

## **ANEXO No. 04**

### **ESTUDIO DEL SECTOR**

#### **1. ANÁLISIS DEL SECTOR**

##### **1.1. Marco constitucional y legal**

El artículo 2 de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los artículos 48 y 49 disponen que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes.

Con base en ello, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) tiene la responsabilidad de ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las Personas Privadas de la Libertad (en adelante PPL). La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), creada mediante el Decreto 4150 de 2011 como Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene como uno de sus objetivos gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC.

En relación con la prestación de servicios de salud a las PPL, la USPEC recibe el mandato legal de contratar una sociedad fiduciaria que dé cumplimiento a la misión del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, con fundamento en los artículos 65 y 66 de la Ley 1709 de 2014, que modificaron los artículos 104 y 105 de la Ley 65 de 1993. Conforme a los parágrafos del artículo 66, el Fondo funciona como

cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, constituida por recursos del Presupuesto General de la Nación; sus recursos son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta en la cual el Estado tenga más del noventa por ciento (90%) del capital; la USPEC suscribe el contrato de fiducia mercantil que fija la comisión, determinada con base en los costos administrativos que se generen; y en dicho contrato se prevé la existencia del Consejo Directivo del Fondo.

En cuanto a la población objeto de atención, el artículo 153 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 88 de la Ley 1709 de 2014, dispone que los niños y niñas menores de tres (3) años podrán permanecer con sus madres en los establecimientos de reclusión y que la USPEC destinará secciones especiales para las madres con sus hijos, así como los centros de atención respectivos en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En consecuencia, la atención en salud de dicha población forma parte del alcance del objeto contractual.

### **1.2. El modelo de atención en salud**

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015, modificada por la Resolución 3595 del 10 de agosto de 2016, adoptó el modelo de atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, diseñado conjuntamente con la USPEC, con fundamento en los componentes de prestación de servicios de salud, red prestadora de servicios, sistema obligatorio de garantía de calidad, salud pública, y seguimiento y evaluación del modelo. Su implementación se desarrolla a través de los manuales técnico-administrativos expedidos por las entidades competentes, conforme al artículo 2.2.1.11.3.4 del Decreto 1069 de 2015.

Mediante el Decreto 2245 de 2015, que adicionó el Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1142 de 2016, se reglamentó el esquema para la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad en el marco de las competencias del INPEC, la USPEC, el Fondo y las demás entidades involucradas. El artículo 2.2.1.11.2.3 establece la destinación taxativa de los recursos del Fondo, dentro de la cual el numeral 7 incluye el pago de la comisión fiduciaria y los gastos administrativos, incluida la defensa judicial del Patrimonio Autónomo; el parágrafo 2 del mismo artículo prohíbe destinar los recursos a fines distintos y realizar inversiones que comprometan su liquidez.

El artículo 2.2.1.11.2.4 dispone que la USPEC elabora anualmente el anteproyecto de presupuesto del Fondo y lo somete a revisión del Consejo Directivo para la remisión de la solicitud de asignación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El artículo

2.2.1.11.3.1 establece que la entidad fiduciaria contrata con personas naturales o jurídicas y efectúa los pagos con cargo a los recursos del Fondo, de acuerdo con las instrucciones que le imparta la USPEC con base en las recomendaciones y lineamientos del Consejo Directivo, y el numeral 2 del artículo 2.2.1.11.3.2 asigna a la USPEC la función de contratar la entidad fiduciaria y establecer las condiciones para que esta contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud.

En consecuencia, bajo el modelo vigente la contratación derivada que adelanta el Patrimonio Autónomo es descentralizada y comprende la red intramural y extramural, los medicamentos e insumos, el apoyo diagnóstico, los programas especiales, el transporte asistencial, los sistemas de información, las intervenciones de salud pública y las transferencias a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esa estructura de contratación determina el dimensionamiento de la Unidad Operativa exigida a la sociedad fiduciaria, que se detalla en el "Anexo No. 05 Perfiles Unidad Operativa" y se costea en el "Anexo No. 06 Determinación del Valor de la Comisión Fiduciaria".

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. En ese marco, el presente proceso se orienta a que la sociedad fiduciaria mantenga una correcta ejecución de los recursos que le entrega la USPEC, con el alcance y las instrucciones que establezca la Entidad. El proceso da continuidad a la administración de los recursos a partir del 1 de diciembre de 2026, fecha en la cual termina el contrato de fiducia mercantil No. USPEC-CTO-298-2025, y está a cargo de la Dirección de Logística, a través de la Subdirección de Suministro de Servicios.

## 2. ANÁLISIS DEL SECTOR RELATIVO AL OBJETO Y ESTUDIO DEL MERCADO

En cumplimiento del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, la USPEC deja constancia del análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, desde las perspectivas legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de riesgos, para el proceso cuyo objeto es:

**" Contrato de Fiducia Mercantil para la administración de los recursos del FONDO NACIONAL DE SALUD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, incluyendo la suscripción, supervisión y pago de la contratación para la atención integral en salud, prevención de la enfermedad, la promoción y mantenimiento de la salud de la población privada de la libertad que se encuentre a cargo del INPEC".**

Lo anterior, en virtud de lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y los artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015, conforme a los cuales la entidad estatal debe realizar el análisis del sector durante la etapa de planeación y establecer los requisitos habilitantes teniendo en cuenta el riesgo del proceso, el valor del contrato, el análisis del sector económico respectivo y el conocimiento de fondo de los posibles oferentes, sin limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras. Para el efecto se aplica la metodología sugerida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente en la "Guía para la Elaboración de Estudios de Sector" y en el "Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación".

### **2.1. Perspectiva legal**

La fiducia mercantil se rige por los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio. Únicamente las sociedades fiduciarias especialmente autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia pueden desarrollar la actividad fiduciaria, conforme al artículo 6 de la Ley 45 de 1990, modificada por la Ley 510 de 1999. El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero regula en sus artículos 29 y 146 las operaciones autorizadas y las reglas especiales de estas sociedades, y la Circular Básica Jurídica (Circular Externa 029 de 2014) desarrolla, en su Parte II, Título II, los deberes de información, asesoría, previsión, lealtad, protección de los bienes fideicomitidos y rendición comprobada de cuentas.

En el ámbito de la contratación estatal, el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 distingue la fiducia pública y el encargo fiduciario del contrato de fiducia mercantil. El parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1709 de 2014 ordena de manera expresa la celebración de un contrato de fiducia mercantil, figura que permite la constitución de un patrimonio autónomo y garantiza la eficacia de la destinación patrimonial de los recursos del Fondo. Conforme a los artículos 13 a 15 de la Ley 1150 de 2007, la contratación derivada que adelante el patrimonio autónomo se rige por el derecho privado, sin que los recursos pierdan su carácter público ni escapen al control fiscal.

La selección se surte por licitación pública, conforme al numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, con la particularidad de que el universo de oferentes está limitado por la ley a las sociedades fiduciarias estatales o de economía mixta con participación estatal superior al noventa por ciento (90%). Esa restricción legal obliga a definir requisitos habilitantes proporcionales, que no restrinjan la pluralidad de oferentes, tal como lo exige el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015.

El pliego admite la participación de oferentes plurales, modalidad bajo la cual se ejecutaron los contratos No. 363 de 2015, 331 de 2016 y 145 de 2019 del propio Fondo. En tal caso, y por tratarse de una condición legal referida a la naturaleza del administrador de los recursos, la totalidad de los integrantes del consorcio o de la unión temporal deberán ser sociedades fiduciarias estatales o de economía mixta con participación del Estado superior al noventa por ciento (90%) del capital, en los términos del parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1709 de 2014, sin que resulte admisible que uno de los integrantes carezca de dicha condición.

## **2.2. Perspectiva técnica**

El objeto contractual exige de la sociedad fiduciaria capacidad para administrar recursos del Presupuesto General de la Nación bajo el régimen de la cuenta especial, adelantar la contratación derivada conforme a las instrucciones de la USPEC y las recomendaciones del Consejo Directivo, efectuar los pagos a los prestadores previa auditoría de cuentas médicas, invertir la liquidez conforme al Decreto 1068 de 2015, consignar a la Nación los rendimientos financieros, llevar la contabilidad separada del patrimonio autónomo, reportar a la Contaduría General de la Nación y rendir cuentas comprobadas en los términos de la Circular Externa 029 de 2014.

Dado que la contratación derivada es descentralizada y se ejecuta en ciento treinta y seis (136) establecimientos de reclusión distribuidos en seis (6) regionales del INPEC, la operación exige una Unidad Operativa mínima de setenta y nueve (79) perfiles con dedicación exclusiva, cuya conformación se detalla en el "Anexo No. 05 Perfiles Unidad Operativa" y cuyo costo se estima en el "Anexo No. 06 Determinación del Valor de la Comisión Fiduciaria". El contrato se ejecuta, además, durante el periodo de empalme y sucesión del Patrimonio Autónomo, que comprende la cesión o terminación de la contratación derivada vigente, la entrega de archivos, historia clínica y bases de datos, y el cierre financiero del fideicomiso saliente.

## **2.3. Perspectiva de riesgos**

La tipificación, estimación, asignación y tratamiento de los riesgos del proceso se desarrollan en el "Anexo No. 02 Matriz de Riesgos", conforme al "Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación" de Colombia Compra Eficiente. Desde la perspectiva del sector, los riesgos que inciden en la estructuración financiera son el empalme y la sucesión del patrimonio autónomo; la oportunidad de los giros del Fideicomitente conforme al Programa Anual Mensualizado de Caja; la sujeción de las vigencias 2027 y 2028 a la autorización de vigencias futuras; el comportamiento de la facturación y de las glosas de los prestadores; y la continuidad del recurso humano de la Unidad Operativa. El principio de asignación es que el riesgo lo asume la parte que está en mejor condición de administrarlo, de modo que los riesgos

operativos y de infidelidad en el manejo de los recursos corresponden a la sociedad fiduciaria, en su condición de profesional del sector financiero, y los riesgos presupuestales permanecen en cabeza del Fideicomitente.

### 3. ANÁLISIS ECONÓMICO

#### 3.1. Antecedentes del sector en el contexto nacional

El artículo 105 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014, creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad como cuenta especial de la Nación y dispuso que sus recursos fueran manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta en la cual el Estado tenga más del noventa por ciento (90 %) del capital. Para la administración de estos recursos, la norma ordena a la USPEC celebrar un contrato de fiducia mercantil y establecer en él una comisión determinada con base en los costos administrativos que se generen. En desarrollo de ese mandato, la Entidad ha celebrado contratos sucesivos para la administración de los recursos del Fondo desde 2015. Ley 1709 de 2014, artículo 66.

#### 3.2. Contratación histórica del Fondo

| Contrato     | Sociedad fiduciaria                   | Inicio     | Terminación | Duración (meses) | Recursos administrados     | Comisión fiduciaria     | Comisión / recursos            |
|--------------|---------------------------------------|------------|-------------|------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 363 de 2015  | Consortio Fiduagraria y Fiduprevisora | 29/12/2015 | 28/12/2016  | 12               | \$148.030.624.072          | \$2.593.200.000         | 1,75%                          |
| 331 de 2016  | Consortio Fiduagraria y Fiduprevisora | 29/12/2016 | 31/03/2019  | 27,1             | \$363.904.908.061          | \$17.849.332.000        | 4,90%                          |
| 145 de 2019  | Consortio Fiduagraria y Fiduprevisora | 01/04/2019 | 30/06/2021  | 27               | \$517.571.642.873          | \$20.947.784.192        | 4,05%                          |
| 200 de 2021  | Fiduciaria Central S.A.               | 01/07/2021 | 12/02/2023  | 19,4             | \$456.112.563.802          | \$13.339.158.425        | 2,92%                          |
| 059 de 2023  | Fiduciaria Central S.A.               | 13/02/2023 | 30/04/2024  | 14,6             | \$431.419.855.988          | \$11.509.299.417        | 2,67%                          |
| 158 de 2024  | Fiduciaria La Previsora S.A.          | 01/05/2024 | 30/11/2025  | 19               | \$623.605.555.572          | \$12.300.600.000        | 1,97%                          |
| 298 de 2025  | Fiduciaria La Previsora S.A.          | 01/12/2025 | 30/11/2026  | 12               | \$459.329.469.012          | \$13.575.065.400        | 2,96%                          |
| <b>Total</b> |                                       |            |             |                  | <b>\$2.999.974.619.380</b> | <b>\$92.114.439.434</b> | <b>3,03% (promedio simple)</b> |

Tabla 01. Contratación histórica de la administración fiduciaria del Fondo. Fuente: solicitud de vigencias futuras del Fondo Nacional de Salud PPL 2027–2028, documentos de los contratos relacionados y proceso USPEC-LP-026-2025.

La relación porcentual de cada contrato se obtiene al dividir su comisión entre los recursos administrados o previstos para ese contrato. Las duraciones con fracción de mes se presentan de manera aproximada. Para el contrato 298 de 2025, aún en ejecución a la fecha de elaboración de este estudio, las cifras de la duración completa corresponden a valores previstos.

La relación entre la comisión fiduciaria y los recursos se estableció para cada contrato con base en las cifras de la Tabla 01. El promedio simple de las siete relaciones individuales, calculadas antes de su redondeo, es 3,03 %. Si se consideran los tres contratos más recientes —059 de 2023, 158 de 2024 y 298 de 2025—, el promedio simple es 2,53 %. Este último resultado recoge el comportamiento reciente de la contratación del Fondo, mientras que el primero ofrece una referencia de la serie completa.

Estos promedios permiten contrastar la comisión estimada para el presente proceso con sus antecedentes, teniendo en cuenta que los contratos difieren en plazo, obligaciones y volumen de recursos. Por ello, se utilizan como referentes de razonabilidad y no como una tarifa que deba aplicarse directamente a los recursos proyectados para la nueva contratación.

La serie registra la participación de Fiduciaria Central, Fiduciaria La Previsora y Fiduagraria, de manera individual o en consorcio, así como cambios en el contratista a lo largo del periodo analizado. La condición legal y financiera de estas sociedades para participar en el presente proceso se examina de forma individual en los apartados posteriores del estudio.

### 3.3. Estimación del proceso

| Concepto                                     | Vigencia 2026<br>(diciembre) | Vigencia 2027               | Vigencia 2028 (enero<br>a junio) | Total                       |
|----------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| Comisión fiduciaria<br>(presupuesto oficial) | \$1.131.255.450,00           | \$14.226.668.539,20         | \$7.454.774.314,54               | \$22.812.698.303,74         |
| Recursos para<br>administrar                 | \$30.471.953.819,88          | \$538.759.796.137,89        | \$282.310.133.176,24             | \$851.541.883.134,02        |
| <b>Total</b>                                 | <b>\$31.603.209.269,88</b>   | <b>\$552.986.464.677,09</b> | <b>\$289.764.907.490,78</b>      | <b>\$874.354.581.437,75</b> |

Tabla 02. Estimación del proceso por vigencias. Fuente: solicitud de vigencias futuras del Fondo Nacional de Salud PPL 2027–2028 y Anexo No. 06 Determinación del Valor de la Comisión Fiduciaria. La comisión se presenta separadamente de los recursos que serán entregados para su administración.

El presupuesto oficial estimado y ratificado por la Entidad para la comisión fiduciaria asciende a VEINTIDÓS MIL OCHOCIENTOS DOCE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TRES PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS M/CTE (\$22.812.698.303,74), incluidos los impuestos, tasas, contribuciones y demás tributos a que haya lugar. Se distribuye en \$1.131.255.450,00 para diciembre de 2026, \$14.226.668.539,20 para 2027 y \$7.454.774.314,54 para los primeros seis meses de 2028.

La distribución corresponde a una comisión mensual de \$1.131.255.450,00 en diciembre de 2026; para 2027, el valor mensual proyectado aumenta 4,8 %, hasta \$1.185.555.711,60; y para 2028 se aplica un incremento adicional de 4,8 % sobre esa mensualidad. Los importes por vigencia y el presupuesto oficial resultan de la proyección desarrollada en el Anexo No. 06.

Los \$851.541.883.134,02 previstos para la atención en salud se presentan como recursos para administrar y se distinguen de la comisión que remunera a la fiduciaria.

La ejecución de las vigencias 2027 y 2028 deberá corresponder a las autorizaciones presupuestales aplicables.

| 4. ESTUDIO DE LA OFERTA    |                                                              |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------|
| MACROSECTOR                | SERVICIOS FINANCIEROS                                        |
| SECTOR                     | FIDUCIA                                                      |
| ACTIVIDAD                  | SOCIEDADES FIDUCIARIAS EN COLOMBIA                           |
| ACTIVIDAD ECONOMICA (CIIU) | K6431 FIDEICOMISOS, FONDOS Y ENTIDADES FINANCIERAS SIMILARES |

Tabla 03. Sector analizado. Fuente: elaboración propia.

#### 4.1. Características del sector fiduciario colombiano

El sector fiduciario se encuentra vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia y solo las sociedades autorizadas por dicha entidad pueden realizar la actividad de administración de recursos de terceros bajo la figura de la fiducia. Para su constitución deben acreditar el cumplimiento de los artículos 53 y 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y de las instrucciones de la Circular Básica Jurídica (Circular Externa 029 de 2014). En el registro de entidades vigiladas se encuentran inscritas veintisiete (27) sociedades fiduciarias que reportan sus estados financieros ante dicho organismo.

Los principales tipos de negocio fiduciario son la fiducia de administración, la fiducia de seguridad social, la fiducia de inversión, la fiducia de garantía y la fiducia inmobiliaria, a los que se suman la administración de fondos de inversión colectiva, regulados en la Parte 3 del Decreto 2555 de 2010, figura que sustituyó los antiguos fondos comunes ordinarios y especiales, y la custodia de valores. Las obligaciones que las sociedades fiduciarias adquieren en virtud del contrato de fiducia mercantil son de medio y no de resultado, salvo en los casos en que la ley así lo establezca, conforme al numeral 3 del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en concordancia con el numeral 5 del artículo 151 ibídem. En consecuencia, el contratista actúa como administrador fiduciario y agente de manejo, con obligaciones de medio en la administración de los recursos, y responde por aquellas previstas como de resultado por la naturaleza de la operación.

Las sociedades fiduciarias deben acreditar y mantener el capital mínimo previsto en el numeral 1 del artículo 80 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que se ajusta anualmente con la variación del índice de precios al consumidor certificado por el DANE, así como niveles adecuados de patrimonio en los términos del Decreto 2555 de 2010, y mantener activos los sistemas de administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo y del riesgo operativo previstos en las circulares de la Superintendencia Financiera de Colombia.

#### 4.2. Dimensión y resultados del sector

De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, al cierre de diciembre de 2025 los activos totales del sistema financiero alcanzaron \$3.545 billones, equivalentes al 191 % del PIB. Los activos administrados por cuenta de terceros ascendieron a \$1.886 billones; dentro de la medición presentada por esa entidad, las sociedades fiduciarias concentraron \$657 billones. Estas cifras permiten dimensionar el sector financiero y la actividad fiduciaria, pero comprenden operaciones distintas del contrato específico que adelantará la USPEC y no constituyen una referencia directa para fijar su comisión. Superintendencia Financiera de Colombia, Sistema financiero colombiano en cifras, diciembre de 2025

El último reporte de prensa anual con desagregación del balance de las sociedades fiduciarias, con corte al 31 de diciembre de 2024, presenta las siguientes cifras agregadas:

| Concepto                                         | 31/12/2023 | 31/12/2024 | Variación |
|--------------------------------------------------|------------|------------|-----------|
| Activo de las sociedades (millones de pesos)     | 4.325.364  | 4.580.740  | 5,90%     |
| Pasivo de las sociedades (millones de pesos)     | 865.516    | 978.772    | 13,09%    |
| Patrimonio de las sociedades (millones de pesos) | 3.459.848  | 3.601.969  | 4,11%     |
| Ganancias del ejercicio (millones de pesos)      | 864.141    | 865.559    | 0,16%     |
| Ingresos por comisiones (billones de pesos)      | 2,45       | 2,65       | 8,16%     |

*Tabla 04. Principales cifras de balance y resultados de las sociedades fiduciarias. Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, reporte de prensa con corte a 31 de diciembre de 2024, última información con desagregación de balance publicada a la fecha de estructuración.*

Al cierre de 2024, los activos agregados de las sociedades fiduciarias ascendieron a \$4.580.740 millones, frente a pasivos por \$978.772 millones y un patrimonio de \$3.601.969 millones. Al dividir cada uno de estos dos últimos valores entre el activo, los pasivos representan el 21,37 % y el patrimonio el 78,63 %; por tanto, el índice de endeudamiento agregado del sector es 0,2137. Esta cifra permite conocer la estructura financiera general de las fiduciarias, pero no describe por igual a cada sociedad. Por ello, en el numeral 6 se contrastará con el endeudamiento individual de las fiduciarias identificadas como posibles oferentes. Asimismo, la razón de cobertura de intereses se examinará según la información registrada para cada una, dado que un resultado indeterminado requiere una regla de verificación expresa y no puede inferirse del índice agregado del sector.

#### 4.3. Oferta potencial del proceso

Para efectos de lo ordenado en el parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1709 de 2014, la sociedad fiduciaria que administre los recursos del Fondo debe ser estatal o de economía mixta con participación del Estado superior al noventa por ciento (90%) del capital, lo que configura un esquema de mercado sustancialmente más reducido que el del sector

en su conjunto. De las veintisiete (27) sociedades inscritas, el análisis del proceso anterior identificó como oferta potencial a las sociedades de naturaleza estatal o de economía mixta, y la experiencia en la administración de los recursos del Fondo se ha concentrado en Fiduciaria La Previsora S.A., Fiduagraria S.A. y Fiduciaria Central S.A., conforme a la serie histórica de la "Tabla 01".

La verificación de la naturaleza y de la composición accionaria de cada proponente se efectuará con el certificado de existencia y representación legal expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia, en los términos previstos en el estudio previo y en el "Anexo No. 03 Requisitos Financieros, Capacidad Organizacional y Oferta Económica". El mercado, aunque reducido, es plural y experimentado en la administración de recursos públicos del sector de la protección social.

#### **Barreras de entrada al mercado**

La oferta del proceso se delimita, primero, por la autorización para desarrollar la actividad fiduciaria y, principalmente, por la condición especial que la ley exige a quien administre los recursos del Fondo. Dentro de ese segmento, la contratación histórica permite identificar las sociedades con experiencia en esta administración:

| Nivel                                       | Condición                                                                                                          | Resultado del análisis                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Sector fiduciario                        | Sociedades fiduciarias autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.                     | El estudio registra 27 sociedades fiduciarias como universo sectorial de referencia. Este número comprende entidades que, por su composición accionaria, no pueden administrar los recursos del Fondo.                                                                                 |
| 2. Condición legal del Fondo                | Entidad fiduciaria estatal o de economía mixta con participación estatal superior al 90 % del capital.             | El mercado al que puede acudir la USPEC se reduce al segmento que cumple esta condición legal. En el análisis del proceso se identifican Fiduciaria La Previsora S. A., Fiduagraria S. A. y Fiduciaria Central S. A. como oferta potencial.                                            |
| 3. Antecedente específico de administración | Participación en los contratos históricos de administración de los recursos del Fondo relacionados en la Tabla 01. | Las tres sociedades identificadas registran participación histórica, individualmente o en consorcio. Este antecedente permite examinar la experiencia disponible en el segmento legalmente habilitado, sin equivaler por sí mismo al cumplimiento de los requisitos del nuevo proceso. |

*Tabla 05. Delimitación de la oferta potencial del proceso. Fuente: elaboración propia a partir de la información sectorial y de la contratación histórica relacionada en la Tabla 01.*

La primera barrera es de autorización estatal y opera sobre cualquier interesado en desarrollar la actividad fiduciaria. La segunda es la restricción legal de la Ley 1709 de 2014, que constituye la barrera determinante del proceso y no puede ser modificada por la Entidad. La tercera deriva de los requisitos habilitantes, cuyos umbrales corresponden a los exigidos en el proceso de selección anterior del Fondo, en el cual concurrieron

oferentes y se adjudicó el contrato, circunstancia que evidencia que dichas condiciones no impiden la concurrencia dentro del segmento habilitado.

## 5. ESTUDIO DE LA DEMANDA

La USPEC tiene a su cargo la contratación de la fiducia mercantil para el manejo de los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad. Por esta razón, los contratos anteriores del propio Fondo, relacionados en la Tabla 01, constituyen el referente principal para examinar cómo se ha contratado este servicio. Como referencia complementaria se presentan procesos adelantados por otras entidades estatales para la administración fiduciaria de recursos públicos. Estos últimos permiten conocer condiciones exigidas a sociedades fiduciarias en otros negocios, aunque sus objetos, recursos administrados y obligaciones no son idénticos a los del Fondo. Corte Constitucional, Sentencia T-494 de 2023; USPEC, proceso USPEC-LP-026-2025.

| Entidad contratante                                  | Proceso y objeto                                                                                                                                                                                        | Liquid<br>ez | Endeu<br>da-<br>mient<br>o | Cober<br>tura | Rent.<br>patrim. | Rent.<br>activo | Otros requisitos                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------------------|---------------|------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación       | Licitación Pública No. 003 de 2022. Contrato de fiducia mercantil para constituir el patrimonio autónomo que administra los recursos del Fondo Francisco José de Caldas (Adenda No. 002 del 31/01/2023) | ≥ 1,58       | ≤ 0,32                     | ≥ 1,08        | ≥ 0              | ≥ 0             | Activos fideicomitados en fiducia de administración no inferiores a \$2.365.030 millones y máxima calificación vigente en administración de portafolios |
| Departamento de Cundinamarca, Secretaría de Hacienda | Encargo fiduciario de administración, garantía y fuente de pago de las operaciones de crédito del cupo de endeudamiento aprobado por la Ordenanza No. 17 de 2020, hasta por \$560.000.000.000           | ≥ 1,80       | ≤ 0,70                     | ≥ 1,00        | ≥ 0,05           | ≥ 0,01          | Adjudicado a Fiduciaria Popular S.A.                                                                                                                    |
| USPEC                                                | Contratos de fiducia mercantil del Fondo No. 363 de 2015, 331 de 2016 y 145 de 2019                                                                                                                     | ≥ 2,40       | ≤ 0,30                     | ≥ 5,00        | ≥ 0              | ≥ 0             | Adjudicados al Consorcio Fiduagraría y Fiduprevisora                                                                                                    |
| USPEC                                                | Contratos de fiducia mercantil del Fondo No. 200 de 2021 y 059 de 2023                                                                                                                                  | ≥ 1,50       | ≤ 0,70                     | ≥ 1,00        | ≥ 0,05           | ≥ 0,01          | Adjudicados a Fiduciaria Central S.A.                                                                                                                   |

| Entidad contratante | Proceso y objeto                                                          | Liquid<br>ez | Endeu<br>da-<br>mient<br>o | Cober<br>tura | Rent.<br>patrim. | Rent.<br>activo | Otros requisitos                          |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------------------|---------------|------------------|-----------------|-------------------------------------------|
| USPEC               | Licitación Pública No. USPEC-LP-026-2025, Contrato No. USPEC-CTO-298-2025 | $\geq 1,10$  | $\leq 0,28$                | $\geq 1,00$   | $\geq 0,01$      | $\geq 0,007$    | Adjudicado a Fiduciaria La Previsora S.A. |

*Tabla 06. Requisitos habilitantes exigidos en procesos de contratación comparables. Fuente: SECOP y documentos de los procesos de la USPEC. En los procesos No. 200 de 2021 y 059 de 2023 la fuente consultada registra el endeudamiento con el signo invertido, que debe entenderse como tope máximo.*

En los procesos relacionados en la Tabla 06, la liquidez mínima exigida se sitúa entre 1,10 y 2,40, y el límite máximo de endeudamiento, entre 0,28 y 0,70. La razón mínima de cobertura de intereses oscila entre 1,00 y 5,00. Los requisitos de rentabilidad deben distinguirse por indicador: la rentabilidad mínima del patrimonio varía entre 0 y 0,05, mientras que la rentabilidad mínima del activo varía entre 0 y 0,01. Estos intervalos describen los valores registrados en los procesos consultados; no representan resultados financieros de las fiduciarias ni, por sí mismos, determinan los umbrales apropiados para la presente contratación.

Entre las referencias externas, el proceso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación es pertinente por contemplar una fiducia mercantil para constituir y administrar un patrimonio autónomo con recursos de un fondo público. Según los requisitos consignados en la tabla, exigió liquidez  $\geq 1,58$ , endeudamiento  $\leq 0,32$ , cobertura de intereses  $\geq 1,08$ , rentabilidad del patrimonio y del activo  $\geq 0$ , además de requisitos relacionados con los activos fideicomitidos y la calificación en administración de portafolios. Su estructura fiduciaria ofrece un punto de comparación, pero la finalidad del Fondo Francisco José de Caldas, sus obligaciones y la composición de los posibles participantes difieren de las del Fondo administrado por la USPEC. Por ello, esos requisitos se consideran antecedentes de la demanda y se contrastan con la contratación histórica del propio Fondo y con el análisis de las sociedades que pueden participar en este proceso, antes de sustentar los indicadores propuestos.

## 6. INDICADORES FINANCIEROS Y ORGANIZACIONALES

### 6.1. Metodología

Para determinar los requisitos de capacidad financiera y organizacional se tomó como punto de partida el alcance de la administración fiduciaria del Fondo, el plazo y el valor del contrato, así como los riesgos asociados a la continuidad de la administración y al cumplimiento oportuno de sus obligaciones. Este análisis se complementó con tres fuentes de información: los resultados financieros del sector descritos en el numeral 4, los requisitos registrados en la contratación histórica del Fondo y en los procesos de referencia de la Tabla 06, y la información individual disponible de las sociedades identificadas como oferta potencial en el numeral 4.3. Los antecedentes contractuales muestran qué condiciones se han exigido; la información individual permite examinar el efecto que tendrían los umbrales propuestos sobre ese mercado legalmente restringido. Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.1.6.2.

El numeral 3 del artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015 identifica como indicadores de capacidad financiera la liquidez, el endeudamiento y la razón de cobertura de intereses; el numeral 4 identifica como indicadores de capacidad organizacional la rentabilidad del patrimonio y la rentabilidad del activo, calculadas a partir de la utilidad operacional. Su inclusión en la norma no fija los valores mínimos o máximos para este contrato. Por ello, en los numerales siguientes se sustenta la utilidad de cada indicador exigido y el umbral elegido, considerando las obligaciones del contrato y las condiciones de las sociedades que pueden participar. La comparación con pliegos anteriores se utiliza como antecedente, sin reproducir automáticamente sus exigencias. Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.5.3 y 2.2.1.1.1.6.2.

Para interpretar la liquidez se tomarán los valores de activo corriente y pasivo corriente certificados para cada proponente en el Registro Único de Proponentes —RUP—, conforme a la regla de acreditación que se establezca en los documentos del proceso. En cuanto a la razón de cobertura de intereses, los soportes individuales examinados registran gastos de intereses iguales a cero y una razón indeterminada. En ese caso no es posible comparar el resultado con un mínimo numérico mediante la división ordinaria; el tratamiento de esa situación debe quedar expresamente definido y ser igual para todos los proponentes en el requisito correspondiente. Estas particularidades se considerarán al justificar los indicadores, sin presumir que todos los posibles oferentes presentan idéntica estructura financiera.

### 6.2. Referencias del sector y de los procesos comparables

Para caracterizar la capacidad financiera del sector fiduciario se utilizaron las principales cuentas de las sociedades publicadas por la Superintendencia Financiera de Colombia

con corte a julio de 2026. El reporte registra \$4.838.933,29 millones en activos propios y \$1.162.682,19 millones en pasivos; la relación entre ambas cuentas da un índice de endeudamiento agregado de 0,2403, equivalente a una participación de los pasivos cercana al 24,03 % de los activos. En la misma fuente, la cuenta de patrimonio totaliza \$3.676.251,10 millones. Esta última cifra corresponde a la suma de los patrimonios propios de las sociedades incluidas en el reporte y coincide con la diferencia entre sus activos y pasivos agregados. Tanto el índice como el patrimonio describen a las sociedades fiduciarias en conjunto y no incluyen los recursos administrados para terceros<sup>1</sup>.

Las rentabilidades requieren una fuente distinta. Para que sean comparables con los requisitos habilitantes del proceso, deben estar calculadas sobre la utilidad operacional, como dispone el Decreto 1082 de 2015. Las cifras agregadas consultadas informan las ganancias del ejercicio, que no sustituyen ese dato. Por ello, se examinaron los indicadores certificados en los RUP aportados para el segmento fiduciario identificado como oferta potencial de este contrato y se tomó el valor central de cada serie como referencia descriptiva. En rentabilidad del patrimonio, los registros son 0,19, 0,19 y 0,24, cuyo valor central es 0,19; en rentabilidad del activo son 0,14, 0,15 y 0,21, cuyo valor central es 0,15. Este método conserva la fórmula con la que se verificará a los proponentes y evita reemplazar la utilidad operacional por ganancias del ejercicio<sup>2</sup>.

| Indicador                   | Cálculo sobre cifras agregadas del sector                                                                                          | Resultado               |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Índice de endeudamiento     | Pasivo total / Activo total (\$1.162.682,19 millones / \$4.838.933,29 millones)                                                    | 0,24                    |
| Rentabilidad del patrimonio | Valor central de los indicadores certificados en el segmento de oferta potencial (0,19; 0,19; 0,24)                                | 0,19                    |
| Rentabilidad del activo     | Valor central de los indicadores certificados en el segmento de oferta potencial (0,14; 0,15; 0,21)                                | 0,15                    |
| Patrimonio del sector       | Activo total – Pasivo total (\$4.838.933,29 millones – \$1.162.682,19 millones), coincidente con la cuenta de patrimonio publicada | \$3.676.251,10 millones |

<sup>1</sup> Superintendencia Financiera de Colombia, Resultados del sistema financiero colombiano, julio de 2026, archivo «Sociedades fiduciarias».

<sup>2</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.5.3, numeral 4

*Tabla 07. Referencias financieras del sector fiduciario y del segmento de oferta potencial. Fuente: elaboración propia con base en el reporte «Sociedades fiduciarias» de la Superintendencia Financiera de Colombia, julio de 2026, y en los RUP aportados. Las cifras monetarias se expresan en millones de pesos; las dos rentabilidades son valores centrales del segmento examinado, no indicadores agregados del sector.*

### 6.3. Definición de los umbrales

Los indicadores de este proceso se establecen como requisitos habilitantes de capacidad financiera y organizacional. Sus umbrales se definieron considerando las obligaciones de administración y pago a cargo de la fiduciaria, los antecedentes de contratación del Fondo consignados en la Tabla 06, la estructura financiera del sector y los indicadores de las sociedades examinadas en el análisis de la oferta potencial. Las referencias del numeral 6.2 permiten interpretar los resultados, pero no se adoptan mecánicamente como mínimos o máximos del proceso. Esta valoración responde al deber de considerar el riesgo, el valor del contrato, el sector y el conocimiento de los posibles oferentes al determinar los requisitos habilitantes<sup>3</sup>.

| No. | Indicador                       | Fórmula | Índice exigido        |
|-----|---------------------------------|---------|-----------------------|
| 1   | Índice de liquidez              | AC / PC | Mayor o igual a 1,10  |
| 2   | Índice de endeudamiento         | PT / AT | Menor o igual a 0,28  |
| 3   | Razón de cobertura de intereses | UO / GI | Mayor o igual a 1,00  |
| 4   | Rentabilidad del patrimonio     | UO / P  | Mayor o igual a 0,01  |
| 5   | Rentabilidad del activo         | UO / AT | Mayor o igual a 0,007 |

*Tabla 08. Indicadores financieros y organizacionales exigidos en el proceso. Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los numerales 4, 5 y 6.2 del presente estudio. Las fórmulas corresponden a las definiciones del artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015.*

#### Índice de liquidez

El índice de liquidez mínimo de 1,10 exige que el activo corriente sea, por lo menos, equivalente a 1,10 veces el pasivo corriente. Su finalidad es verificar la capacidad para atender obligaciones de corto plazo durante la ejecución del contrato. Corresponde al mínimo utilizado en la licitación del Fondo de 2025, según la Tabla 06. Los RUP examinados registran liquidez de 3,99, 7,08 y 8,38; en consecuencia, el mínimo propuesto permite la participación de las sociedades analizadas y conserva una exigencia de cobertura de las obligaciones corrientes. Si el pasivo corriente es cero, no procede efectuar la división y esa situación debe tener una regla expresa y uniforme en el anexo y el pliego.

#### Índice de endeudamiento

El endeudamiento máximo de 0,28 significa que el pasivo total puede representar hasta el 28 % del activo total del proponente. El límite coincide con el antecedente de la licitación del Fondo de 2025 y se contrasta con el índice agregado de 0,2403 obtenido

<sup>3</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.2

para el sector a julio de 2026. Los índices certificados en los RUP examinados son 0,14, 0,17 y 0,27: los tres se encuentran dentro del máximo propuesto, incluido el más próximo al límite. El dato agregado ayuda a contextualizar el umbral, mientras que la revisión individual permite comprobar su efecto sobre la oferta potencial.

#### ***Razón de cobertura de intereses***

La razón de cobertura de intereses mínima de 1,00 exige, cuando existan gastos de intereses, que la utilidad operacional sea al menos equivalente a esos gastos. Los RUP examinados registran gastos de intereses iguales a cero y utilidad operacional positiva; por ello, la razón figura como indeterminada y no puede compararse numéricamente con 1,00. Para este proceso, si los gastos de intereses son cero y la utilidad operacional es positiva, el indicador se tendrá por cumplido. Si existen gastos de intereses, se aplicará la fórmula de la tabla y el resultado deberá ser igual o superior a 1,00. Esta regla debe reproducirse de forma idéntica en el Anexo 03 y en el pliego para evitar interpretaciones diferentes al verificar las ofertas.

#### ***Rentabilidad del patrimonio y rentabilidad del activo***

Las rentabilidades mínimas del patrimonio de 0,01 y del activo de 0,007 equivalen, respectivamente, a una utilidad operacional de al menos 1 % del patrimonio y 0,7 % del activo total. Ambas verifican que la operación de la sociedad produzca un resultado positivo frente a sus recursos propios y a sus activos. Los mínimos corresponden al antecedente de la licitación del Fondo de 2025 y son inferiores a los valores centrales identificados para el segmento de oferta potencial en el numeral 6.2 (0,19 y 0,15). Los resultados individuales certificados —0,19, 0,19 y 0,24 para patrimonio; 0,14, 0,15 y 0,21 para activo— superan los mínimos propuestos. Se conserva así una exigencia de resultado operacional positivo sin elevar los mínimos hasta los valores observados en un grupo reducido de sociedades.

Los cinco indicadores se verificarán como condiciones habilitantes, sin asignación de puntaje. Su cumplimiento permitirá continuar a la evaluación de la oferta conforme a los factores de selección establecidos en el pliego; no determina por sí solo la adjudicación<sup>4</sup>.

#### **6.4. Reglas de verificación**

- a. Información utilizada. La capacidad financiera y organizacional se verificará con los indicadores certificados en el Registro Único de Proponentes (RUP) vigente y en firme de cada proponente, conforme a las condiciones establecidas en el pliego para el cierre del proceso. Se empleará la información del último año fiscal reportado en el registro, sin seleccionar el mejor resultado de distintas vigencias. La medida transitoria que permitía acreditar el «mejor año fiscal» terminó en 2023;

---

<sup>4</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 5.

en 2026 corresponde aplicar las reglas ordinarias de inscripción o renovación del RUP. Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.5.2, 2.2.1.1.1.5.6 y 2.2.1.1.1.6.2; Colombia Compra Eficiente, Concepto C-683 de 2026.

- b. Proponentes plurales. Cada integrante del consorcio o unión temporal presentará su RUP y acreditará individualmente la condición legal exigida para administrar los recursos del Fondo: ser una sociedad fiduciaria estatal o de economía mixta con participación estatal superior al 90 % del capital. Esa condición no se obtiene mediante la suma o ponderación de las participaciones de sus integrantes. Para los indicadores financieros y organizacionales del proponente plural se utilizará la metodología de componentes ponderados por el porcentaje de participación prevista en el Anexo 03: se sumará por separado el numerador ponderado de cada integrante y el denominador ponderado de cada integrante, y luego se dividirán ambos resultados. No se promediarán índices individuales previamente calculados. Esta metodología deberá figurar con las mismas fórmulas en el Anexo 03 y el pliego. Ley 65 de 1993, artículo 105, modificado por la Ley 1709 de 2014; Colombia Compra Eficiente, Concepto C-1591 de 2025
- c. Cobertura de intereses. Cuando los gastos de intereses sean superiores a cero, la utilidad operacional se dividirá entre dichos gastos y el resultado deberá ser igual o superior a 1,00. Si los gastos de intereses son cero y la utilidad operacional es positiva, la razón será indeterminada y el indicador se tendrá por cumplido. Si la utilidad operacional es cero o negativa, no se tendrá por cumplido. En proponentes plurales, esta regla se aplicará a la utilidad operacional y a los gastos de intereses obtenidos mediante las sumas ponderadas del literal b. La anotación «N/D» en una consulta informativa no acredita, por sí sola, que los gastos de intereses sean cero: esa circunstancia se verificará con la información exigible del proponente.
- d. Resultado. Para cumplir la capacidad financiera y organizacional, el proponente deberá acreditar la totalidad de los indicadores de la Tabla 08, incluidas las reglas especiales expresamente previstas para los casos en que un denominador sea cero. Estos requisitos son habilitantes y no otorgan puntaje. La evaluación y adjudicación de las ofertas habilitadas se regirán por los factores de selección del pliego

Los indicadores y umbrales aquí definidos son los mismos que se consignan en el estudio previo y en el "Anexo No. 03 Requisitos Financieros, Capacidad Organizacional y Oferta Económica", de manera que los tres documentos del proceso guardan plena coherencia. Los umbrales verifican condiciones mínimas de solidez financiera acordes con la naturaleza del objeto contractual y con el volumen de recursos que serán entregados en administración, y garantizan la pluralidad de oferentes dentro del segmento del sector habilitado por la ley.

## 7. EXPERIENCIA HABILITANTE

El estudio previo prevé acreditar la experiencia general mediante hasta tres (3) contratos terminados y ejecutados de fiducia mercantil de administración y pagos, administración y fuente de pago, fiducia pública o encargo fiduciario, celebrados con entidades públicas o particulares. La sumatoria del valor acreditable de estos contratos deberá ser igual o superior al 100 % del presupuesto oficial estimado para la comisión fiduciaria, esto es, \$22.812.698.303,74.

La experiencia específica se acreditará mediante hasta tres (3) contratos de fiducia mercantil para la administración y pago de recursos destinados a la atención de población privada de la libertad, celebrados con el sector público. La suma de los recursos administrados que resulten acreditables deberá ser igual o superior al 40 % de los recursos estimados para administrar en el presente proceso, equivalente a \$340.616.753.253,60. Este porcentaje fue definido por el área técnica atendiendo la magnitud y continuidad de la operación requerida.

En ambos requisitos, la expresión «hasta tres contratos» fija el número máximo de contratos que se tendrán en cuenta; el proponente podrá alcanzar el respectivo umbral con uno, dos o tres. Cuando la experiencia provenga de un contrato ejecutado por un consorcio o unión temporal, se reconocerá al integrante únicamente el valor que corresponda a su porcentaje de participación acreditado. Los documentos del proceso deberán indicar de manera uniforme cómo se prueba el valor efectivamente administrado, la participación y la terminación y ejecución de cada contrato.

### **Proporcionalidad del umbral de experiencia específica**

El monto exigido se obtiene al aplicar el 40 % a los \$851.541.883.134,01 estimados para administrar: \$340.616.753.253,60. Para examinar su proporción frente a la contratación histórica del Fondo, se comparó con los recursos registrados para los seis contratos terminados de la Tabla 01. El contrato vigente, No. 298 de 2025, se excluye de esta comparación por no encontrarse terminado.

| Contrato                                  | Recursos administrados | Proporción frente al umbral |
|-------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| 363 de 2015                               | \$148.030.624.072      | 43,5 %                      |
| 331 de 2016                               | \$363.904.908.061      | 106,8 %                     |
| 145 de 2019                               | \$517.571.642.873      | 152,0 %                     |
| 200 de 2021                               | \$456.112.563.802      | 133,9 %                     |
| 059 de 2023                               | \$431.419.855.988      | 126,7 %                     |
| 158 de 2024                               | \$623.605.555.572      | 183,1 %                     |
| Promedio de los seis contratos terminados | \$423.440.858.395      | 124,3 %                     |

*Tabla 09. Comparación del umbral de experiencia específica con los recursos registrados en los contratos terminados del Fondo. Fuente: elaboración propia a partir de la Tabla 01. La última columna divide el valor registrado de cada contrato entre el umbral exigido; presenta el valor total del contrato, previo a aplicar la participación que corresponda acreditar a cada integrante de un proponente plural.*

El monto exigido para la experiencia específica, \$340.616.753.253,60, corresponde al 40 % de los \$851.541.883.134,01 proyectados para administrar en este proceso. Para contrastar su magnitud con la operación del Fondo, se revisaron los seis contratos terminados de la Tabla 09: sus recursos administrados promedian \$423.440.858.395, de modo que el umbral equivale al 80,4 % de ese promedio. Cinco contratos registran, en su valor total, recursos superiores al monto exigido. El contrato 363 de 2015 registra \$148.030.624.072, equivalentes al 43,5 % del umbral. La serie permite, así, explicar la escala escogida para el requisito sin desconocer que el Fondo también ha operado mediante contratos de menor cuantía.

La comparación anterior se realiza sobre los recursos totales de cada contrato y sirve para sustentar la magnitud del umbral; no acredita que cada fiduciaria pueda cumplirlo individualmente. En los contratos ejecutados en consorcio o unión temporal deberá verificarse el monto atribuible al integrante según su participación y las reglas de acreditación previstas en los documentos del proceso. Asimismo, un proponente podrá sumar la experiencia válida de hasta tres contratos para alcanzar el monto exigido. Antes de concluir que el requisito preserva la concurrencia en el segmento legalmente habilitado, corresponde dejar documentada esa verificación para los potenciales oferentes.

## 8. CALIFICACIÓN DE RIESGO

El estudio previo otorga hasta diez (10) puntos por la calificación de riesgo del proponente en la eficiencia en la administración de portafolios, expedida por una sociedad calificadora autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, y exige como obligación contractual mantener durante la vigencia del contrato la calificación acreditada para obtener el puntaje correspondiente, con verificación trimestral.

El puntaje se asigna de manera escalonada.

La calificación AAA corresponde al nivel más alto de la escala e indica que la integralidad, la administración y control de los riesgos, la capacidad operativa, la calidad gerencial y el soporte tecnológico de la sociedad para la administración de portafolios y recursos de terceros son los más altos, seguida en orden descendente por las calificaciones AA+ y AA. La gradualidad del puntaje permite que participen sociedades con calificaciones inferiores a la máxima, sin que la Entidad renuncie a valorar la mejor condición de

gestión del riesgo. Como referencia externa, el proceso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación relacionado en la Tabla 06 exigió la máxima calificación como requisito habilitante; en este proceso la calificación se valora mediante una escala de puntajes. La vigencia de la calificación deberá acreditarse con el certificado expedido con no más de seis (6) meses de antelación a la fecha de cierre, conforme al pliego de condiciones.

## 9. ANÁLISIS DEL MERCADO Y CAPACIDAD DE LA ENTIDAD ESTATAL

Para la estimación del proceso se distinguieron dos conceptos. El presupuesto oficial, por \$22.812.698.303,74, corresponde a la comisión fiduciaria proyectada para los diecinueve (19) meses de ejecución y se sustenta en el costeo del Anexo No. 06 Determinación del Valor de la Comisión Fiduciaria. Por su parte, los \$851.541.883.134,01 corresponden a los recursos del Fondo proyectados para administración y pago, cuya distribución por vigencias se presenta en el numeral 3.3. Estos últimos se destinarán a las finalidades legalmente previstas para el Fondo y no integran el presupuesto oficial de la comisión fiduciaria. Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.1.11.2.3, modificado por el Decreto 1142 de 2016.

Como referencia para examinar la razonabilidad de la estimación, la comisión proyectada representa el 2,68 % de los recursos previstos para administrar, resultado de dividir \$22.812.698.303,74 entre \$851.541.883.134,01 y multiplicar por cien. La relación se encuentra dentro del intervalo observado en los contratos históricos de la Tabla 01, entre 1,97 % y 4,90 %, y es cercana al promedio simple de 2,53 % de los tres contratos más recientes. La comparación considera negocios con diferentes plazos, obligaciones y volúmenes de recursos; por ello, sirve como contraste del presupuesto obtenido mediante el costeo del Anexo No. 06, sin constituir una tarifa aplicada a los recursos proyectados.

Para el análisis de posibles ofertas artificialmente bajas, el numeral 10 del Anexo No. 06 fija como referencia inicial el 80 % del presupuesto oficial, equivalente a \$18.250.158.642,99 ( $\$22.812.698.303,74 \times 0,80$ , redondeado a centavos). Cuando una oferta sea inferior a esa referencia, la USPEC solicitará al proponente la explicación y los soportes de su precio y examinará, a partir de ellos, si la oferta permite cumplir las obligaciones del contrato. El valor de referencia no constituye un precio mínimo obligatorio ni determina por sí solo el rechazo. Este procedimiento se ajusta al artículo 2.2.1.1.2.2.4 del Decreto 1082 de 2015 y a la guía de Colombia Compra Eficiente para el manejo de ofertas artificialmente bajas.

La estimación presentada en el numeral 3.3 distribuye la comisión fiduciaria y los recursos proyectados entre las vigencias 2026, 2027 y 2028. La asunción de compromisos con cargo a 2027 y 2028 estará sujeta a la autorización presupuestal correspondiente. Los requisitos habilitantes, los factores de evaluación y las obligaciones de ejecución se aplicarán conforme a su definición en el estudio previo, los anexos y el pliego de condiciones del proceso.

## 10. CRITERIOS DIFERENCIALES Y DE PROMOCIÓN

### 10.1. Criterio diferencial y convocatoria limitada a MIPYMES

La aplicación de los criterios diferenciales para MIPYMES se analiza frente a las sociedades fiduciarias que pueden participar en este proceso conforme a la restricción legal descrita en el numeral 4.3. Estas sociedades desarrollan una actividad financiera vigilada y su tamaño empresarial se determina por sus ingresos por actividades ordinarias, según el artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 1074 de 2015. Por tanto, la forma societaria, el capital regulatorio y el patrimonio no sustituyen la acreditación del tamaño empresarial de cada proponente. Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 957 de 2019.

La convocatoria no se limitará a MIPYMES, puesto que el presupuesto oficial de \$22.812.698.303,74 supera el límite de US\$125.000 establecido para esa medida. Esta conclusión se fundamenta en la cuantía del proceso y no requiere presumir el tamaño empresarial de los posibles oferentes. La procedencia de otros requisitos diferenciales o de puntaje para MIPYMES se examinará con la información que acredite dicha condición dentro del segmento legalmente habilitado. Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.4.2.2 y 2.2.1.2.4.2.18.

De igual manera, la participación estatal en el capital de una fiduciaria no permite descartar por sí sola las condiciones previstas para emprendimientos y empresas de mujeres, entre las cuales se encuentra la participación de mujeres en cargos directivos. La aplicación de ese criterio se sujetará a los supuestos y medios de acreditación previstos en la norma. Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.4.2.14 y 2.2.1.2.4.2.15.

### 10.2. Fomento a la ejecución de contratos estatales por parte de la población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección

Se examinó la oportunidad y conveniencia del mecanismo de provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazada por la violencia, en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional, previsto en el artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1082 de 2015. La prestación principal consiste en la administración fiduciaria especializada de recursos del Fondo, que requiere autorización y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y continuidad de la operación y los pagos. Aunque el costeo prevé actividades auxiliares para la sede

operativa, el estudio no acredita que su volumen alcance el porcentaje reglamentario mínimo del cinco por ciento (5 %) de los bienes o servicios requeridos para ejecutar el contrato. Imponer un porcentaje sobre esas actividades auxiliares exclusivamente no acreditaría, por sí solo, el porcentaje referido a la totalidad del contrato. Por tal motivo, en este proceso no se incorpora la obligación de fomento. La decisión corresponde al análisis de oportunidad y conveniencia de la medida y no constituye una exclusión de personas de los grupos mencionados de los empleos o servicios que puedan generarse durante la ejecución. Colombia Compra Eficiente precisó en el Concepto C-569 de 2026 que la aplicación de esta medida no es automática.

### 10.3. Apoyo a la industria nacional y demás incentivos

Por tratarse de un servicio fiduciario que se ejecutará en Colombia, la USPEC establece como criterio para obtener el puntaje de apoyo a la industria nacional el compromiso de vincular personal colombiano equivalente al cien por ciento (100 %) de los empleados y contratistas destinados directamente a la ejecución del contrato. La Entidad fija este porcentaje en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 2.2.1.2.4.2.9 del Decreto 1082 de 2015, que establece un mínimo del 40 % y permite definir un porcentaje superior acorde con el objeto del proceso. El 100 % es la condición para recibir el puntaje; no constituye un requisito habilitante. Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.2.9.

Para calcular el compromiso se tendrán en cuenta los perfiles de la Unidad Operativa y los demás empleados o contratistas que la fiduciaria destine directamente al cumplimiento de sus obligaciones. No se incluirá la planta general que no intervenga en este contrato ni el personal de los prestadores de salud contratados con recursos del Fondo.

| Compromiso de vinculación para ejecutar el contrato fiduciario                                                   | Puntaje                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Personal colombiano equivalente al 100 % de los empleados y contratistas destinados directamente a la ejecución. | 10 puntos               |
| No asumir el compromiso del 100 %.                                                                               | 0 puntos en este factor |

El compromiso deberá acreditarse mediante el diligenciamiento y presentación del Formato de Apoyo a la Industria Nacional, el cual hará parte integral de la propuesta y será objeto de verificación por parte de la Entidad durante la evaluación de las ofertas y, posteriormente, durante la ejecución del contrato.

## 11. CONCLUSIONES

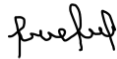
1. El mercado del presente proceso está delimitado por el parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1709 de 2014 a las sociedades fiduciarias estatales o de economía mixta con participación estatal superior al noventa por ciento (90%), lo que reduce el universo de oferentes a un segmento específico del sector. Dicho mercado es, no obstante, plural y competitivo, como lo evidencia la alternancia de adjudicatarios en la serie histórica del Fondo.
2. El sector fiduciario colombiano es un sector consolidado y vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, con activos administrados que alcanzaron un máximo histórico de \$1.110 billones al cierre de 2025, utilidades de \$917.200 millones en la misma vigencia y una estructura patrimonial con bajo nivel de apalancamiento.
3. Los indicadores de capacidad financiera y organizacional se establecieron conforme a la normatividad aplicable, tomando como referencia las condiciones exigidas en los procesos de selección anteriores del Fondo y en procesos comparables de otras entidades estatales, así como las características financieras del sector. Los umbrales adoptados se ubican dentro de los rangos observados en dichos procesos, verifican condiciones mínimas de solidez financiera y garantizan la pluralidad de oferentes.
4. La verificación de los indicadores se efectuará con la información del último año fiscal reportada en el Registro Único de Proponentes, en aplicación de los numerales 1.3 y 2.3 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2015 y de los conceptos C-006 de 2024 y C-102 de 2025 de la Agencia Nacional de Contratación Pública.
5. El umbral de experiencia específica del cuarenta por ciento (40%) de los recursos estimados, esto es \$340.616.753.253,60, equivale al 80,4% del promedio de los recursos administrados en los seis contratos terminados del Fondo y es superado, de manera individual, por cinco de ellos, de modo que resulta proporcional frente a la serie histórica y acumulable con hasta tres contratos.
6. El presupuesto oficial estimado de \$22.812.698.303,74 se determinó con base en los costos administrativos del negocio fiduciario, representa el 2,68% de los recursos estimados a administrar y se ubica dentro del rango de la relación histórica del Fondo.
7. El proceso no es susceptible de limitarse a MIPYMES por superar el umbral de \$511.708.497 vigente para 2026, y tampoco incorpora puntajes adicionales por tamaño empresarial ni por emprendimientos y empresas de mujeres, por cuanto el análisis de la oferta evidencia que el mercado habilitado por la ley no acredita esas condiciones. Los criterios diferenciales de población vulnerable tampoco resultan aplicables, por la naturaleza especializada del objeto y la restricción legal sobre los oferentes.

8. En los eventos de oferentes plurales, la totalidad de los integrantes del consorcio o de la unión temporal debe acreditar su condición de sociedad fiduciaria estatal o de economía mixta con participación estatal superior al noventa por ciento (90%) del capital, por tratarse de una condición legal que no admite acreditación.

## 12. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- Congreso de la República. Ley 65 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 816 de 2003, Ley 819 de 2003, Ley 1150 de 2007, Ley 1709 de 2014, Ley 1751 de 2015 y Ley 2069 de 2020.
- Presidencia de la República. Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), Decreto 2555 de 2010, Decreto 1068 de 2015, Decreto 1069 de 2015, Decreto 1074 de 2015, Decreto 1082 de 2015, Decreto 957 de 2019, Decreto 680 de 2021 y Decreto 1860 de 2021.
- Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 5159 de 2015 y Resolución 3595 de 2016, y manuales técnico-administrativos del modelo de atención en salud para la población privada de la libertad.
- Superintendencia Financiera de Colombia. Circular Básica Jurídica (Circular Externa 029 de 2014); "Sistema financiero colombiano en cifras, diciembre de 2025"; reporte de prensa del sector fiduciario con corte a 31 de diciembre de 2024; registro de entidades vigiladas. [www.superfinanciera.gov.co](http://www.superfinanciera.gov.co)
- Asociación de Fiduciarias de Colombia (Asofiduciarias). Cifras del sector fiduciario al cierre de 2025. [www.asofiduciarias.org.co](http://www.asofiduciarias.org.co)
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. "Guía para la Elaboración de Estudios de Sector"; "Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación"; "Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación"; "Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación"; documento de umbrales 2026; conceptos C-006 de 2024, C-102 de 2025 y C-569 de 2026 (<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/conceptos/c-569-de-2026/>). [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)
- Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I y II). Licitación Pública No. 003 de 2022 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; procesos de contratación de la USPEC, incluida la Licitación Pública No. USPEC-LP-026-2025 y el contrato No. USPEC-CTO-298-2025 con su Otrosí No. 3.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Clasificación Industrial Internacional Uniforme y variación del índice de precios al consumidor. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Estudio previo del proceso; "Anexo No. 02 Matriz de Riesgos"; "Anexo No. 03 Requisitos Financieros, Capacidad Organizacional y Oferta Económica"; "Anexo No. 05 Perfiles Unidad Operativa"; "Anexo No. 06 Determinación del Valor de la Comisión Fiduciaria"; solicitud de vigencias futuras del Fondo Nacional de Salud PPL 2027-2028.



**JANNETH SERRANO AVELLA**  
Director(a) de Logística (E)

Revisó: Rocío del Pilar Niño Nova – Coordinadora Grupo de Salud, SUBSER   
Aprobó: Lorena Aydee Herreño Tellez- Subdirectora de Suministro de Servicios (E) 