texto propuesto para primer debate y se obtuvo su aprobación con el mecanismo de votación ordinaria, por nueve (09) votos a favor, ningún vots en contra, ninguna abstención.

III. Análisis de la Iniciativa

El Proyecto de Ley No. 100 de 2026 Senado busca fortalecer las condiciones de acceso efectivo y oportuno a los medicamentos mediante tres medidas complementarias: establecer la entrega domiciliaria como una obligación legal a cargo de las entidades responsables del aseguramiento; crear el Banco Nacional de Medicamentos como mecanismo estratégico frente a situaciones de escasez y desabastecimiento; y fortalecer, con rango legal, las obligaciones de información, monitoreo y alerta sobre disponibilidad y abastecimiento de medicamentos.

1. Entrega domiciliaria como obligación legal

El ordenamiento jurídico colombiano ya contempla mecanismos de entrega domiciliaria de medicamentos. En particular, el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012 establece que las Entidades Promotoras de Salud deben asegurar la entrega completa e inmediata de los medicamentos y dispone que, cuando excepcionalmente esta no pueda realizarse de manera completa al momento de la reclamación, deberán garantizar la entrega de los medicamentos pendientes en el lugar de residencia o trabajo autorizado por el afiliado dentro de un término no mayor a cuarenta y ocho (48) horas.

La Resolución 1604 de 2013 desarrolló esta disposición y definió expresamente dicho mecanismo como una modalidad excepcional derivada de una entrega incompleta. Más recientemente, la Circular Externa 017 de 2026 reiteró la obligación de garantizar la entrega domiciliaria dentro de las cuarenta y ocho (48) horas cuando se generen medicamentos pendientes.

En consecuencia, la innovación legislativa propuesta no consiste en crear por primera vez la entrega domiciliaria, sino en modificar su alcance legal. El proyecto busca que esta modalidad deje de depender necesariamente de una reclamación presencial previa y de la generación de un medicamento pendiente, para convertirse en una obligación legal a cargo de las entidades responsables del aseguramiento, sin costo adicional para el usuario y bajo las condiciones técnicas y sanitarias que establezca la reglamentación.

Con este propósito, el pliego de modificaciones propone reformar expresamente el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012. La modificación preserva la garantía actualmente existente de entrega de medicamentos pendientes dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, pero incorpora una protección adicional que permita acceder a la entrega domiciliaria desde el inicio del proceso de suministro.

Esta medida adquiere especial importancia para las personas las personas con discapacidad o movilidad reducida y con enfermedades crónicas, huérfanos o de alto costo, los adultos mayores, y quienes habitan en zonas rurales, rurales dispersas o de difícil acceso, para quienes el desplazamiento hasta un punto de dispensación puede constituir una barrera adicional para la continuidad de sus tratamientos.

2. Registro de Información Nacional de Medicamentos

El segundo componente de la iniciativa consiste en la creación del Banco Nacional de Medicamentos como un mecanismo público de carácter estratégico, bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, destinado a prevenir y atender situaciones de escasez, riesgo de desabastecimiento y desabastecimiento en el territorio nacional. Es de aclarar que la iniciativa inicial y en primer debate se enunció como Banco Nacional de Medicamentos, al cual, en la presente ponencia se propone mejorar el nombre por Registro de Información Nacional de Medicamentos.

El proyecto busca que dicho mecanismo pueda articular recursos y capacidades de origen público, privado o mixto y cuente con cobertura nacional, dejando al Gobierno Nacional la definición reglamentaria de su organización, funcionamiento, financiación y operación territorial.

El Registro de Información no pretende sustituir las obligaciones ordinarias que corresponden a las entidades responsables del aseguramiento, gestores farmacéuticos, prestadores, fabricantes, distribuidores y demás actores de la cadena. Su finalidad es fortalecer la capacidad de respuesta del sistema cuando la disponibilidad ordinaria de medicamentos resulte insuficiente o se encuentre amenazada.

De igual manera, la iniciativa articula el Registro de Información Nacional de Medicamentos con la obligación de entrega domiciliaria, de forma que ante situaciones de escasez o desabastecimiento las entidades responsables puedan activar los mecanismos institucionales e informativos necesarios para procurar la continuidad del suministro.

3. Información, monitoreo y alertas de abastecimiento

El proyecto también busca fortalecer las obligaciones de reporte y seguimiento sobre inventarios, disponibilidad y riesgos de desabastecimiento.

Sobre esta materia debe tenerse especialmente en cuenta que, con posterioridad a la radicación del proyecto, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 1763 del 5 de agosto de 2026, mediante la cual estableció el Sistema de Información para la Centralización de Alertas de Abastecimiento de Tecnologías en Salud —SISCAATS—.

Esta herramienta tiene por objeto centralizar información y facilitar la identificación, monitoreo y gestión de incidencias que puedan afectar el abastecimiento de medicamentos y otras tecnologías en salud.

La expedición de esta regulación administrativa no elimina la necesidad de la iniciativa. Por el contrario, permite que durante el trámite legislativo se armonice el proyecto con la institucionalidad recientemente creada y que determinados deberes estructurales de reporte y seguimiento sean elevados a rango legal, dejando al Gobierno Nacional el desarrollo de sus aspectos técnicos y operativos.

En consecuencia, el proyecto propone que la información destinada al Registro de Información Nacional de Medicamentos se articule con el SISCAATS y con los demás sistemas existentes, evitando duplicidades en los reportes y permitiendo además que los usuarios accedan, cuando sea técnicamente posible, a información clara y actualizada sobre la disponibilidad de medicamentos, puntos de dispensación y fechas estimadas de reposición.

En conjunto, estas medidas buscan que la garantía del derecho fundamental a la salud no concluya con la prescripción del medicamento, sino que se traduzca en su acceso efectivo y oportuno, mediante una regulación que fortalezca simultáneamente la entrega, el abastecimiento y la información disponible para los usuarios y las autoridades.

La Senadora Ana Paola Agudelo y la bancada del partido MIRA, coautora y ponente de este proyecto de ley, en el año 2023, durante el trámite del proyecto de Ley 215 de 2023 Senado, 339 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos de Ley No. 340 de 2023 Cámara, del cual el Senador Andrés Forero fue autor junto con su bancada, 341 de 2023 Cámara, y 344 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones", presentaron una propuesta orientada a establecer soluciones normativas de idéntica naturaleza a las que hoy inspiran esta iniciativa legislativa.

Este antecedente ratifica un compromiso sostenido en el tiempo, y evidencia un interés superior por estructurar acciones concretas, oportunas y eficientes que respondan de manera directa a las barreras de acceso a medicamentos que enfrentan a diario los pacientes en Colombia.

Para adicionalmente, atendiendo a la coyuntura y a los persistentes fallas de abastecimiento en el sistema de salud, resulta imperativo enriquecer las consideraciones de la presente iniciativa mediante la incorporación de los valiosos aportes realizados por diversos actores del sector, con especial énfasis en la voz de las organizaciones de pacientes y de las comunidades en las regiones. Por ello, en el curso del primer debate, se fortaleció el alcance de la ley, trasladando de un esquema institucional en relación con el reporte de inventarios, hacia una garantía efectiva de transparencia e información pública. De este modo, se busca no solo optimizar la logística de entrega domiciliaria e intrainstitucional, sino empoderar al ciudadano mediante el acceso oportuno a datos claros, verificables y en tiempo real sobre la disponibilidad de sus medicamentos, los puntos de dispensación habilitados y las fechas estimadas de reposición. Con ello, se procura consolidar una herramienta legislativa más robusta, preventiva y orientada a devolver la eficiencia, la confianza y la dignidad al acceso a la salud en todo el territorio nacional.

En este sentido esta iniciativa busca que el derecho fundamental a la salud no se limite a la prescripción médica, sino que se materialice en la disponibilidad y entrega efectiva del tratamiento requerido, reduciendo las barreras administrativas y logísticas que actualmente afectan a millones de usuarios del sistema. Sobre ello nos referiremos en el pliego de modificaciones.

Durante los últimos cuatro años, el sistema de salud colombiano ha enfrentado una de las mayores crisis de abastecimiento de medicamentos de su historia reciente. Miles de pacientes han reportado dificultades para acceder a tratamientos esenciales para enfermedades cardiovasculares, diabetes, epilepsia, cáncer, enfermedades huérfanas, salud mental y patologías de alto costo. Esta situación ha generado un aumento en las acciones de tutela, las quejas ante la Superintendencia Nacional de Salud, la interrupción de tratamientos y un deterioro significativo en la confianza de los ciudadanos en la administración del sistema de salud por parte del gobierno 2022-2026.

Si bien el desabastecimiento responde a múltiples factores —como dificultades en las cadenas internacionales de suministro, incremento de los costos de producción, problemas logísticos, dependencia de materias primas importadas y retrasos en los pagos a algunos actores del sistema, también ha quedado en evidencia la ausencia de mecanismos eficientes de coordinación, monitoreo y respuesta temprana que permitan anticipar y mitigar estas contingencias, sin dejar de lado la mala administración del Sistema de Salud desde el 7 de agosto de 2022.

Es por esto que, la presente iniciativa legislativa tiene un impacto estructural, al proponer una política pública enfocada en garantizar la continuidad del tratamiento farmacológico como componente esencial del derecho fundamental a la salud. La creación de un Registro de Información Nacional de Medicamentos estratégico de medicamentos permitirá mantener reservas de medicamentos esenciales para enfrentar contingencias, reducir el riesgo de interrupciones en la atención y responder con mayor capacidad a eventos de escasez nacional o internacional.

Asimismo, la implementación de una plataforma tecnológica de seguimiento e interoperabilidad facilitará el monitoreo permanente de inventarios, la identificación temprana de riesgos de desabastecimiento y una mejor coordinación entre los diferentes actores del sistema, incluyendo a los pacientes. Esto permitirá optimizar la distribución de medicamentos, reducir tiempos de espera y evitar desplazamientos innecesarios de los pacientes entre diferentes dispensadores en busca de un tratamiento disponible.

Otro impacto relevante es el fortalecimiento de la equidad en el acceso. La entrega domiciliaria de medicamentos para pacientes con enfermedades crónicas, personas mayores, personas con discapacidad y habitantes de zonas rurales contribuirá a disminuir barreras geográficas y económicas, mejorar la adherencia a los tratamientos y reducir complicaciones derivadas de la suspensión de medicamentos esenciales.

Desde el punto de vista financiero, la iniciativa también puede generar eficiencias para el sistema de salud. Un abastecimiento planificado, acompañado de sistemas de información interoperables y mecanismos de seguimiento, reduce pérdidas por vencimiento de medicamentos, optimiza la gestión de inventarios y disminuye costos derivados de hospitalizaciones evitables ocasionadas por la interrupción de tratamientos. De igual forma, la reducción de acciones de tutela y reclamaciones administrativas contribuirá a disminuir los costos asociados a la judicialización del acceso a medicamentos.

Finalmente, este proyecto fortalece la confianza de los ciudadanos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, al establecer mecanismos que permitan que la formulación médica se traduzca efectivamente en la entrega oportuna del medicamento requerido. En consecuencia, la iniciativa no solo busca resolver problemas coyunturales de escasez, sino construir un modelo preventivo, resiliente y sostenible que garantice la disponibilidad permanente de medicamentos esenciales y contribuya a la protección efectiva del derecho fundamental a la salud, evitando que las crisis de abastecimiento vividas en Colombia durante los últimos años vuelvan a poner en riesgo la vida y la calidad de vida de millones de pacientes.

Evidencia Internacional

La Organización Mundial de la Salud ha recomendado fortalecer modelos de distribución descentralizada y centrados en el paciente, especialmente para quienes requieren tratamientos de larga duración. Entre las alternativas identificadas se encuentran la dispensación para varios meses y mecanismos descentralizados de distribución mediante correo, puntos comunitarios, farmacias locales, centros de salud y trabajadores comunitarios.

La OMS también ha documentado experiencias de entrega domiciliaria de medicamentos en diferentes países, particularmente cuando existen barreras de acceso físico a los servicios de salud. En la región del Sudeste Asiático, por ejemplo, la entrega domiciliaria de medicamentos antirretrovirales fue utilizada para pacientes que no podían desplazarse

hasta los establecimientos de salud. Esta misma entidad ha identificado la utilización de herramientas digitales y sistemas de información para facilitar la localización de medicamentos disponibles, reducir tiempos de espera y mejorar el acceso de personas residentes en zonas alejadas.

En 2025-2026, Grecia implementó un programa de entrega domiciliaria gratuita de medicamentos de alto costo para pacientes con enfermedades crónicas y potencialmente mortales, utilizando prescripción digital, autorización del paciente, operadores logísticos certificados y mecanismos especiales de cadena de frío. Aproximadamente 139.000 pacientes se encuentran comprendidos en el programa.

Estos antecedentes permiten concluir que la entrega domiciliaria no constituye una medida excepcional o ajena a los sistemas modernos de salud, pero su implementación debe estar acompañada de trazabilidad, seguridad, protección de la cadena de frío, prescripción válida, control sanitario y mecanismos de seguimiento.

Evidencia y experiencia regional

El Banco Interamericano de Desarrollo sugiere utilizar mecanismos de entrega domiciliaria para medicamentos de mantenimiento dentro del esquema internacional de medicamentos prioritis, incluyendo solicitudes electrónicas y suministro programado. Esta experiencia demuestra la viabilidad de integrar prescripción, farmacia, logística y entrega domiciliaria mediante herramientas tecnológicas. Por ello es de suma importancia hacer transversal la prescripción electrónica, dispensación y distribución domiciliaria.

Disminución del Gasto en salud de Colombia.

Para reducir el gasto de bolsillo en salud de los Colombianos, el país ha realizado un esfuerzo importante en los últimos años por aumentar su inversión en salud. En el año 2000 el gasto corriente en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia fue de 5,84%, en el año 2010 fue de 7,31% y para el año 2020 fue de 8,71% (Banco Mundial, 2023). 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.

Esto es relevante porque en Colombia el derecho a la salud es un derecho fundamental y cuenta con el Plan de Beneficios en Salud que busca cubrir a la totalidad de la población, de ahí la importancia de ratificar el derecho a recibir los medicamentos como fundamental, vital y de primacía, y la mejor manera para lograrlo es a través de la entrega de medicamentos a domicilio que propone esta iniciativa.

IV. Marco normativo

A. Constitucional.

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece que:

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.
Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.
No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.
La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Por su parte el artículo 49 del texto superior estipula:

La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.
Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.
La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.
Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.
El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al entorno dependiente o adicto y a su familia para fortalecerlo en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por

consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

II. Normativa Legal

Ley 1751 de 2015 que desarrolla el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y de la cual cabe resaltar, para efectos del fundamento jurídico del presente proyecto de ley:

ARTÍCULO 2o. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. *El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.*

Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

ARTÍCULO 4o. DEFINICIÓN DE SISTEMA DE SALUD. *Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones, competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento, controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud.*

ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. *El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:*

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que tienen el deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;
b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación efectiva de las acciones de todos los agentes del Sistema;
c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;
d) <Literal CONDICIONALMENTE exequible> Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;
e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;
f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;
g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;
h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;
i) la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población;
j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio.

El antecedente legal directo de la iniciativa se encuentra en el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012, disposición con fuerza de ley que actualmente regula el suministro de medicamentos en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 131. SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS. Las Entidades Promotoras de Salud tendrán la obligación de establecer un procedimiento de suministro de medicamentos cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud a sus afiliados, a través del cual se asegure la entrega completa e inmediata de los mismos.

En el evento excepcional en que esta entrega no pueda hacerse completa en el momento que se reclaman los medicamentos, las EPS deberán disponer del mecanismo para que en un lapso no mayor a 48 horas se coordine y garantice su entrega en el lugar de residencia o trabajo de el afiliado así lo autorice."

La disposición contiene actualmente dos garantías: (i) la entrega completa e inmediata de los medicamentos y (ii), cuando excepcionalmente exista una entrega incompleta, el suministro domiciliario del medicamento pendiente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

El presente proyecto propone modificar expresamente este artículo, preservando ambas garantías y ampliando su alcance, de manera que la entrega domiciliaria deje de operar únicamente como respuesta frente a una dispensación incompleta y se constituya en una obligación legal que permita al afiliado optar por esta modalidad sin costo adicional y sin necesidad de desplazarse previamente a un punto de dispensación.

La Resolución 1604 de 2013 reglamentó el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012 y estableció los lineamientos aplicables al "mecanismo excepcional de entrega de medicamentos" en el domicilio o lugar de trabajo del afiliado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a una entrega incompleta. Asimismo, creó un sistema de monitoreo, seguimiento y control de la entrega de medicamentos.

Esta regulación evidencia que el modelo vigente concibe expresamente la entrega domiciliaria como una respuesta excepcional posterior a una dispensación incompleta. Precisamente sobre este aspecto pretende avanzar la modificación legislativa propuesta.

Posteriormente, mediante la Resolución 1703 del 5 de agosto de 2026, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció el Sistema de Información para la Centralización de Alertas de Abastecimiento de Tecnologías en Salud –SISCAATS–, como herramienta para identificar, monitorear y gestionar las incidencias que afecten el abastecimiento de medicamentos y otras tecnologías en salud.

La resolución establece obligaciones de reporte para distintos actores que intervienen en la cadena de distribución física y busca consolidar información relacionada con disponibilidad y abastecimiento. Su expedición, posterior a la radicación del proyecto, constituye un referente directo para el pliego de modificaciones.

En ese sentido, la iniciativa propone elevar a rango legal la obligación estructural de reporte y seguimiento, articulando la información destinada al Registro de Información Nacional de Medicamentos con el SISCAATS y evitando la creación de sistemas paralelos o la duplicidad de cargas administrativas.

C. Jurisprudencia

Por otro lado, respecto al desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional también ha establecido un sinnúmero de directrices bajo las cuales debe ser analizado el derecho fundamental a la salud a efecto de lograr su materialización, garantía y protección:

SU-480 de 1997

El Estado está obligado a prestar el plan de atención básica en salud y las EPS, especialmente deben prestar el plan obligatorio de salud y el plan obligatorio de salud del régimen subsidiado, dentro de los parámetros que el mismo Estado ha fijado.

Hay que admitir que, al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema. Pero, lo principal es que se tenga conciencia de que lo que se recauda no pertenece a las EPS, ni mucho menos entra al presupuesto nacional ni a los presupuestos de las entidades territoriales, sino que pertenece al sistema general de seguridad social en salud, es, pues, una contribución parafiscal. Por tal razón, la Corte no puede ser indiferente al equilibrio estructural del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, al plan obligatorio de salud del régimen subsidiado y a los principios de universalidad y solidaridad que deben ir paralelos. La vigilancia de estos preceptos forma parte de uno de los objetivos del Estado social de derecho: la solución de las necesidades insatisfechas de salud.

C-542 de 1998

La Seguridad Social constituye "...un servicio público de carácter obligatorio, sometido a la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley, que consistentemente se estructura en la forma de un derecho absolutamente irrenunciable, cuya prestación corre a cargo del Estado, con la intervención de los particulares, y del cual son titulares todos los ciudadanos, permitiéndoles obtener el amparo necesario para cubrir los riesgos que pueden llegar a minar su capacidad económica y afectar su salud, con especial énfasis en aquellos sectores de la población más desprotegidos, en la intención de conservar una comunidad sana y productiva, gracias a la ampliación gradual de la cobertura que en forma progresiva debe producirse, según los parámetros que señale el legislador"

T- 540 de 2002

Los adultos mayores necesitan una protección preferente en vista de las especiales condiciones en que se encuentran y es por ello que el Estado tiene el deber de garantizar los servicios de seguridad social integral a estos, dentro de los cuales se encuentra la atención en salud.

La atención en salud de personas de la tercera edad se hace relevante en el entendido en que es precisamente a ellos a quienes debe procurarse un urgente cuidado médico en razón de las dolencias que son connaturales a la etapa del desarrollo en que se encuentran y es por este mandato o precedente jurisprudencial vinculante que este proyecto de ley se torna pertinente y necesario.

C-974 de 2002

Si bien la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, al cual corresponde hacer efectiva la garantía que conforme a la Constitución tienen todas las personas para

acceder a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, y en tal virtud éste debe desplegar una intensa actividad de dirección, regulación y control, no es menos cierto que la propia Constitución ha previsto la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos y en la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social, lo cual implica que para dicha participación, de la manera como ella este prevista en la ley, es necesario garantizar, en armonía con los principios que rigen la prestación de los servicios de salud, las condiciones de libertad económica que de acuerdo con la Constitución, y de manera general, rigen a actividad de los particulares. Ello quiere decir que, la imperiosa intervención del Estado en la regulación y control de la prestación del servicio de salud no puede hacerse de manera tal que se frustre la posibilidad del desarrollo privado en los términos previstos por la Constitución y la ley.

C-955 de 2007

Enfatiza que todos los recursos de la Seguridad Social tienen destinación específica, la Corte ha aclarado que dicha destinación incluye tanto los recursos destinados a la organización y administración del sistema de seguridad social como los orientados a la prestación del servicio. Así pues, la misma Corporación se ha encargado de aplicar que la destinación específica de los recursos parafiscales de la Seguridad Social en Salud no se desconoce por el hecho de que parte de los mismos se dirijan a financiar la organización y administración del Sistema. Además, ha indicado que ello es así por razones que tocan con la materialización del principio de eficiencia que preside la prestación de dicho servicio de salud, principio que se orienta a lograr la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.

T-748 de 2009

Para el caso de las personas de la tercera edad, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, esta Corporación ha sostenido que el derecho a la salud adquiere la calidad de derecho fundamental autónomo, en razón a las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encuentran. Por esta razón, el Estado y las entidades prestadoras de salud se encuentran obligadas a prestarles la atención médica integral que requieran, de conformidad con el tratamiento ordenado por el médico tratante, lo cual incluye los medicamentos, con sujeción a los principios de calidad, eficiencia, continuidad y oportunidad, ratificando esta Sentencia lo ya manifestado de urgencia y necesidad de este proyecto de ley.

T-760 de 2008

Que tiene como objetivo analizar diferentes facetas del "Derecho a la Salud" y valorar sus implicaciones con la finalidad de garantizar el goce universal equitativo y efectivo de este derecho. En esta sentencia la Corte emite una regulación de sistema del derecho a la salud que afecta la posibilidad de su goce efectivo por las personas y situaciones concretas y específicas e imparte órdenes con un cronograma de actividades de cumplimiento específico que trate de superar las fallas de la regulación del sistema de salud en su materialización como derecho fundamental.

C-463 de 2008

La salud es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, cuya prestación debe llevarse a cabo con fundamento en las normas constitucionales y en los principios de universalidad, solidaridad y eficacia. De acuerdo con el principio de universalidad todas las personas en condiciones de igualdad deben estar amparadas frente a todos los riesgos derivados del aseguramiento en salud, bien sea para la prevención o promoción de la salud, o bien para la protección o la recuperación de la misma.

En cuanto al principio de solidaridad se manifiesta en dos subreglas: en el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos; y en la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia. Por último, el principio de eficiencia en materia de salud hace relación al arte de la mejor utilización y maximización de los recursos financieros disponibles para lograr y asegurar la mejor prestación de los servicios de salud a toda la población a que da derecho la seguridad social en salud.

C-252 de 2010

Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema, tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros". De igual manera, en la sentencia C-955 de 2007 (anterior), el Tribunal concluyó que el diseño legal del sistema de seguridad social en salud es el desarrollo del deber del Estado de intervenir en la economía para asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, como quiera que "se le ha confiado al Legislador la misión de formular las normas básicas relativas a la naturaleza, la extensión y la cobertura del servicio público, su carácter de esencial, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, la permanencia, la calidad y la eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, sus deberes y derechos, el régimen de su protección y las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten un servicio público, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce la inspección, el control y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente".

C-607 de 2012

De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 de la Constitución Política establece que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella". En desarrollo de este mandato constitucional, la jurisprudencia ha reconocido de manera uniforme y pacífica que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, "tanto en salud como en pensiones, con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal.

C-262 de 2013

El artículo 48 constitucional permite que los particulares acompañen al Estado en la prestación del servicio. Así, este precepto se refiere a los particulares en dos oportunidades: en el inciso tercero para señalar que el Estado, con la participación de los particulares, debe ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, y en el inciso cuarto, cuando señala que el servicio podrá ser prestado por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. En el ámbito de la cobertura de las contingencias relacionadas con la salud, el artículo 49 superior indica que el Estado debe establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, quienes quedarán sujetas a su vigilancia y control, así como definir las competencias de dichas entidades. Estas disposiciones muestran que la participación de los particulares en la prestación del servicio de seguridad social, y específicamente en el ámbito de la salud, está condicionada a la regulación, vigilancia y control del Estado. En otras palabras, si bien es cierto la Constitución permite la participación de los particulares, éstos deben sujetarse a las reglas que establezca el Estado a través del Congreso y el Ejecutivo, quien puede definir los alcances de su participación con sujeción a la Carta Política, y someterse a su vigilancia y control. Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el poder de regulación de las libertades económicas en el ámbito del SGSSS es reforzado, en vista del interés público que reviste el servicio y su relación con la realización de varios derechos fundamentales, como la salud.

T-017 de 2021

Esta sentencia concluye que la protección del derecho a la salud es fundamental para garantizar la dignidad de la persona y una vida digna.

T-195 de 2021

Esta sentencia reitera que el derecho a la salud es fundamental y que su prestación debe ser integral y continua. También señala que el Estado debe tomar medidas excepcionales para garantizar el derecho a la salud en caso de emergencia.

C-283 de 2023

Aquí la Corte Constitucional insiste en que, para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud se requiere un flujo oportuno y efectivo de recursos que contribuya a la sostenibilidad financiera del sistema de salud, el cual se ha visto afectado, entre otros, por la complejidad de los procesos implementados para la asignación de los dineros de la salud, lo que ha derivado en graves problemas de iliquidez en las entidades promotoras y prestadoras de los servicios de salud.

T-208 de 2023

Esta sentencia establece que el derecho a la salud de los adultos mayores debe ser protegido de manera reforzada. También señala que el derecho al diagnóstico es parte del derecho a la salud, y que el concepto científico del médico tratante es el principal criterio para establecer si se requiere un servicio de salud, dentro del cual se deben entender incluidos, los medicamentos.

Y se resaltan también las sentencias T-478 del 01 de septiembre de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas silva, sobre el carácter fundamental del derecho a la salud y sus principios rectores como eficiencia, universalidad y solidaridad, la Sentencia T-375 del 14 de julio de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo sobre los principios rectores que lo deben regir, entre otros, el de oportunidad, eficiencia, calidad, integralidad, continuidad, la Sentencia T-301 del 09 de junio de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo sobre el Derecho a la salud como derecho fundamental autónomo en relevación de jurisprudencia.

D. Normas internacionales:

Declaración Universal de los Derechos del Hombre:

Artículo 17. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre del 1969, en la cual se resalta que dentro de un estado de derecho en el cual se rigen las instituciones democráticas, la garantía de derechos de los seres humanos se basa en el establecimiento de condiciones básicas necesarias para su sustentación (alimentación, **salud**, libertad de organización, de participación política, entre otras)

Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se le aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se les aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

E. Normativa reglamentaria y administrativa

La Resolución 1604 de 2013 reglamentó el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012 y desarrolló el mecanismo excepcional de entrega domiciliaria de medicamentos cuando se presenta una entrega incompleta, estableciendo que el medicamento pendiente deberá ser entregado en el lugar de residencia o trabajo autorizado por el afiliado dentro de un término no mayor a cuarenta y ocho (48) horas.

Posteriormente, la Circular Externa 017 de 2026 reforzó las obligaciones de las EPS y gestores farmacéuticos en materia de suministro oportuno, gestión de medicamentos pendientes, redes alternas de dispensación, entrega domiciliaria dentro de las cuarenta y ocho (48) horas y seguimiento a situaciones de escasez o desabastecimiento.

Asimismo, mediante la Resolución 1783 de 2029, el Ministerio de Salud y Protección Social estableció el Sistema de Información para la Centralización de Alertas de Abastecimiento de Tecnologías en Salud –SISCAATS–, orientado a fortalecer el monitoreo, reporte y gestión de riesgos relacionados con la disponibilidad y abastecimiento de medicamentos y demás tecnologías en salud.

Este desarrollo normativo evidencia que Colombia cuenta actualmente con mecanismos administrativos de entrega domiciliaria, seguimiento y gestión del abastecimiento. Sin embargo, la garantía legal expresa de entrega domiciliaria continúa asociada principalmente al evento de una entrega incompleta previa.

En consecuencia, el presente proyecto propone elevar la entrega domiciliaria a una obligación legal que pueda operar desde el inicio del proceso de suministro, sin costo adicional para el usuario y sin necesidad de que previamente se genere un medicamento pendiente, preservando simultáneamente la garantía vigente de entrega dentro de las cuarenta y ocho (48) horas.

De igual manera, la iniciativa pretende elevar a rango legal obligaciones estructurales de reporte, seguimiento e información sobre abastecimiento, articulándolas con el SISCAATS y los demás mecanismos existentes, y complementarlas mediante la creación Registro de Información Nacional de Medicamentos como instrumento estratégico para la prevención y atención de situaciones de escasez y desabastecimiento.

V. Pliego modificatorio del articulado aprobado en Primer Debate

Con ocasión a las intervenciones y constancias dejadas por los senadores en el curso del primer debate y los valiosos aportes de mejora en la redacción sugeridos por la ponente y coautora HS ANA PAOLA AGUDELO, además de las mejoras al texto realizadas por el autor HS HONORIO HENRIQUEZ PINEDO, se presenta el siguiente pliego de modificaciones a consideración de la Plenaria del Senado de la República:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
TÍTULO *"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el Banco nacional de medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud"*	TÍTULO *"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el* **banco** *el* ***Registro de información*** *Nacional de Medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud* ***y se dictan otras disposiciones"***	Se hacen ajustes de redacción y aclaración respecto de que no se trata de un Banco físico como tal, para dar claridad de que se trata de un registro para que los pacientes y el sistema en general tenga pleno conocimiento de la disponibilidad de los medicamentos.
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer el acceso efectivo, oportuno y continuo a los medicamentos, mediante el establecimiento de la entrega domiciliaria como una obligación legal a cargo de las entidades responsables del aseguramiento, la creación del Banco Nacional de Medicamentos como mecanismo estratégico para prevenir y atender situaciones de escasez y desabastecimiento, y el fortalecimiento de los mecanismos de información pública, clara, actualizada y verificable, seguimiento y alerta sobre la disponibilidad y abastecimiento de medicamentos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer el acceso efectivo, oportuno y continuo a los medicamentos, mediante el establecimiento de la entrega domiciliaria como una obligación legal a cargo de las entidades responsables del aseguramiento, la creación del **Banco** ***Registro de información*** Nacional de Medicamentos como mecanismo estratégico para prevenir y atender situaciones de escasez y desabastecimiento, y el fortalecimiento de los mecanismos de información pública, clara, actualizada y verificable, seguimiento y alerta sobre la disponibilidad y abastecimiento de medicamentos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.	Se cambia texto
Artículo 2. Modificación del artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012. Modifíquese el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012, el cual quedará así: Artículo 131. Suministro de medicamentos y entrega domiciliaria. Las Entidades Promotoras de Salud y las demás entidades responsables del aseguramiento en salud garantizarán a sus afiliados la entrega completa e inmediata de los medicamentos prescritos a los que tengan derecho, mediante los mecanismos de dispensación legalmente previstos. La entrega domiciliaria programada desde la primera dispensación, sin necesidad de una entrega fallida previa, se garantizará, a elección del paciente y sin costo adicional por este servicio, exclusivamente a: 1. Pacientes diagnosticados con enfermedades crónicas, de alto costo, huérfanas o autoinmunes que requieran tratamiento farmacológico continuo o periódico, según prescripción del profesional tratante. 2. Pacientes con otras enfermedades diagnosticadas que requieran control clínico permanente y tratamiento farmacológico continuo o periódico, según criterio del profesional tratante. Parágrafo 1. Los controles para seguimiento de continuidad o modificación del tratamiento se realizarán conforme a lo descrito en los protocolos y guías de manejo clínico. Parágrafo 2. Independientemente del diagnóstico o del grupo poblacional, cuando no se suministre alguno de los medicamentos prescritos o se entregue una cantidad inferior a la ordenada al momento de la reclamación, la entidad responsable garantizará la entrega de los medicamentos o cantidades pendientes en el lugar de residencia o trabajo del afiliado, si este lo autoriza, sin costo adicional por la entrega, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a dicha reclamación. El registro del pendiente no reiniciará el término ni exigirá una nueva reclamación. Se observará un plazo menor cuando la necesidad clínica o una orden judicial así lo exijan.	**Artículo 2. Modificación del artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012.** Modifíquese el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012, el cual quedará así: Artículo 131. Suministro de medicamentos y entrega domiciliaria. Las Entidades Promotoras de Salud y las demás entidades responsables del aseguramiento en salud, así como ***las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) que asuman o tengan a su cargo dicha obligación en virtud de sus acuerdos contractuales o la reglamentación vigente*** garantizarán a sus afiliados la entrega completa e inmediata de los medicamentos prescritos a los que tengan derecho, mediante los mecanismos de dispensación legalmente previstos. ***para ello deberán establecer un procedimiento de suministro de medicamentos que garantice a sus afiliados la entrega completa e inmediata de los medicamentos prescritos***	Se adiciona el Parágrafo 3° para brindar seguridad jurídica y trazabilidad al usuario en el conteo del término de entrega de medicamentos pendientes. Al exigir la expedición inmediata de una constancia física o digital que registre la fecha y hora exactas de la reclamación incompleta, se elimina la incertidumbre probatoria sobre el inicio del plazo de cuarenta y ocho (48) horas y se fortalece la capacidad de seguimiento y control del ciudadano y de las autoridades competentes. De igual forma, se evitan viajes inútiles, desplazamientos y gastos de transporte, protegiendo de manera efectiva frente a las dificultades propias de los pacientes, su tiempo y economía. Igualmente se adiciona el Parágrafo 4° para consagrar un enfoque territorial diferencial que garantice el derecho efectivo a la salud de los habitantes de zonas rurales y rurales dispersas. Con esto se evita que el traslado a las cabeceras municipales se convierta en una barrera de acceso, aclarando el alcance de la obligación a los operadores logísticos a realizar la entrega domiciliaria en el sitio de residencia del paciente, inclusive a nivel veredal. De conformidad con el derecho a la igualdad, y los aportes de los senadores en el primer debate el autor sugiere que la entrega se haga para todos los pacientes, con prelación de grupos vulnerables.
Artículo 3. Creación del Banco Nacional de Medicamentos. Créase el Banco Nacional de Medicamentos como un mecanismo público de carácter estratégico, bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, para prevenir y atender situaciones de escasez y desabastecimiento de medicamentos.	**Artículo 3. Creación del Registro de Información Nacional de Medicamentos.** Créase el Registro de Información Nacional de Medicamentos como un mecanismo público de carácter estratégico y tecnológico, bajo la dirección y coordinación del	Se armoniza el texto con base al título propuesto. Se sugiere ajustar el artículo para precisar que el Registro Nacional de Medicamentos será una herramienta tecnológica de información y

Protección Social, cuyo objeto será prevenir y atender situaciones de escasez, riesgo de desabastecimiento y desabastecimiento de medicamentos en el territorio nacional. El Banco podrá abastecerse mediante fuentes y mecanismos de origen público, privado o mixto, de conformidad con la ley y la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, y podrá articularse con los actores del sistema de salud para la adquisición, almacenamiento, rotación, distribución y redistribución de medicamentos, así como para integrar y facilitar el acceso a información pública, clara, actualizada y verificable sobre su disponibilidad, los puntos de dispensación en los que se encuentren disponibles y, cuando corresponda, la fecha estimada de reposición. **Parágrafo.** El Gobierno Nacional reglamentará la organización, funcionamiento, financiación y cobertura territorial del Banco Nacional de Medicamentos, garantizando su operación en todo el territorio nacional y su articulación con los sistemas de información y mecanismos de reserva existentes, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.	Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo objeto será integrar, consolidar y facilitar el acceso a información sobre la disponibilidad, abastecimiento, dispensación y entrega de medicamentos en el territorio nacional, con el fin de prevenir, identificar y contribuir a la atención oportuna de situaciones de escasez, riesgo de desabastecimiento y desabastecimiento. El Registro se alimentará de información proveniente de fuentes públicas y privadas y se articulará con los sistemas de información existentes y los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para facilitar el seguimiento de inventarios, la disponibilidad territorial de medicamentos, los puntos de dispensación, las fechas estimadas de reposición y el estado de su entrega a los usuarios, así como apoyar la coordinación de acciones para su distribución y redistribución por parte de las entidades competentes. **Parágrafo.** El Gobierno Nacional reglamentará la organización, funcionamiento, financiación y cobertura territorial del Registro de Información Nacional de Medicamentos, garantizando su operación mediante herramientas tecnológicas interoperables. El Registro deberá articularse con los sistemas de información y mecanismos de seguimiento y alerta existentes dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.	seguimiento, y no un banco físico encargado de adquirir, almacenar o distribuir medicamentos.
Artículo 4. Obligaciones de	**Artículo 4. Obligaciones de**	Se armonizan los puntos

reporte y articulación. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), gestores farmacéuticos, operadores logísticos y demás actores de la cadena de abastecimiento que determine el Gobierno Nacional deberán de manera periódica al Banco Nacional de Medicamentos información relacionada con inventarios, consumo, disponibilidad y riesgos de desabastecimiento de medicamentos. Para el cumplimiento de esta obligación se utilizarán y articularán los sistemas de información existentes, especialmente el Sistema de Información para la Centralización de Alertas de Abastecimiento de Tecnologías en Salud –SISCAATS–, evitando la duplicidad de reportes. La información destinada a los usuarios se dispondrá de manera clara, accesible, gratuita y actualizada, a través de los medios tecnológicos que determine el Gobierno Nacional. Esta permitirá consultar, cuando sea técnicamente posible, los puntos de dispensación que cuentan con el medicamento requerido y la fecha estimada de reposición en caso de agotamiento. **Parágrafo 1°.** El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones técnicas	**reporte y articulación.** Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), **las demás entidades responsables del aseguramiento en salud e** Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), gestores farmacéuticos, operadores logísticos y demás actores de la cadena de abastecimiento que determine el Gobierno Nacional deberán de manera periódica **suministrar** de manera periódica al Banco **Registro de información** Nacional de Medicamentos información relacionada con inventarios, consumo, disponibilidad y riesgos de desabastecimiento de medicamentos. Para el cumplimiento de esta obligación se utilizarán y articularán los sistemas oficiales de información existentes en el sector salud, garantizando su interoperabilidad y evitando la duplicidad de reportes. **Los sistemas oficiales de información del sector salud y los sistemas de dispensación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), gestores farmacéuticos y operadores logísticos dispondrán de mecanismos de integración tecnológica interoperables, de estándares abiertos y de doble vía. Estos permitirán que los sistemas informáticos autorizados por las IPS y las entidades territoriales consulten la disponibilidad de medicamentos en tiempo real, descuenten del inventario lo entregado y reporten a** Los sistemas oficiales que determine	vinculados en la parte inicial del artículo. Se complementa el verbo rector suministrar, ausente en el texto aprobado en primer debate. Se modifica y complementa el artículo para robustecer el ecosistema de información en salud y garantizar la articulación efectiva entre los actores de la cadena de abastecimiento y la ciudadanía. En primer lugar, se adiciona un inciso que exige a las plataformas de las IPS, gestores farmacéuticos y operadores logísticos contar con mecanismos de integración de estándares abiertos y de doble vía. Esto permite consultar disponibilidad en tiempo real, descontar inventarios automáticamente y registrar entregas, pendientes y solicitudes no satisfechas, garantizando la seguridad y protección de los datos personales. En segundo lugar, se establece que la información al usuario se disponga a través de canales existentes en el sector —como el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) o

periodicidad y mecanismos para el suministro, reporte y consulta de la información. **Parágrafo 2°.** La información relacionada con la disponibilidad, entrega y reposición de medicamentos requeridos para el tratamiento de personas con enfermedades crónicas, huérfanas, de alto costo o de alto riesgo deberá ser objeto de atención prioritaria y comunicación oportuna al usuario, de conformidad con los criterios técnicos que establezca el Gobierno Nacional.	el Ministerio de Salud y Protección Social **las solicitudes, entregas, reservas, medicamentos pendientes y consultas no satisfechas, garantizando en todo caso la seguridad y la protección de los datos personales.** La información destinada a los usuarios se dispondrá de manera clara, accesible, gratuita y actualizada, a través de los medios tecnológicos que determine el Gobierno Nacional, **tales como el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) o los que hagan sus veces.** Esta permitirá consultar, cuando sea técnicamente posible, los puntos de dispensación que cuentan con el medicamento requerido y la fecha estimada de reposición en caso de agotamiento. **Asimismo, el usuario podrá consultar en tiempo real el estado particular de su solicitud e fórmula médica y recibir avisos oportunos sobre su disponibilidad y entrega.** Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones técnicas, periodicidad y mecanismos para el suministro, reporte, **trazabilidad individual** y consulta de la información, **así como los canales de difusión sobre la disponibilidad de medicamentos.** Parágrafo 2°. La información relacionada con la disponibilidad, entrega y reposición de medicamentos requeridos para el tratamiento de	los que hagan sus veces—, evitando crear portales desde cero que generen gasto público redundante. Con esto el ciudadano podrá consultar puntos de entrega, fechas de reposición y el estado en tiempo real de su fórmula. Finalmente, se actualizan los parágrafos para facultar al Gobierno Nacional en la reglamentación de los canales de difusión de disponibilidad de medicamentos (Parágrafo 1°), y exige a los operadores la obligación de interconectar sus sistemas o plataformas (Parágrafo 3°), logrando un sistema ágil, transparente y sin duplicidad de reportes.

	personas con enfermedades crónicas, huérfanas, de alto costo o de alto riesgo deberá ser objeto de atención prioritaria y comunicación oportuna al usuario, de conformidad con los criterios técnicos que establezca el Gobierno Nacional. **Parágrafo 3°. Para hacer efectiva la consulta en tiempo real por parte de los usuarios y las autoridades, los gestores farmacéuticos, operadores logísticos e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) interconectarán sus plataformas de dispensación. El Gobierno Nacional establecerá los estándares técnicos de interoperabilidad para que el registro de entregas actuales automáticamente la información sobre inventarios y disponibilidad de medicamentos en los sistemas oficiales de información que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.**	

VI. 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, toda vez que, se trata 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:

"Los obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos

constitucionalmente válidas, entre ellas 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 articulación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, siempre, 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) acoplar 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 errónea, 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."

VII. Declaratoria de conflicto de interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual: *"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tengan una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".*

A continuación, se ponrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se pueden presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. *El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)*

1. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o alivios obligaciones a favor del congresista de los que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

a. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

b. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias.

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o eliminen beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) (Literal INEXEQUIBLE)

f) Cuando el congresista participe en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que podrían dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VIII. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 100 de 2026 Senado ***"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el Registro de Información Nacional de Medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones"***

Cordialmente,

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
Senador partido Centro Democrático
Ponente Coordinador

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senadora partido MIRA
Ponente

IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 100 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se modifica el artículo 131 del decreto ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el Registro de Información Nacional de Medicamentos para prevenir el desabastecimiento en el sistema de salud y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer el acceso efectivo, oportuno y continuo a los medicamentos, mediante el establecimiento de la entrega domiciliaria como una obligación legal a cargo de las entidades responsables del aseguramiento, la creación del Registro de Información Nacional de Medicamentos como mecanismo estratégico para prevenir y atender situaciones de escasez y desabastecimiento, y el fortalecimiento de los mecanismos de información, pública, clara, actualizada y verificable, seguimiento y alerta sobre la disponibilidad y abastecimiento de medicamentos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud

Artículo 2. Modificación del artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012. Modifíquese el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 131. Suministro de medicamentos y entrega domiciliaria. Las Entidades Promotoras de Salud y las demás entidades responsables del aseguramiento en salud, así como las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS que asuman o tengan a su cargo dicha obligación en virtud de sus acuerdos contractuales o la reglamentación vigente, garantizarán a sus afiliados la entrega completa e inmediata de los medicamentos prescritos a los que tengan derecho, para ello deberán establecer un procedimiento de suministro de medicamentos que garantice a sus afiliados la entrega completa e inmediata de los medicamentos prescritos desde la primera dispensación, sin necesidad de una entrega fallida previa, y se garantizará, a elección del paciente y sin costo adicional por este servicio, a todos los pacientes con prelación a:

1. Pacientes diagnosticados con enfermedades crónicas, de alto costo, huérfanas o autoinmunes que requieren tratamiento farmacológico continuo o periódico, según prescripción del profesional tratante.

2. Pacientes con otras enfermedades diagnosticadas que requieran control clínico permanente y tratamiento farmacológico continuo o periódico, según criterio del profesional tratante.

3. Pacientes adultos mayores; las personas en condición de discapacidad o movilidad reducida y quienes residan en zonas rurales, rurales dispersas o de difícil acceso.

Parágrafo 1. Los controles para seguimiento de continuidad o modificación del tratamiento se realizarán conforme a lo descrito en los protocolos y guías de manejo clínico.

Parágrafo 2. Independientemente del diagnóstico o del grupo poblacional, cuando no se suministre alguno de los medicamentos prescritos o se entregue una cantidad inferior a la ordenada al momento de la reclamación, la entidad responsable garantizará la entrega de los medicamentos o cantidades pendientes en el lugar de residencia o trabajo del afiliado, si este lo autoriza, sin costo adicional por la entrega, dentro de los cuarenta y ocho (48) horas siguientes a dicha reclamación. El registro del pendiente no reiniciará el término ni exigirá una nueva reclamación. Se observará un plazo menor cuando la necesidad clínica o una orden judicial así lo exijan.

Parágrafo 3º. Cuando un medicamento no se entregue de forma completa, el dispensador entregará de manera inmediata al afiliado una constancia física o digital en la que conste la identificación del medicamento pendiente, así como la fecha y la hora exactas de la

reclamación, a partir de las cuales se computará el término de cuarenta y ocho (48) horas a que se refiere el parágrafo anterior.

Parágrafo 4°. En las zonas rurales y rurales dispersas, la entrega domiciliaria de los medicamentos se realizará directamente en el lugar de residencia del afiliado, incluida la vereda, y no se entenderá cumplida con la entrega en la cabecera municipal.

Artículo 3. Creación del Registro de Información Nacional de Medicamentos. Créase el Registro de Información Nacional de Medicamentos como un mecanismo público de carácter estratégico y tecnológico, bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo objeto será integrar, consolidar y facilitar el acceso a información sobre la disponibilidad, abastecimiento, dispensación y entrega de medicamentos en el territorio nacional, con el fin de prevenir, identificar y contribuir a la atención oportuna de situaciones de escasez, riesgo de desabastecimiento y desabastecimiento.

El Registro se alimentará de información proveniente de fuentes públicas y privadas y se articulará con los sistemas de información existentes y los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para facilitar el seguimiento de inventarios, la disponibilidad territorial de medicamentos, los puntos de dispensación, las fechas estimadas de reposición y el estado de su entrega a los usuarios, así como apoyar la coordinación de acciones para su distribución y redistribución por parte de las entidades competentes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la organización, funcionamiento, financiación y cobertura territorial del Registro de Información Nacional de Medicamentos, garantizando su operación mediante herramientas tecnológicas interoperables. El Registro deberá articularse con los sistemas de información y mecanismos de seguimiento y alerta existentes dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Artículo 4. Obligaciones de reporte y articulación. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las demás entidades responsables del aseguramiento en salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), gestores farmacéuticos, operadores logísticos y demás actores de la cadena de abastecimiento que determine el Gobierno Nacional, deberán suministrar de manera periódica al Registro de Información Nacional de Medicamentos inventarios, consumo, disponibilidad y riesgos de desabastecimiento de medicamentos.

Para el cumplimiento de esta obligación se utilizarán y articularán los sistemas oficiales de información existentes en el sector salud, garantizando su interoperabilidad y evitando la duplicidad de reportes.

Los sistemas oficiales de información del sector salud y los sistemas de dispensación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), gestores farmacéuticos y operadores logísticos dispondrán de mecanismos de integración tecnológica interoperables, de estándares abiertos y de doble vía. Estos permitirán que los sistemas informáticos autorizados por las IPS y las entidades territoriales consulten la disponibilidad de medicamentos en tiempo real, descuenten del inventario lo entregado y reporten a Los sistemas oficiales que determine el Ministerio de Salud y Protección Social las solicitudes, entregas, reservas, medicamentos pendientes y consultas no satisfechas, garantizando en todo caso la seguridad y la protección de los datos personales.

La información destinada a los usuarios se dispondrá de manera clara, accesible, gratuita y actualizada, a través de los medios tecnológicos que determine el Gobierno Nacional tales como el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) o los que hagan sus veces. Esta permitirá consultar, cuando sea técnicamente posible, los puntos de dispensación que cuentan con el medicamento requerido y la fecha estimada de reposición en caso de agotamiento. Asimismo, el usuario podrá consultar en tiempo real el estado particular de su solicitud o fórmula médica y recibir avisos oportunos sobre su disponibilidad y entrega.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones técnicas, periodicidad y mecanismos para el suministro, reporte, trazabilidad individual y consulta de la información, así como los canales de difusión sobre la disponibilidad de medicamentos.

Parágrafo 2°. La información relacionada con la disponibilidad, entrega y reposición de medicamentos requeridos para el tratamiento de personas con enfermedades crónicas, huérfanas, de alto costo o de alto riesgo deberá ser objeto de atención prioritaria y comunicación oportuna al usuario, de conformidad con los criterios técnicos que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Para hacer efectiva la consulta en tiempo real por parte de los usuarios y las autoridades, los gestores farmacéuticos, operadores logísticos e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) interconectarán sus plataformas de dispensación. El Gobierno Nacional establecerá los estándares técnicos de interoperabilidad para que el registro de entregas actualice automáticamente la información sobre inventarios y disponibilidad de medicamentos en los sistemas oficiales de información que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 5. Financiamiento y reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, definirá las fuentes de financiamiento para la implementación de la presente ley, así como su reglamentación dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 6. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
Senador partido Centro Democrático
Ponente Coordinador

ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Senadora partido MIRA
Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día veinticuatro (24) del mes de noviembre del año dos mil seis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para segundo debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 100/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 131 DEL DECRETO LEY 019 DE 2012 PARA GARANTIZAR LA ENTREGA DOMICILIARIA DE MEDICAMENTOS Y SE CREA EL BANCO NACIONAL DE MEDICAMENTOS PARA PREVENIR EL DESABASTECIMIENTO EN EL SISTEMA DE SALUD".

INICIATIVA: H.S HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANA PAOLA AGUDELO GARCIA, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, SELMEN DAVID ARANA CANO, JULIA CORREA NUTTIN, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, ZANDRA MARÍA BERNAL RINCON, JULIA CORREA NUTTIN, SELMEN DAVID ARANA CANO, LEONARDO DE JESUS GALLEGO ARROYAVE, H.R. JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ, HILDA GUTIERREZ, DARUIN CASTELLANOS ROMERO, EDUAR TRIANA RINCON, ANDRES GUERRA HOYOS.

RADICADO: EN SENADO: **28-07-2026** EN COMISIÓN: **12-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
06 Art 996/2026	06 Art 1307/2026							

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA	COORD PONENTE	CENTRO DEMOCRATICO
ANA PAOLA AGUDELO GARCIA	PONENTE	MIRA

NÚMERO DE FOLIOS: TREINTA Y UNO (32)
RECIBIDO EL DÍA: 24 DE NOVIEMMBRE DE 2026
HORA: 16:04 PM

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2026 SENADO

por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2026

Vicepresidente
GONZALO BAUTE GONZÁLEZ
Comisión V
Senado de la República

Secretario
DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ

Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Señor Vicepresidente:

Atendiendo la designación que nos hiciere la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, procedemos a rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para segundo debate en la Plenaria del Senado al Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones".

De los honorables senadores

JUAN ESPINAL
Senador de la República

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 147 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE EL DESARROLLO DE LOS FERTILIZANTES DERIVADOS DEL HIDRÓGENO DE BAJAS EMISIONES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ÍNDICE

I. Trámite de la iniciativa.
II. Objeto del proyecto de Ley.
III. Consideraciones generales sobre el proyecto de Ley.
IV. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de Ley.
V. Pliego de modificaciones.
VI. Impacto fiscal.
VII. Declaración de impedimentos.
VIII. Proposición.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA:

Esta iniciativa fue presentada por el Honorable Senador Juan Fernando Espinal Ramírez, Hernan Darío Cadavid Marquez, Andres Eduardo Forero Molina, Claudia Margarita Zuleta Murgas, Christian Munir Garces Aljura, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, H.R. Ana Ligia Mora Martínez, Oscar Darío Perez Pineda, Simon Molina Gomez, Eduar Alexis Triana Rincon, radicado en la Secretaría General del Senado el 5 de agosto de 2026 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1044 de 2026 Senado.

Mediante oficio CQU-CS-C-0379-2026 del 20 de agosto de 2026, el Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente notificó la designación del ponente coordinador al Senador Juan Fernando Espinal Ramírez y al Senador Ariel Fernando Ávila Martínez. El día 26 de septiembre del 2026 en sesión de la Comisión V del Senado se llevó a cabo el debate del Proyecto de Ley, el cual fue aprobado por unanimidad.

Mediante oficio del 20 de agosto de 2026, el Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente notificó nuevamente la designación del ponente coordinador al Senador Juan Fernando Espinal Ramírez y al Senador Ariel Fernando Ávila Martínez, por lo anterior, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley tiene por objeto promover la producción, comercialización y uso de fertilizantes derivados de hidrógeno de bajas emisiones en Colombia. Esta iniciativa permitirá posicionar a Colombia como un actor competitivo en la producción de fertilizantes, que permitan generar soluciones de bajas emisiones y permita la descarbonización de sectores como el agropecuario, energético e industrial, mediante el aprovechamiento de tecnologías asociadas al hidrógeno de bajas emisiones. Asimismo, busca fortalecer la competitividad agroindustrial, promover un mejor aprovechamiento de los suelos y a la seguridad alimentaria del país.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El desarrollo de los fertilizantes a partir del hidrógeno de bajas emisiones se ha venido trazando mediante diferentes instrumentos normativos y de política pública. Sin embargo, hasta la expedición de las normas más recientes, estos fertilizantes solo se mencionaban como un producto potencial, sin una ruta de implementación que permitiera aprovecharlos en los distintos sectores, incluso sustituyendo el hidrógeno de origen fósil que hoy se emplea en la producción de amoniaco.

Una de las primeras iniciativas fue la Ley 2099 de 2021, "por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones". Esta ley reconoció el potencial del hidrógeno para los procesos de descarbonización y reguló su producción, almacenamiento, distribución y uso. No obstante, no estableció disposiciones específicas para la producción de fertilizantes a partir de hidrógeno.

El Decreto 1597 de 2024 representó un avance importante, al establecer los lineamientos de política pública para el desarrollo del mercado del hidrógeno de bajas emisiones y sus derivados. Esta norma reconoce expresamente que derivados como el amoniaco y el metanol son "insumos clave en la producción de fertilizantes"[1]. Así mismo, definió el concepto de hidrógeno de bajas emisiones y ordenó a los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible fijar, mediante resolución conjunta, el umbral de emisiones que este debe cumplir.

[1] Decreto 1597 de 2024, artículo 2.2.7.2.2.
https://hub.consultalegal.com/BIBLIOTECA/TEXTOS_COMPLETOS_BIBLIOTECA/DECRETO%201597%20DE%202024.PDF

Ese umbral fue adoptado mediante la Resolución 0600 del 17 de julio de 2025, que lo fijó en 3,6 kilogramos de CO2 equivalente por kilogramo de hidrógeno producido, medido desde la cuna hasta la puerta de producción, con verificación de organismos acreditados ante el ONAC.[2] Esta resolución, sin embargo, se aplica únicamente al hidrógeno y no a sus derivados, como el amoniaco o los fertilizantes nitrogenados.

Posteriormente, el Gobierno nacional aprobó el Documento CONPES 4210 de 2026, Política Nacional de Hidrógeno, con horizonte a 2031. Esta política contempla 58 acciones a cargo de 27 entidades, organizadas en cinco objetivos: atraer inversión, crear demanda, desarrollar infraestructura, fortalecer la gobernanza y desarrollar capacidades territoriales.[3] El documento reconoce que "la producción de fertilizantes verdes a partir de hidrógeno representa una oportunidad para mejorar la soberanía alimentaria".

Ninguno de estos instrumentos establece un régimen integral para la producción, comercialización, financiación, registro o promoción de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. En esta ruta, Colombia ha avanzado desde considerar el hidrógeno una alternativa para pasar por el reconocimiento de sus derivados como insumos para fertilizantes, hasta llegar a una iniciativa legislativa que busca establecer un marco específico para estos productos.

Oportunidad económica: volatilidad de precios y dependencia externa

El año 2026 demostró la fragilidad del país frente a los choques externos en el mercado de fertilizantes. Tras el inicio del conflicto en Medio Oriente, a finales de febrero de 2026, el precio internacional de la urea superó en abril los US$550 por tonelada. Esto representaba un alza del 80 % frente a febrero y el nivel más alto desde abril de 2022[4]. Luego de alcanzar un promedio de US$770,6 por tonelada en mayo, el precio cayó a US$407,6 en septiembre de 2026, es decir, un 47 % en cuatro meses.[5]

Esta volatilidad, más que el nivel de precios de un mes en particular, evidencia la exposición estructural del productor colombiano. Además, mientras la urea retornaba a niveles similares a los de 2025, los fertilizantes fosfatados y potásicos permanecían

[2] Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 0600 del 17 de julio de 2025. https://www.minenergia.gov.co/documento-normativo/resolucion-600-del-17-de-julio-de-2025/

[3] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4210 de 2026, Política Nacional de Hidrógeno. https://www.consultalegal.com/wp-content/uploads/2026/05/4210.pdf

[4] Banco Mundial, "Fertilizer prices surge as Brent oil Hormuz disruptions tighten supplies", 14 de mayo de 2026. https://blogs.worldbank.org/en/opendata/fertilizer-prices-surge-as-brent-oil-hormuz-disruptions-tighten-

[5] Banco Mundial, Commodity Price Data (Pink Sheet), octubre de 2026. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/74e8be41ceb20fa0da750cda2f6b9e4a-0050012026/related/CMO-Pink-Sheet-October-2026.pdf

encarecidos. En septiembre de 2026, el fosfato diamónico (DAP) costaba 16,6 % más que el promedio de 2025, el superfosfato triple 19,6 % más y el cloruro de potasio 5,8 % más.[6]

La sensibilidad del mercado a la situación en Medio Oriente obedece a la concentración de la oferta mundial. Entre 2023 y 2025, los países del Golfo Pérsico concentraron el 36 % de las exportaciones mundiales de urea y el 29 % de las de amoníaco. A ello se sumaron, desde marzo de 2026, las restricciones de China a la exportación de algunas mezclas de fertilizantes nitrogenados, potásicos y fosfatados.[7]

Colombia es particularmente vulnerable a estos choques. De acuerdo con cifras del DANE, el país importó cerca de 2,3 millones de toneladas de fertilizantes, frente a un consumo anual estimado de entre 2,4 y 2,5 millones de toneladas. La urea fue el principal producto, con 685.780 toneladas, equivalentes al 27,8 % del total importado.[8] Incluso Monómeros, principal productor nacional de fertilizantes compuestos, depende de materias primas importadas para más del 80 % de su operación.[9]

Esta dependencia se traslada directamente a los costos del productor agropecuario. Según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), los fertilizantes representan entre el 12 % y el 40 % del costo total de producción, según el cultivo.[10] En el caso del arroz riego, la UPRA estimó que los fertilizantes representaron entre el 18,9 % y el 26,2 % del costo por hectárea en 2024.[11] Solo en 2025, el precio de los fertilizantes al productor aumentó 8,94 %.[12]

Situación del sector agropecuario

La dependencia de insumos importados afecta a un sector que fue protagonista del crecimiento reciente del país. En 2025, el valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca creció 3,1 %, por encima del crecimiento de la economía en su conjunto, que fue de 2,6 %.[13]

Sin embargo, en el primer semestre de 2026, coincidiendo con el choque internacional de precios de los fertilizantes, el sector agropecuario se contrajo 1,7 %. En el segundo trimestre del año cayó 2,1 %, mientras que el PIB total creció 3,5 %.[14] Aunque el comportamiento del sector responde a múltiples factores, este contraste muestra que el agro colombiano necesita condiciones estructurales que reduzcan su exposición a los choques externos.

Fortalecer una industria nacional de fertilizantes de bajas emisiones no es, entonces, una apuesta aislada, sino una condición para que el sector agropecuario recupere su dinamismo y contribuya a la seguridad alimentaria del país.

Sobre la importancia del hidrógeno de bajas emisiones

El hidrógeno sigue siendo la base para producir amoníaco, insumo esencial de los fertilizantes nitrogenados. Su producción mediante rutas de bajas emisiones continúa siendo la alternativa más viable para reducir la huella de carbono de esta industria mientras el país avanza en su transición energética. Esas rutas son la verde, mediante electrólisis con energías renovables, y la azul, con captura y almacenamiento de carbono.

De acuerdo con el diagnóstico del CONPES 4210 de 2026, Colombia cuenta con 49 iniciativas asociadas a tecnologías de hidrógeno: 13 proyectos piloto y 36 proyectos productivos. En conjunto, contemplarían una capacidad instalada de electrólisis de 21 GW y una inversión estimada de US$45.000 millones. De ellas, 26 se ubican en la región Caribe, 12 en la región Andina y 2 en la región Pacífica.[15]

Sin embargo, existe una brecha importante entre el número de iniciativas identificadas y su grado efectivo de desarrollo. Al cierre de 2025, solo tres proyectos habían alcanzado la Decisión Final de Inversión (FID), con una capacidad conjunta de 7,31 MW de electrólisis.[16] Esta cifra equivale a menos del 1 % de la meta mínima de 1 GW a 2030 trazada por la Hoja de Ruta del Hidrógeno de 2021, que fijó un rango de entre 1 y 3 GW.[17]

El proyecto de mayor escala en ejecución es el de Ecopetrol en la Refinería de Cartagena. Este cuenta con un electrolizador de 5 MW, capaz de producir hasta 800 toneladas anuales de hidrógeno verde, que reemplazarán hidrógeno gris en los procesos de refinación.[18] En lo relacionado con fertilizantes, el CONPES 4210 identifica dos iniciativas en el país:

- El proyecto de Newfusión para producir amoníaco de bajas emisiones en Sabaneta (Antioquia), con 2,3 MW de electrólisis.
- El proyecto de fertilizantes verdes de Monómeros en Barranquilla, que se encuentra en etapa de prefactibilidad.[19]

El mismo documento proyecta que el consumo de hidrógeno verde destinado a fertilizantes, combustibles sintéticos y combustibles sostenibles de aviación pasaría de 63.000 toneladas en 2030 a 173.000 toneladas en 2040.[20]

Por esta razón, es necesario fortalecer en Colombia las capacidades de inversión, creación de demanda, infraestructura, gobernanza, desarrollo regional e innovación, para lograr el despliegue de la cadena de valor del hidrógeno de bajas emisiones. En otras palabras, el reto de Colombia ya no consiste únicamente en identificar el potencial del hidrógeno. Ahora debe generar las condiciones para que los proyectos pasen de la etapa conceptual o piloto a la producción comercial.

Allí encuentra su justificación la intervención legislativa propuesta: sentar las bases normativas para que Colombia deje de ser un espectador de estas dinámicas internacionales y construya su propia capacidad de producción de fertilizantes de bajas emisiones. Para ello, el proyecto establece metas concretas, incentivos reales y mecanismos que garanticen que esos beneficios efectivamente le lleguen al productor agropecuario.

Oportunidades desde la producción local

La Hoja de Ruta del Hidrógeno en Colombia establece metas a 2030, 2040 y 2050. Según ella, "un 40% de la demanda total de hidrógeno a 2050, es decir 740 kt de hidrógeno, serán utilizadas para abastecer la producción de derivados de bajas emisiones, principalmente en forma de amoníaco y de combustibles sintéticos. El amoníaco se utilizará inicialmente en la producción de fertilizantes, reduciendo así las importaciones de Colombia en este ámbito e impulsando esta industria a nivel local"[21]

El documento recomienda enfocar las políticas de gobierno en superar las barreras técnicas y regulatorias que impiden el desarrollo de esta industria en el país. Entre otras medidas, propone establecer incentivos fiscales y marcos normativos que fomenten la inversión privada en infraestructura de hidrógeno. También recomienda desarrollar investigación en tecnologías avanzadas para la síntesis de amoníaco y promover el intercambio tecnológico con los países que han avanzado en la materia.

En 2024 se publicó un informe de consultoría para el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE). Ese informe explora las posibilidades de Colombia "para la implementación de proyectos de producción de hidrógeno verde, a partir de Biomasa y PCH".[22] Allí se identifica el potencial del país para producir fertilizantes verdes a partir de la biomasa residual y de las pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH), con capacidad de transformar el panorama agrícola de Colombia.

Según las estimaciones de la consultoría, este enfoque podría satisfacer hasta el 50 % de la producción nacional de fertilizantes mediante la sustitución del amoníaco convencional por amoníaco verde. Además, la transición hacia esta tecnología no solo reduciría las emisiones, sino que también diversificaría la matriz energética del país. En este sentido, es viable plantear la sustitución de importaciones de amoníaco mediante la producción local de fertilizantes con hidrógeno verde.

Entre las técnicas recomendadas se encuentran:

- **Gasificación de biomasa residual**, como desechos agrícolas, forestales o residuos orgánicos, que se transforma en gas de síntesis (syngas) mediante altas temperaturas y agentes como vapor de agua, nitrógeno o aire.
- **Pirólisis**, en la que la biomasa se calienta en ausencia de oxígeno y genera syngas, biocarbón y bioaceite.
- **Aprovechamiento de las PCH**, que usan el recurso hídrico disponible para producir electricidad destinada a la electrólisis, con lo que se genera hidrógeno de alta pureza.

La consultoría entrega, finalmente, una hoja de ruta con acciones en distintos niveles para el desarrollo de estas tecnologías en la producción de fertilizantes. Entre ellas, propone asignar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) los proyectos de hidrógeno, dadas sus capacidades técnicas y administrativas. También plantea

---

[6] Ibid
[7] Ibid
[8] La República, "Precio de los fertilizantes subió 51,5% en el último año por la guerra en Medio Oriente", 20 de abril de 2026, con base en cifras del DANE. https://www.larepublica.co/economia/precio-de-los-fertilizantes-ya-subio-en-ultimo-ano-por-efecto-de-crisis-en-medio-oriente-4635
[9] La FM, "Monómeros sigue en pie, pero Colombia no resuelve su dependencia de fertilizantes", 17 de julio de 2026. https://www.lafm.com.co/economia/colombia-depende-fertilizantes-importados-monomeros-405336
[10] Blu Radio, declaraciones del presidente de la SAC, 20 de marzo de 2026. https://www.bluradio.com/nacion/petroleo-se-vuelve-un-riesgo-en-el-costo-de-produccion-sociedad-agricultores-de-colombia-nid0
[11] UPRA, Ficha de costos de producción de arroz riego, 2024. https://upra.gov.co/sin-categoria/01_fichatecnica_20250226.pdf
[12] Ibid

[13] DANE, Boletín técnico PIB, IV trimestre de 2026. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IVtrim2026.pdf
[14] Ibid
[15] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4210 de 2026, Política Nacional de Hidrógeno. https://www.certificacion.co/wp-content/uploads/2026/08/4210.pdf
[16] Cámara de Hidrógeno y Gases Renovables ANDI–Naturgas, citada por Forbes Colombia, 18 de diciembre de 2025. https://forbes.co/2025/12/18/economia-y-finanzas/colombia-suma-ocho-proyectos-de-hidrogeno-en-construccion-y-tres-que-alcanzan-final-de-inversion
[17] Ministerio de Minas y Energía, Hoja de Ruta del Hidrógeno en Colombia, 2021. https://www.minenergia.gov.co/documento/5863/Hoja_Ruta_Hidrogeno_Colombia_2810.pdf

[18] Ecopetrol, "Refinería de Cartagena inició instalación de electrolizador para producir hidrógeno verde", 12 de diciembre de 2025. https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Inversionistas/noticiasdetalle/refineria-de-cartagena-inicio-instalacion-de-electrolizador-para-producir-hidrogeno-verde
[19] Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4210 de 2026, Política Nacional de Hidrógeno. https://www.certificacion.co/wp-content/uploads/2026/08/4210.pdf
[20] Ibid

[21] Ministerio de Minas y Energía, Hoja de Ruta del Hidrógeno en Colombia, 2021. https://www.minenergia.gov.co/documento/5863/Hoja_Ruta_Hidrogeno_Colombia_2810.pdf
[22] FENOGE, Informe final de consultoría H2COL, 2024. https://fenoge.gov.co/documentos-pdf/convocatorias/h2col-hidrogeno/0Informe_final_consultoria.pdf

ajustar la normativa para que las PCH puedan destinar su energía a proyectos de hidrógeno: "Definir una política pública de apoyo a la generación de H2 a partir de la energía de PCH que defina las condiciones generales que debe considerar la regulación. Modificación de la regulación para PCH cuya energía se destine a la producción de H2, de acuerdo con la política pública diseñada".[23]

Por último, el documento plantea la creación de capacidades técnicas mediante personal y programas de formación desarrollados en colaboración con entidades académicas y actores gubernamentales. Esto garantizaría la operación eficiente de los proyectos y fomentaría la investigación en tecnologías innovadoras aplicadas al sector de fertilizantes.

Hechos recientes que refuerzan la pertinencia del proyecto

Con posterioridad a la radicación de esta iniciativa se han presentado varios hechos que confirman su pertinencia.

Primero, las respuestas de corto plazo al choque de precios han sido coyunturales. En abril de 2026, el Ministerio de Agricultura activó recursos del Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA) por $32.000 millones para subsidiar fertilizantes en cultivos de ciclo corto, y anunció $110.000 millones adicionales.[24] Este tipo de apoyos alivia temporalmente al productor, pero no reduce la dependencia estructural del país frente a los insumos importados.

Segundo, el actual Gobierno nacional ha manifestado su interés en fortalecer la producción nacional de fertilizantes. En septiembre de 2025, el Ministerio de Agricultura y la Gobernación del Huila anunciaron un estudio de factibilidad para una planta regional de fertilizantes. Esta planta se construiría como sociedad de economía mixta, con participación del Fondo de Capital de Riesgo de Finagro, la Federación Nacional de Cafeteros y productores de caña y cacao.[25] Este es precisamente el modelo que contempla el artículo 12 de la Ley 2183 de 2022, que al presente proyecto amplía para incluir los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. Así mismo, ante esta Comisión, el Ministerio anunció cambios en el esquema de operación del FAIA lo que hace oportuno precisar los mecanismos de financiación previstos en esta ley.

[23] Ibid.

[24] Portafolio, "Gobierno activa subsidios y restricciones para frenar alza de alimentos por choque en fertilizantes globales", 8 de abril de 2026. https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gobierno-activa-subsidios-y-restricciones-para-frenar-alza-de-alimentos-por-choque-en-fertilizantes-globales-591571

[25] Agronegocios, "Huila estudia construir planta de fertilizantes para reducir dependencia de importaciones", 9 de septiembre de 2025. https://www.agronegocios.co/agricultura/huila-estudia-construir-planta-de-fertilizantes-para-reducir-dependencia-de-importaciones-4429012

Tercero, desde el 1 de enero de 2026 rige en su fase definitiva el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) de la Unión Europea. Este mecanismo grava las emisiones incorporadas en las importaciones de fertilizantes e hidrógeno, entre otros bienes[26]. Los fertilizantes producidos con hidrógeno de bajas emisiones tendrán, por tanto, una ventaja competitiva para acceder a ese mercado.

En suma, el país cuenta hoy con el diagnóstico, la política pública de hidrógeno y el estándar de emisiones. Lo que falta es un marco legal que articule estos instrumentos alrededor del sector agropecuario, con una Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esa es la contribución que hace la presente iniciativa a la seguridad alimentaria, la competitividad del agro y la transición energética del país.

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY.

Ley 1715 de 2014 "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional y se dictan otras disposiciones." - Modificada por la Ley 2099 de 2021

Artículo 11. Deducción en el impuesto sobre la renta (modificado por el artículo 8 de la Ley 2099 de 2021): los contribuyentes que realicen inversiones en proyectos de generación de energía con fuentes no convencionales de energía (FNCE) o en gestión eficiente de la energía tienen derecho a deducir el 50% del total de la inversión, en un periodo no mayor a quince (15) años contados a partir del año gravable siguiente a la entrada en operación de la inversión. El valor a deducir anualmente no puede superar el 50% de la renta líquida del contribuyente determinada antes de restar la inversión. Para acceder al beneficio se requiere certificación previa de la UPME.

Artículo 12. Exclusión de IVA (modificado por el artículo 9 de la Ley 2099 de 2021): están excluidos de IVA los equipos, elementos, maquinaria y servicios nacionales o importados destinados a la preinversión e inversión en estos proyectos, conforme a la lista de bienes y servicios que publica la UPME.

Artículo 13. Exención de aranceles (modificado por el artículo 10 de la Ley 2099 de 2021): están exentos de derechos arancelarios los equipos, elementos y maquinaria que

[26] Comisión Europea, Carbon Border Adjustment Mechanism. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

deban importarse para el desarrollo de estos proyectos, cuando no sean producidos por la industria nacional.

Ley 2099 de 2021: "Por la cual se dictan disposiciones para la transición energética, se fomenta la dinamización del mercado energético en Colombia y se modifica la Ley 1715 de 2014."

Artículo 5. Adiciona al artículo 5 de la Ley 1715 de 2014 las siguientes definiciones:

- **Hidrógeno verde** (numeral 23): producido a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable; se considera FNCER.
- **Hidrógeno azul** (numeral 24): producido a partir de combustibles fósiles con sistema de captura, uso y almacenamiento de carbono (CCUS); se considera FNCE.

Artículo 21, parágrafos 1 y 2. Al hidrógeno verde y azul le son aplicables íntegramente las disposiciones de la Ley 1715 de 2014. Las inversiones, bienes, equipos y maquinaria destinados a su producción, almacenamiento, acondicionamiento, distribución, reelectrificación, investigación y uso final gozan de los beneficios de deducción en renta, exclusión de IVA, exención de aranceles y depreciación acelerada de los artículos 11 a 14 de la Ley 1715 de 2014, previa certificación de la UPME.

Ley 2169 de 2021. "Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO 30. Utilidad pública e interés social de proyectos de hidrógeno verde. Declárese de utilidad pública e interés social los proyectos y/o ejecución de obras para la producción y almacenamiento de hidrógeno verde. Respecto de este tipo de proyectos u obras, el Ministerio de Minas y Energía podrá aplicar de manera particular y concreta la connotación de utilidad pública e interés social, para lo cual expedirá un acto administrativo que tendrá los mismos efectos señalados en la Ley 56 de 1981 y demás normas concordantes, o las que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

El Gobierno nacional definirá las condiciones y requisitos para la expedición del acto administrativo al que se refiere este artículo, así como las causales de su improcedencia.

Ley 2183 de 2022 "Por la cual se fomenta la comercialización y el acceso a insumos agropecuarios y se adoptan otras disposiciones."

Artículo 12. Fomento a la producción nacional de insumos agropecuarios:

"El Gobierno Nacional promoverá la creación y el funcionamiento de plantas regionales para la producción de insumos agropecuarios, fomentando tecnologías sostenibles."

Artículo 14. Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios. Crease el FAIA, que tendrá por objeto la financiación de los mecanismos necesarios para contribuir al acceso en mejores condiciones a los insumos agropecuarios por parte de los productores del sector agropecuario.

Artículo 19. Operaciones autorizadas al FAIA: financiar apoyos a la producción, transporte, almacenamiento y demás actividades necesarias para el uso eficiente de los insumos agropecuarios; adelantar compras centralizadas; y otorgar garantías en operaciones de importación.

Estrategia Nacional de Economía Circular: "Estrategia Nacional de Economía Circular para Colombia."

Promueve el uso sostenible de biomasa residual en procesos industriales, incluyendo la producción de hidrógeno y fertilizantes, como parte de la transición hacia una economía circular.

Hoja de ruta para el hidrógeno en Colombia - 2021

La Hoja de Ruta del Hidrógeno tiene por objeto contribuir al desarrollo e implantación del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia reforzando así el compromiso del Gobierno con la reducción de emisiones estipulada en los objetivos del Acuerdo de París del 2015. Para la elaboración de esta Hoja de Ruta, el Gobierno Colombiano cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su División de Energía y su División de Cambio Climático y Sostenibilidad.

Decreto 1597 de 2024 Lineamientos generales de política pública para el desarrollo del hidrógeno de bajas emisiones y/o sus derivados

ARTÍCULO 2.2.7.2.2. Definiciones.

Derivados del Hidrógeno: Compuestos químicos obtenidos a partir del hidrógeno como materia prima, que incluyen productos entre los cuales se encuentran el amoniaco, metanol y combustibles sintéticos, entre otros. Estos derivados se utilizan en múltiples sectores industriales como insumos clave en la producción de fertilizantes, productos químicos, combustibles líquidos y gases industriales. Además, los derivados de

hidrógeno pueden ser utilizados como medios de almacenamiento y transporte de energía, facilitando su integración en diferentes cadenas de valor y aplicaciones energéticas.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. ... **Parágrafo:** La Hoja de Ruta promoverá igualmente el desarrollo de la demanda y de los mercados nacionales de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, mediante estrategias orientadas a facilitar su adopción y uso, fortalecer los mecanismos de financiación y asistencia técnica, promover acuerdos entre productores y potenciales compradores, y fomentar, cuando resulte técnica y económicamente viable, criterios de sostenibilidad y bajas emisiones en los procesos de adquisición y utilización de fertilizantes.	**Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia** ... **Parágrafo:** La Hoja de Ruta promoverá igualmente el desarrollo de la demanda y de los mercados nacionales de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, mediante estrategias orientadas a facilitar su adopción y uso, fortalecer los mecanismos de financiación y asistencia técnica, promover acuerdos entre productores y potenciales compradores, y fomentar, cuando resulte técnica y económicamente viable, criterios de sostenibilidad y bajas emisiones en los procesos de adquisición y utilización de fertilizantes. **La Hoja de Ruta incluirá al menos la estimación de la brecha de precio frente al fertilizante convencional importado y el instrumento para cubrirla, mecanismos de agregación de demanda y de garantía de pago que faciliten acuerdos de compra de largo plazo, y metas indicativas y progresivas de participación de estos fertilizantes en el consumo nacional.** **Las disposiciones del presente artículo serán adoptadas y reglamentadas dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley**	Se establece disposiciones para el fomento de la demanda. Se establece tiempo para adopción y reglamentación de la hoja de ruta.
Artículo 6. Registro y control de calidad. ... 2. Los productos deberán cumplir con los mínimos requeridos y estar etiquetados conforme a la Norma Técnica Colombiana, los estándares internacionales y normativa nacional pertinentes en materia de fertilizantes, y las buenas prácticas regulatorias.	Artículo 6. Registro y control de calidad. ... 2. Los productos deberán cumplir con los mínimos requeridos y estar etiquetados conforme a la Norma Técnica Colombiana, los estándares internacionales y normativa nacional pertinentes en materia de fertilizantes, y las buenas prácticas regulatorias. **La etiqueta deberá declarar la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero del producto y el número del certificado de origen que la acredita.**	Se ajusta para dejar explícito la finalidad ambiental y verificable en el producto. Aplica a todos los productos registrados, no solo a los beneficiarios del incentivo
Artículo 7. Financiamiento. ... **Parágrafo.** Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que considere el Gobierno Nacional. Los recursos serán destinados a proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética.	**Artículo 7. Financiamiento.** ... **Parágrafo.** Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que considere el Gobierno Nacional. **Los recursos del FAIA se destinarán a facilitar el acceso de los productores agropecuarios a estos fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, conforme a los artículos 14 y 19 de la Ley 2183 de 2022; las demás fuentes podrán destinarse** ~~Los recursos serán destinados~~ a proyectos de producción **de estos fertilizantes**, ~~de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones,~~ priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética.	Se ajusta para fortalecer la participación del FAIA a financiar el acceso del agricultor.
Artículo 10. Incentivos para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. ... 4. Exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales o insumos destinados exclusivamente a la preinversión e inversión de estos proyectos, cuando no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición esté sujeto a la importación. Parágrafo 2. La certificación de los proyectos para efectos del acceso a los beneficios de que trata este artículo estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), previo concepto técnico de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) sobre el cumplimiento del umbral de intensidad de emisiones de que trata el Artículo 2 del presente artículo.	Artículo 10. Incentivos para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. ... 4. Exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, y materiales e insumos destinados exclusivamente a la preinversión e inversión de estos proyectos, cuando no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición esté sujeto a la importación. Parágrafo 2. La certificación de los proyectos para efectos del acceso a los beneficios de que trata este artículo estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), previo concepto técnico de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) sobre el cumplimiento del umbral de intensidad de emisiones de que trata el Artículo 2 **de la presente Ley** ~~del presente artículo~~.	Ajuste de redacción

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Minas y Energía, reglamentará el procedimiento de certificación y acceso dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Minas y Energía, reglamentará el procedimiento de certificación y acceso dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley	
Parágrafo 3. Los beneficios previstos en este artículo no serán acumulables, respecto de un mismo activo o inversión, con los establecidos en la Ley 1715 de 2014, modificados por la Ley 2099 de 2021. El titular deberá optar por uno de los dos regímenes respecto de cada activo o inversión.	**Parágrafo 3.** Los beneficios previstos en este artículo no serán acumulables, respecto de un mismo activo o inversión, con los establecidos en la Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021. El titular deberá optar por uno de los dos regímenes respecto de cada activo o inversión. **Los beneficios se calcularán únicamente sobre la inversión efectivamente realizada por el contribuyente. No hará parte de la base el valor de los activos cubierto con aportes no reembolsables de recursos públicos. No se entenderán comprendidos en esta regla los créditos y garantías, ni los apoyos de asistencia técnica, formación, investigación, desarrollo tecnológico o estudios, por**	

	no financiar activos del proyecto. ~~**Parágrafo 4.** El Gobierno Nacional podrá establecer tratamiento arancelario preferencial para la importación de maquinaria, equipos y materiales destinados a estos proyectos, en los términos que reglamente.~~ **Parágrafo 4 5.** Los beneficiarios deberán: a) acreditar anualmente ante el ICA el cumplimiento del umbral, mediante certificado de origen vigente; b) reflejar el beneficio obtenido en el precio de venta, indicándolo en la factura, lo cual será verificado por el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, la UPRA y la SIC en los términos del numeral 10 del artículo 5; c) mantenerse inscritos en el registro del artículo 6; d) reportar anualmente producción, empleo y emisiones evitadas, información que será pública. **Parágrafo 5 6.** El incumplimiento dará lugar a la pérdida del beneficio hacia el futuro y al reintegro de las sumas deducidas o excluidas, sin perjuicio de las sanciones del Estatuto Tributario. La declaratoria de incumplimiento	

	corresponderá al Instituto Colombiano Agropecuario, mediante acto administrativo motivado, previo agotamiento del procedimiento administrativo. **Parágrafo nuevo:** Los beneficios previstos en los numerales 1 y 2 de este artículo podrán solicitarse de manera simultánea respecto de una misma inversión, sin que se entienda que existe concurrencia de beneficios tributarios en los términos del artículo 23 de la Ley 383 de 1997.	

VI. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, los ponentes hacen explícito el impacto fiscal de la presente iniciativa en los siguientes términos.

El proyecto genera gasto tributario únicamente por cuenta del artículo 10, que establece beneficios para los contribuyentes que realicen nuevas inversiones en proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones:

- Deducción del cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión de la renta líquida, en un período no mayor a quince (15) años, con tope anual del cincuenta por ciento (50%) de la renta líquida del contribuyente.
- Depreciación acelerada sobre maquinaria, equipos y obras civiles. Este beneficio no implica pérdida definitiva de recaudo sino diferimiento en el tiempo, por cuanto el activo se deprecia en un plazo menor pero por el mismo valor total.
- Exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) en la adquisición de bienes y servicios destinados exclusivamente a la preinversión e inversión en los proyectos.
- Exención de derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos y materiales no producidos por la industria nacional.

De manera marginal, los artículos 5 (numeral 5), 6 y 10 (parágrafo 2) asignan al Instituto Colombiano Agropecuario funciones de registro, certificación y verificación anual, que implican costos de funcionamiento.

El costo fiscal de los beneficios previstos en el artículo 10 es marginal en el corto y mediano plazo, por una razón estructural, la base gravable sobre la cual operarían es hoy prácticamente inexistente.

Colombia no cuenta actualmente con producción nacional de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. Como se expuso en la parte considerativa de esta ponencia, de los proyectos de hidrógeno identificados en el país solo una fracción mínima ha alcanzado la Decisión Final de Inversión, y el único proyecto orientado específicamente a la producción de fertilizantes se encuentra en etapa de montaje, con entrada en operación prevista para 2029.

En consecuencia, no existe recaudo actual que pueda perderse por efecto de estos beneficios. El gasto tributario solo se materializará en la medida en que se construyan plantas que hoy no existen, y de manera diferida, por cuanto el numeral 1 del artículo 10 dispone que la deducción se cuenta a partir del año gravable siguiente a aquel en que el proyecto entre en operación.

A ello se suma un efecto fiscal positivo de signo contrario: la sustitución progresiva de importaciones genera ahorro en divisas y amplía la base gravable futura con una actividad industrial que hoy no tributa en el país porque no existe.

El artículo 7 del proyecto condiciona expresamente la incorporación de recursos a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, de modo que ninguna de sus disposiciones obliga a modificar las metas fiscales vigentes.

Respecto del gasto tributario del artículo 10, su materialización diferida y condicionada a la entrada en operación de proyectos aún no construidos permite su incorporación progresiva en los ejercicios de proyección del Gobierno Nacional, sin presión sobre el escenario fiscal de corto plazo.

Los ponentes dejan constancia de que, en caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rinda concepto durante el trámite, este será valorado y discutido

conforme a la obligación que la jurisprudencia constitucional impone al Congreso de la República.

VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para los ponentes que suscriben el informe según el artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

VIII. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, dar curso al Segundo Debate al Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones".

De los honorables senadores

JUAN ESPINAL
Senador de la República

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 147 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE EL DESARROLLO DE LOS FERTILIZANTES DERIVADOS DEL HIDRÓGENO DE BAJAS EMISIONES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la producción y comercialización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia, buscando fomentar alternativas de insumos para promover el mejor aprovechamiento de los suelos, la competitividad agroindustrial y el desarrollo de prácticas que aporten a la transición energética del país.

Artículo 2. Definiciones.

Hidrógeno de Bajas Emisiones: Todo hidrógeno producido o extraído mediante tecnologías o métodos que generen bajos niveles de emisiones de carbono, independientemente del proceso utilizado. Su clasificación como hidrógeno de bajas emisiones depende de que la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a su producción sea menor o igual al umbral establecido conjuntamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, o la norma que lo modifique o sustituya.

Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química que contiene nutrientes esenciales en formas asimilables por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que emplean hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes.

Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoníaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones.

Parágrafo. Se aplicarán las definiciones y clasificaciones contenidas en las normas técnicas nacionales e internacionales vigentes en fertilizantes y las establecidas en el artículo 2.2.7.2.2 del Decreto 1597 de 2024 o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3. Regulación y reglamentación de la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las condiciones técnicas para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, en armonía con las normativas técnicas del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

Asimismo, revisará y actualizará las regulaciones aplicables, armonizando dichas disposiciones con las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021 y el marco jurídico vigente en materia de sostenibilidad y transición energética.

Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, como un instrumento de planeación de política pública, y será adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización.

El diseño y la implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, y demás entidades competentes.

Asimismo, se promoverá la participación del sector privado, empresas públicas y mixtas, de organizaciones de productores agropecuarios, asociaciones campesinas, la academia y la cooperación internacional para garantizar el desarrollo de tecnologías y mercados sostenibles para los fertilizantes.

Parágrafo: La Hoja de Ruta promoverá igualmente el desarrollo de la demanda y de los mercados nacionales de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, mediante estrategias orientadas a facilitar su adopción y uso, fortalecer los mecanismos de financiación y asistencia técnica, promover acuerdos entre productores y potenciales compradores, y fomentar, cuando resulte técnica y económicamente viable, criterios de sostenibilidad y bajas emisiones en los procesos de adquisición y utilización de fertilizantes.

La Hoja de Ruta incluirá al menos la estimación de la brecha de precio frente al fertilizante convencional importado y el instrumento para cubrirla, mecanismos de agregación de demanda y de garantía de pago que faciliten acuerdos de compra de largo plazo, y metas indicativas y progresivas de participación de estos fertilizantes en el consumo nacional.

Las disposiciones del presente artículo serán adoptadas y reglamentadas dentro de los doce (12) meses siguientes de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 5. Producción, Uso y Comercialización. Para la producción, uso y comercialización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, el Gobierno Nacional adoptará e implementará las siguientes disposiciones:

1. Promover la creación, ampliación y modernización de plantas de producción de fertilizantes de bajas emisiones mediante incentivos previstos en el artículo 10 de la presente Ley, mecanismos de acceso a financiamiento, programas de investigación, desarrollo e innovación, y esquemas de alianzas público-privadas.
2. Incorporar y regular la participación de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en toda la cadena de valor, incluyendo la captura, acondicionamientos y transporte de dióxido de carbono como insumo para la síntesis de urea y demás derivados nitrogenados, así como la producción, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso final y exportación, garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente.
3. Crear, dentro del sistema de registro de insumos agropecuarios administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), una categoría específica para fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, dirigida a fabricantes, productores, comercializadores, envasadores, importadores y exportadores.
4. Asignar y destinar recursos a través del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), para la financiación de proyectos relacionados con la producción, almacenamiento, transporte y uso de hidrógeno de bajas emisiones en la fabricación de fertilizantes.
5. Diseñar e implementar Programas y Proyectos de financiamiento y asistencia técnica impulsados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para los productores y formuladores de fertilizantes, incluyendo capacitación, líneas de créditos preferenciales y asesoría en procesos de certificación y cumplimiento normativo.
6. Promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos relacionados con fertilizantes de bajas emisiones.

7. Establecer incentivos para atraer inversiones extranjeras en proyectos de producción y uso de fertilizantes a partir de derivados del hidrógeno de bajas emisiones, asegurando transferencia tecnológica y generación de empleo en el país.
8. Diseñar, financiar e implementar a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) programas de formación y capacitación en producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.
9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en colaboración con FINAGRO, diseñará e implementará mecanismos de financiamiento, incentivos y asistencia técnica para fomentar la adquisición y utilización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando a pequeños y medianos productores para promover el consumo local y garantizar la sostenibilidad del sector agropecuario.
10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) a través del sistema SIRIAGRO, y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), implementarán mecanismos de monitoreo y control de precios que permitan verificar que los incentivos otorgados se reflejen en la reducción del costo final de los fertilizantes para el productor agropecuario.

Artículo 6. Registro y control de calidad.

1. Toda empresa que produzca, formule, envase o comercialice fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones deberá registrarse ante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cumpliendo con los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
2. Los productos deberán cumplir con los mínimos requeridos y estar etiquetados conforme a la Norma Técnica Colombiana, los estándares internacionales y normativa nacional pertinente en materia de fertilizantes, y las buenas prácticas regulatorias.
   La etiqueta deberá declarar la intensidad de emisiones de gases de efecto invernadero del producto y el número del certificado de origen que la acredita.
3. Los registros deberán ser actualizados periódicamente para incluir avances tecnológicos, nuevas formulaciones o cambios normativos relacionados con fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.
4. El ICA implementará estrategias de difusión tecnológica para capacitar a productores y técnicos agrícolas en el uso eficiente y seguro de estos fertilizantes, incorporando lineamientos de calidad y buenas prácticas de manejo, aprovechando los recursos del fondo especial del ICA.

Artículo 7. Financiamiento. Autorícese al Gobierno Nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, a través de las partidas o traslados presupuestales necesarios y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los recursos necesarios para la implementación de las disposiciones de la presente Ley.

Parágrafo. Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que consideren el Gobierno Nacional. Los recursos del FAIA se destinarán a facilitar el acceso de los productores agropecuarios a estos fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, conforme a los artículos 14 y 19 de la Ley 2183 de 2022; las demás fuentes podrán destinarse a proyectos de producción de estos fertilizantes priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 12. Fomento a la producción nacional de insumos agropecuarios. El Gobierno Nacional promoverá la creación y el funcionamiento de plantas regionales donde se procesen enmiendas, mezclas, fertilizantes, fertilizantes derivados de hidrógeno de bajas emisiones, para la producción de insumos agropecuarios. Para este efecto, fomentará y participará en la constitución de sociedades de economía mixta, dedicadas al procesamiento de estos productos, garantizando la inclusión de tecnologías sostenibles y el cumplimiento de estándares de calidad internacionales.

Artículo 9. Modifique el inciso b) del Artículo 7 de la Ley 2099 de 2021 que modifica la Ley 1715 de 2014, que quedará de la siguiente manera:

Artículo 10. Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE).

(b) Con los recursos del FENOGE se podrán financiar parcial o totalmente, planes, programas y proyectos en el Sistema Interconectado Nacional y en Zonas No Interconectadas dirigidos a, entre otras acciones, promover, estructurar, desarrollar, implementar o ejecutar Fuentes No convencionales de Energía y Gestión Eficiente de la energía, así como financiar el uso de FNCER para la prestación de servicios públicos domiciliarios, implementación de soluciones en microredes de autogeneración a pequeña escala, proyectos para producción de hidrógeno de bajas emisiones y sus derivados para la producción de fertilizantes y para la adaptación de los sistemas de alumbrado público en Colombia para la gestión eficiente de la energía, de acuerdo con el manual operativo del FENOGE. Igualmente, se podrán financiar investigación, estudios, auditorías energéticas, adecuaciones locativas, disposición final de equipos sustituidos y costos de administración e interventoría de los programas, planes y proyectos.

La financiación otorgada por el FENOGE podrá ser mediante el aporte de recursos reembolsables y no reembolsables. Así mismo, podrá otorgar cualquier instrumento de garantía, en las condiciones establecidas en el manual operativo del Fondo.

Los planes, programas y proyectos financiados por el FENOGE deberán cumplir evaluaciones costo beneficio que comparen el costo del proyecto con los ahorros económicos o ingresos producidos.

Artículo 10. Incentivos para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. Los contribuyentes que realicen nuevas inversiones en proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones tendrán derecho a los siguientes beneficios:

1. Deducir de su renta líquida el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la inversión realizada, en un período no mayor a quince (15) años contados a partir del año gravable siguiente a aquel en que el proyecto entre en operación. El valor a deducir en cada período gravable no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión.
2. Aplicar depreciación acelerada sobre las maquinarias, equipos y obras civiles adquiridos o construidos para el desarrollo del proyecto, conforme a la tasa anual que determine el Gobierno Nacional.
3. Exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) en la adquisición de bienes y servicios, nacionales o importados, destinados exclusivamente a la preinversión e inversión en la producción, almacenamiento, acondicionamiento, transporte y distribución de hidrógeno y nitrógeno utilizados como insumo, amoníaco de bajas emisiones, urea, nitrato de amonio, fosfatos de amonio y demás fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, así como a la captura, acondicionamiento y transporte de dióxido de carbono (CO2) utilizado como insumo en su producción.
4. Exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente a la preinversión e inversión de estos proyectos, cuando no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición esté sujeto a la importación.

Parágrafo 1. Solo serán elegibles los proyectos cuyo hidrógeno acredite el cumplimiento del umbral de intensidad de emisiones de que trata el artículo 2 de la presente Ley.

Parágrafo 2. La certificación de los proyectos para efectos del acceso a los beneficios de que trata este artículo estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), previo concepto técnico de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) sobre el cumplimiento del umbral de intensidad de emisiones de que trata el Artículo 2 de la presente Ley.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Minas y Energía, reglamentará el procedimiento de certificación y acceso dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Parágrafo 3. Los beneficios previstos en este artículo no serán acumulables, respecto de un mismo activo o inversión, con los establecidos en la Ley 1715 de 2014, modificada por la Ley 2099 de 2021. El titular deberá optar por uno de los dos regímenes respecto de cada activo o inversión.

Los beneficios se calcularán únicamente sobre la inversión efectivamente realizada por el contribuyente. No hará parte de la base el valor de los activos cubierto con aportes no reembolsables de recursos públicos. No se entenderán comprendidos en esta regla los créditos y garantías, ni los apoyos de asistencia técnica, formación, investigación, desarrollo tecnológico o estudios, por no financiar activos del proyecto.

Parágrafo 4. Los beneficiarios deberán: a) acreditar anualmente ante el ICA el cumplimiento del umbral, mediante certificado de origen vigente; b) reflejar el beneficio obtenido en el precio de venta, indicándolo en la factura, lo cual será verificado por el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, la UPRA y la SIC en los términos del numeral 10 del artículo 5; c) mantenerse inscritos en el registro del artículo 6; d) reportar anualmente producción, empleo y emisiones evitadas, información que será pública.

Parágrafo 5. El incumplimiento dará lugar a la pérdida del beneficio hacia el futuro y al reintegro de las sumas deducidas o excluidas, sin perjuicio de las sanciones del Estatuto Tributario. La declaratoria de incumplimiento corresponderá al Instituto Colombiano Agropecuario, mediante acto administrativo motivado, previo agotamiento del procedimiento administrativo.

Parágrafo 6. Los beneficios previstos en los numerales 1 y 2 de este artículo podrán solicitarse de manera simultánea respecto de una misma inversión, sin que se entienda que existe concurrencia de beneficios tributarios en los términos del artículo 23 de la Ley 383 de 1997.

Artículo 11. Declaratoria de utilidad pública e interés social. Declárese de utilidad pública e interés social los proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones y las obras necesarias para su ejecución, por su contribución a la seguridad alimentaria, a la competitividad del sector agropecuario y a la reducción de emisiones.

Parágrafo. La declaratoria de utilidad pública e interés social prevista en el presente artículo no exime ni sustituye el cumplimiento de las normas ambientales, de ordenamiento territorial, de participación ciudadana, de licenciamiento, permisos, autorizaciones y demás requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para el desarrollo de los proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.

Artículo 12. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias.

De los honorables senadores

JUAN ESPINAL
Senador de la República

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No.147 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la producción y comercialización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia, buscando fortalecer alternativas de insumos para promover el mejor aprovechamiento de los suelos, la competitividad agroindustrial y el desarrollo de prácticas que aporten a la transición energética del país.

Artículo 2. Definiciones.

Hidrógeno de Bajas Emisiones: Todo hidrógeno producido o extraído mediante tecnologías o métodos que generen bajos niveles de emisiones de carbono, independientemente del proceso utilizado. Su clasificación como hidrógeno de bajas emisiones dependerá de que la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a su producción sea menor o igual al umbral establecido conjuntamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, o la norma que lo modifique o sustituya.

Fertilizante de Bajas Emisiones: Producto de síntesis química con contenido nutriente esencial en forma asimilable por las plantas, elaborado mediante procesos industriales que empleen hidrógeno de bajas emisiones para la producción de fertilizantes.

Derivados del hidrógeno de bajas emisiones: Son compuestos derivados del hidrógeno de bajas emisiones, como el amoniaco o el metanol, los combustibles sintéticos, entre otros y elementos, productos, materias primas y otros que incluyan en su composición química o en su proceso productivo el hidrógeno de bajas emisiones.

Parágrafo. Se aplicarán las definiciones y clasificaciones contenidas en las normas técnicas nacionales e internacionales vigentes en fertilizantes y las establecidas en el artículo 2.2.7.2.2 del Decreto 1597 de 2024 o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3. Regulación y reglamentación de la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las condiciones técnicas para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, en armonía con las normativas técnicas del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

Asimismo, revisará y actualizará las regulaciones aplicables, armonizando dichas disposiciones con las Leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021 y el marco jurídico vigente en materia de sostenibilidad y transición energética.

Artículo 4. Hoja de ruta para los fertilizantes de bajas emisiones en Colombia. Créase la Hoja de Ruta de Fertilizantes de bajas emisiones en Colombia, como un instrumento de planeación de política pública, y será adoptada mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se establezcan disposiciones para los derivados del hidrógeno de bajas emisiones, con el propósito de promover la investigación, desarrollo, producción y uso. Esta Hoja de Ruta articulará los instrumentos de política sectorial, incluyendo los planes nacionales de desarrollo agropecuario, las estrategias de transición energética, los programas de economía circular y las iniciativas de descarbonización.

El diseño y la implementación de la Hoja de Ruta estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, y demás entidades competentes.

Asimismo, se promoverá la participación del sector privado, empresas públicas y mixtas, de organizaciones de productores agropecuarios, asociaciones campesinas, la academia y la cooperación internacional para garantizar el desarrollo de tecnologías y mercados sostenibles para los fertilizantes.

Parágrafo. La Hoja de Ruta promoverá igualmente el desarrollo de la demanda y de los mercados nacionales de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, mediante estrategias orientadas a facilitar su adopción y uso, fortalecer los mecanismos de financiación y asistencia técnica, promover acuerdos entre productores y potenciales compradores, y fomentar, cuando resulte técnica y económicamente viable, criterios de sostenibilidad y bajas emisiones en los procesos de adquisición y utilización de fertilizantes.

Artículo 5. Producción, Uso y Comercialización. Para la producción, uso y comercialización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, el Gobierno Nacional adoptará e implementará las siguientes disposiciones:

1. Promover la creación, ampliación y modernización de plantas de producción de fertilizantes de bajas emisiones mediante incentivos previstos en el artículo 10 de la presente Ley, mecanismos de acceso a financiamiento, programas de investigación, desarrollo e innovación, y esquemas de alianzas público-privadas.
2. Incorporar y regular la participación de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en toda la cadena de valor, incluyendo la captura, acondicionamiento y transporte de dióxido de carbono como insumo para la síntesis de urea y demás derivados nitrogenados, así como la producción, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso final y exportación, garantizando el cumplimiento de la normatividad vigente.
3. Crear, dentro del sistema de registro de insumos agropecuarios administrado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), una categoría específica para fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, dirigida a fabricantes, productores, comercializadores, envasadores, importadores y exportadores.
4. Asignar y destinar recursos a través del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), para la financiación de proyectos relacionados con la producción, almacenamiento, transporte y uso de hidrógeno de bajas emisiones en la fabricación de fertilizantes.
5. Diseñar e implementar Programas y Proyectos de financiamiento y asistencia técnica impulsados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA para los productores y formuladores de fertilizantes, incluyendo capacitación, líneas de créditos preferenciales y asesoría en procesos de certificación y cumplimiento normativo.
6. Promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos relacionados con fertilizantes de bajas emisiones.
7. Establecer incentivos para atraer inversiones extranjeras en proyectos de producción y uso de fertilizantes a partir de derivados del hidrógeno de bajas emisiones, asegurando transferencia tecnológica y generación de empleo en el país.
8. Diseñar, financiar e implementar a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) programas de formación y capacitación en producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.
9. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en colaboración con FINAGRO, diseñará e implementará mecanismos de financiamiento, incentivos y asistencia técnica para fomentar la adquisición y utilización de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando a pequeños y medianos productores para promover el consumo local y garantizar la sostenibilidad del sector agropecuario.
10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Unidad de Planificación
11. Rural Agropecuaria (UPRA) a través del sistema SIPRAGRO, y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), implementarán mecanismos de vigilancia y control de precios que permitan verificar que los incentivos otorgados se reflejen en la reducción del costo final de los fertilizantes para el productor agropecuario.

Artículo 6. Registro y control de calidad.

1. Todo empresa que produzca, formule, envase o comercialice fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones deberá registrarse ante el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cumpliendo con los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
2. Los productos deberán cumplir con los estándares requeridos y estar etiquetados conforme a la Norma Técnica Colombiana, los estándares internacionales y normativa nacional pertinente en materia de fertilizantes, y las buenas prácticas registrales.
3. Los registros deberán ser actualizados periódicamente para incluir avances tecnológicos, nuevas formulaciones o cambios normativos relacionados con fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.
4. El ICA implementará estrategias de difusión tecnológica para capacitar a productores y técnicos agrícolas en el uso eficiente y seguro de estos fertilizantes, incorporando lineamientos de calidad y buenas prácticas de manejo, aprovechando los recursos del fondo especial del ICA.

Artículo 7. Financiamiento. Autorícese al Gobierno Nacional incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, a través de las partidas o traslados presupuestales necesarios y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los recursos necesarios para la implementación de las disposiciones de la presente Ley.

Parágrafo. Dichos recursos podrán provenir de los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo para el Acceso a los

Insumos Agropecuarios (FIAA), creado por la Ley 2183 de 2022, instrumentos de financiamiento climático internacional incluyendo el Fondo Verde del Clima, mecanismos de bonos verdes, recursos de cooperación internacional, y demás fuentes de financiación que considere el Gobierno Nacional. Los recursos serán destinados a proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, priorizando iniciativas sostenibles que impulsen la seguridad alimentaria y la transición energética.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2183 de 2022, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 12. Fomento a la producción nacional de insumos agropecuarios. El Gobierno Nacional promoverá la creación y el fortalecimiento de plantas regionales donde se procesen vinazas, melazas, fertilizantes, fertilizantes derivados de hidrógeno de bajas emisiones, para la producción de insumos agropecuarios. Para este efecto, fomentará y participará en la constitución de sociedades de economía mixta, dedicadas al procesamiento de estos productos, garantizando la inclusión de tecnologías asociativas y el cumplimiento de estándares de calidad internacionales.

Artículo 9. Modifíquese el inciso b) del Artículo 7 de la Ley 2099 de 2021 que modifica la Ley 1715 de 2014, que quedará de la siguiente manera:

Artículo 10. **Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE).**

(b) Con los recursos del FENOGE se podrán financiar parcial o totalmente, planes, programas y proyectos en el Sistema Interconectado Nacional y en Zonas No Interconectadas dirigidos a, entre otras acciones, promover, estructurar, desarrollar, implementar o ejecutar Fuentes No convencionales de Energía y Gestión Eficiente de la energía, así como financiar el uso de FNCER para la prestación de servicios públicos domiciliarios, implementación de soluciones en microredes de autogeneración a pequeña escala, proyectos para producción de hidrógeno bajas emisiones y sus derivados para la producción de fertilizantes y para la adaptación de los sistemas de alumbrado público en Colombia para la gestión eficiente de la energía, de acuerdo con el manual operativo del FENOGE. Igualmente, se podrán financiar investigación, estudios, auditorías energéticas, actuaciones inusitadas, disposición final de equipos sustituidos y costos de administración e interventoría de los programas, planes y proyectos.

La financiación otorgada por el FENOGE podrá ser mediante el aporte de recursos reembolsables y no reembolsables. Así mismo, podrá otorgar cualquier instrumento de garantía, en los condiciones establecidas en el manual operativo del Fondo.

Los planes, programas y proyectos financiados por el FENOGE deberán cumplir evaluaciones costo beneficio que comparen el costo del proyecto con los ahorros económicos o ingresos producidos.

Artículo 10. Incentivos para la producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.

Los contribuyentes que realicen nuevas inversiones en proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones tendrán derecho a los siguientes beneficios:

1. Deducir de su renta líquida el cincuenta por ciento (50%) del valor total de la inversión realizada, en un período no mayor a quince (15) años contados a partir del año gravable siguiente a aquel en que el proyecto entre en operación. El valor a deducir en cada período gravable no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión.

2. Aplicar depreciación acelerada sobre las maquinarias, equipos y obras civiles adquiridos o construidos para el desarrollo del proyecto, conforme a la tasa anual que determine el Gobierno Nacional.

3. Exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) en la adquisición de bienes y servicios, nacionales o importados, destinados exclusivamente a la preinversión e inversión en la producción, almacenamiento, acondicionamiento, transporte y distribución de hidrógeno y nitrógeno utilizados como insumo, amoniaco de bajas emisiones, urea, nitrato de amonio, fosfatos de amonio y demás fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones, así como a la captura, acondicionamiento y transporte de dióxido de carbono (CO2) utilizado como insumo en su producción.

4. Exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente a la preinversión e inversión de estos proyectos, siempre no sean producidos por la industria nacional y su único medio de adquisición esté sujeto a la importación.

Parágrafo 1. Solo serán elegibles los proyectos cuyo hidrógeno acredite el cumplimiento del umbral de intensidad de emisiones de que trata el artículo 2 de la presente Ley.

Parágrafo 2. La certificación de los proyectos para efectos del acceso a los beneficios de que trata este artículo estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), previo concepto técnico de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) sobre el cumplimiento del umbral de intensidad de emisiones de que trata el Artículo 2 del presente artículo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Minas y Energía, reglamentará el procedimiento de certificación y acceso dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Parágrafo 3. Los beneficios previstos en este artículo no serán acumulables, respecto de un mismo activo o inversión, con los establecidos en la Ley 1715 de 2014, modificados por la Ley 2099 de 2021. El titular deberá optar por uno de los dos regímenes respecto de cada activo o inversión.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional podrá establecer tratamiento arancelario preferencial para la importación de maquinaria, equipos y materiales destinados a estos proyectos, en los términos que reglamente.

Parágrafo 5. Los beneficiarios deberán: a) acreditar anualmente ante el ICA el cumplimiento del umbral, mediante certificado de origen vigente; b) reflejar el beneficio otorgado en el precio de venta, indicándolo en la factura, lo cual será verificado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la UPRA y la SIC en los términos del numeral 18 del artículo 5; c) mantenerse inscritos en el registro del artículo 6; d) reportar anualmente producción, empleo y emisiones evitadas, información que será pública.

Parágrafo 6. El incumplimiento dará lugar a la pérdida del beneficio hacia el futuro y al reintegro de las sumas declaradas o excluidas, sin perjuicio de las sanciones del Estatuto Tributario. La declaratoria de incumplimiento corresponderá al Instituto Colombiano Agropecuario, mediante acto administrativo motivado, previa agotamiento del procedimiento administrativo.

Artículo 11. Declaratoria de utilidad pública e interés social. Declárese de utilidad pública e interés social los proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones y las obras necesarias para su ejecución, por su contribución a la seguridad alimentaria, a la competitividad del sector agropecuario y a la reducción de emisiones.

Parágrafo. La declaratoria de utilidad pública e interés social prevista en el presente artículo no exime ni excluye el cumplimiento de las normas ambientales, de ordenamiento territorial, de participación ciudadana, de licenciamiento, permisos, autorizaciones y demás requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para el desarrollo de los proyectos de producción de fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones.

Artículo 12. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que sean contrarias.

Juan Fernando Espinal Ramírez
Senador de la República
Coordinador Ponente

Ariel Fernando Avila Martínez
Senador de la República
Ponente

En los anteriores términos fue aprobado, sin modificaciones, en primer debate el Proyecto de Ley No.100 de 2026 Senado **"Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones"**, en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República el día veintinueve (29) de septiembre de 2026, de acuerdo con el Acta No.008 de la misma fecha. El anuncio del presente proyecto fue hecho el día diecisiete (16) de septiembre del año en curso, de acuerdo con el acta No.006 de 2026.

Juan Fernando Espinal Ramírez
Senador de la República
Presidente Comisión Quinta

David de Jesús Bettín Gómez
Secretario Comisión Quinta

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2026

Se envía el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE Proyecto de Ley No.147 de 2026 Senado** "Por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Juan Fernando Espinal Ramírez
Presidente

David de Jesús Bettín Gómez
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1902 - martes, 24 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 100 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 131 del Decreto Ley 019 de 2012 para garantizar la entrega domiciliaria de medicamentos y se crea el Banco Nacional de Medicamentos para Prevenir el Desabastecimiento en el Sistema de Salud. 1

Informe de Ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión por la Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 147 de 2026 Senado, por medio del cual se promueve el desarrollo de los fertilizantes derivados del hidrógeno de bajas emisiones en Colombia y se dictan otras disposiciones. 1 0

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026