REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 1473 | Bogotá, D. C., lunes, 5 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 18 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 375 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crean incentivos tributarios para promover la transparencia, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado mediante la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de servicios de salud, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 22 de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto. Radicación **Proyecto de Ley número 375 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se crean incentivos tributarios para promover la transparencia, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado mediante la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de servicios de salud, y se dictan otras disposiciones*.

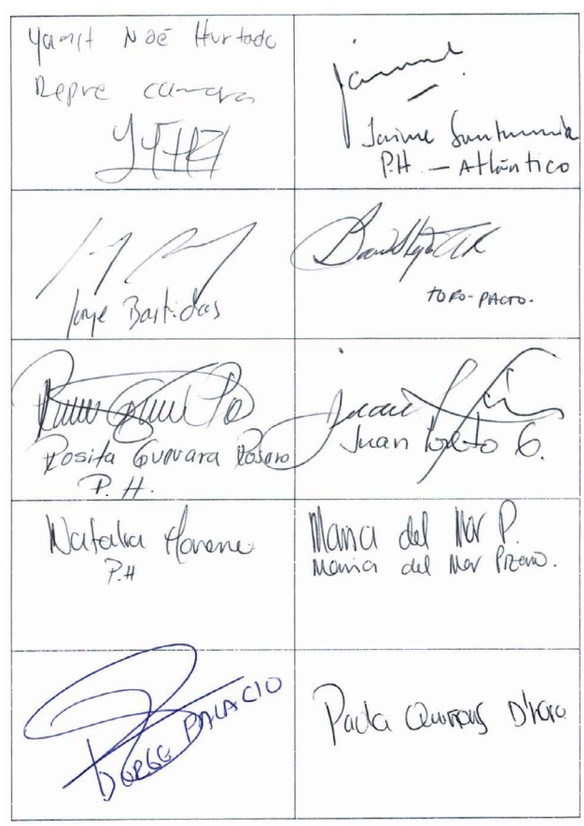
Cordial saludo,

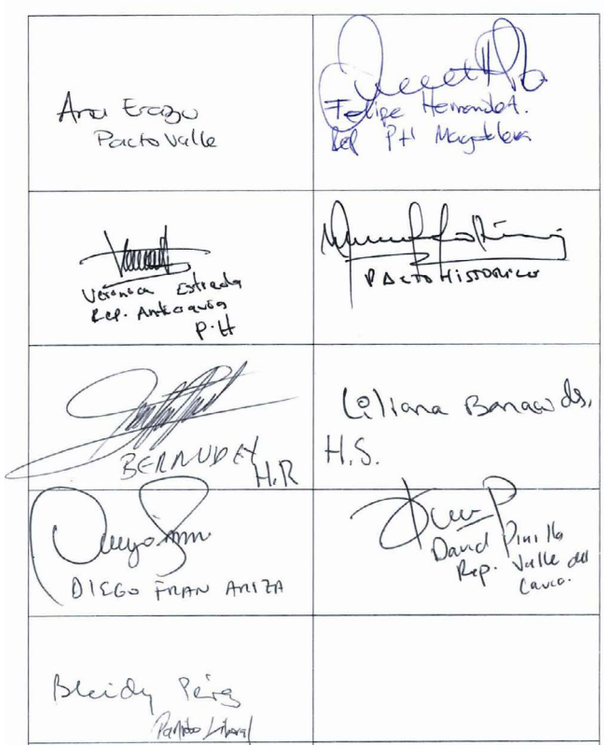
De manera respetuosa, los Congresistas abajo firmantes radicamos ante usted la presente iniciativa de Proyecto de Ley número 375 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crean incentivos tributarios para promover la transparencia, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado mediante la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de servicios de salud, y se dictan otras disposiciones*.

Lo anterior con el fin de iniciar el trámite correspondiente y en cumplimiento con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De los honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Pacto Histórico





PROYECTO LEY NÚMERO 375 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crean incentivos tributarios para promover la transparencia, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado mediante la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de servicios de salud, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer un régimen de incentivos tributarios para las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), mediante la adición de disposiciones al Estatuto Tributario, con el fin de promover la transparencia institucional, la eficiencia administrativa, la sostenibilidad financiera y la adecuada ejecución de los recursos públicos, como mecanismos para fortalecer la prestación de los servicios de salud.

Para tal efecto, las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley podrán acceder, en cada vigencia fiscal, a los incentivos tributarios aquí previstos para la adquisición de bienes y servicios destinados al fortalecimiento de la infraestructura, la dotación, la tecnología, la innovación y demás capacidades necesarias para mejorar la calidad oportuna y eficiencia en la prestación de los servicios de salud.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación*. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) del orden nacional, departamental, distrital y municipal que, de manera voluntaria, decidan acogerse al régimen de incentivos tributarios previsto en la presente ley y acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder a los beneficios en ella contemplados.

Artículo 3º. *Definiciones*. Para efectos de la interpretación y aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

a) **Empresa Social del Estado (E.S.E.).** Entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creada para la prestación de servicios de salud, de conformidad con la Ley 100 de 1993, la Ley 1438 de 2011, la Ley 1797 de 2016 y las demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

b) **Transparencia institucional.** Conjunto de políticas, mecanismos, prácticas y actuaciones orientadas a garantizar el acceso a la información pública, la publicidad de la gestión, la rendición de cuentas, la integridad administrativa y el cumplimiento de los principios de la función administrativa, de conformidad con la Ley 1712 de 2014, la Ley 2195 de 2022 y las demás normas que regulen la materia.

c) **Ejecución presupuestal.** Nivel de ejecución de los recursos apropiados por la Empresa Social del Estado durante la respectiva vigencia fiscal, medido conforme a los registros presupuestales de compromisos, obligaciones y pagos, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el régimen presupuestal aplicable a las Empresas Sociales del Estado y las demás disposiciones que regulen la materia.

d) **Certificación de cumplimiento.** Acto administrativo expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el cual se acredita que una Empresa Social del Estado cumple los requisitos establecidos en la presente ley para acceder al régimen de incentivos tributarios.

e) **Tecnologías en salud.** Conjunto de medicamentos, dispositivos médicos, equipos biomédicos, procedimientos, servicios, soluciones digitales y demás tecnologías destinadas a la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos, conforme a la normatividad sanitaria vigente.

f) **Bienes y servicios elegibles.** Bienes y servicios gravados con el impuesto sobre las ventas (IVA) cuya adquisición o contratación podrá acceder al incentivo tributario previsto en la presente ley, siempre que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 850 -2 del Estatuto Tributario, adicionado por la presente ley, y en las disposiciones que lo reglamenten.

g) **Normatividad sanitaria vigente.** Conjunto de leyes, decretos, resoluciones y demás

actos administrativos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y las demás autoridades competentes que regulan las tecnologías en salud, los dispositivos médicos, los medicamentos, los insumos, la infraestructura hospitalaria y los demás bienes y servicios destinados a la prestación de los servicios de salud.

Parágrafo 1º. Las referencias efectuadas en el presente artículo a leyes, decretos, resoluciones y demás disposiciones normativas se entenderán hechas a las normas que las modifiquen, adicionen, sustituyan o compilen.

Parágrafo 2º. Para la aplicación de la presente ley, las definiciones y clasificaciones técnicas relacionadas con tecnologías en salud, dispositivos médicos, medicamentos, infraestructura hospitalaria y demás bienes y servicios del sector salud serán las establecidas en la normatividad sanitaria vigente expedida por las autoridades competentes.

Artículo 4º. ***Criterios de cumplimiento para acceder al régimen de incentivos tributarios.*** Para acceder al régimen de incentivos tributarios previsto en la presente ley, las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) deberán acreditar, respecto de la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la solicitud de la certificación de cumplimiento, que tendrá los siguientes criterios:

a) Cumplir las obligaciones de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, de conformidad con la Constitución Política, la Ley 1712 de 2014, la Ley 2195 de 2022 y las demás normas que regulen la materia.

b) Encontrarse al día en el reporte de la información financiera, presupuestal, contable y administrativa a los sistemas oficiales definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y las demás autoridades competentes.

c) Cumplir los criterios de ejecución presupuestal aplicables a las Empresas Sociales del Estado, de conformidad con la metodología y los parámetros técnicos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, atendiendo la naturaleza, el nivel de complejidad, la capacidad instalada y las condiciones propias de cada entidad.

d) Cumplir los indicadores de sostenibilidad financiera previstos en la normatividad vigente aplicable a las Empresas Sociales del Estado.

e) No haber sido objeto, durante la vigencia objeto de evaluación, de sanciones administrativas ejecutoriadas por hechos relacionados con el manejo indebido de recursos públicos del sector salud, actos de corrupción administrativa o incumplimientos que afecten la transparencia en la gestión institucional, sin perjuicio de las responsabilidades individuales a que haya lugar.

f) Garantizar la disponibilidad, integridad, trazabilidad y conservación de la información financiera, presupuestal, contable y administrativa requerida para verificar el cumplimiento de los criterios establecidos en la presente ley.

Parágrafo 1º. La verificación de los criterios previstos en el presente artículo se realizará con fundamento en información oficial, verificable y correspondiente a la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la solicitud de la certificación de cumplimiento.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá la metodología, los instrumentos de evaluación, los medios de verificación y los parámetros técnicos necesarios para certificar el cumplimiento de los criterios previstos en el presente artículo, diferenciando, cuando resulte procedente, entre las Empresas Sociales del Estado de baja, mediana y alta complejidad, de conformidad con la normatividad vigente.

Parágrafo 3º. El cumplimiento de los criterios establecidos en el presente artículo constituirá el fundamento para la expedición de la certificación de cumplimiento prevista en la presente ley y no generará, por sí solo, el reconocimiento del incentivo tributario, el cual estará sujeto al procedimiento y a las condiciones previstos en el Estatuto Tributario y en la presente ley.

Artículo 5º. ***Certificación de cumplimiento.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, o la entidad que haga sus veces, expedirá, previa verificación del cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 4º de la presente ley, la certificación de cumplimiento que habilita a las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) para solicitar el incentivo tributario previsto en el artículo 850-2 del Estatuto Tributario, adicionado por la presente ley.

La certificación de cumplimiento tendrá vigencia para la respectiva vigencia fiscal y deberá renovarse anualmente para efectos de acceder al régimen de incentivos tributarios.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá, mediante acto administrativo de carácter general, el procedimiento, los formatos, los medios de verificación, el cronograma y las demás condiciones operativas necesarias para la expedición, renovación, actualización o revocatoria de la certificación de cumplimiento, garantizando los principios de transparencia, objetividad, eficiencia administrativa e interoperabilidad de la información con las entidades competentes.

Parágrafo 2º. La expedición de la certificación de cumplimiento no genera, por sí sola, el reconocimiento del incentivo tributario, el cual estará sujeto al cumplimiento de los requisitos, procedimientos y controles previstos en el Estatuto Tributario y en las disposiciones que lo reglamenten.

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 850-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 850-2. Devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) a favor de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.). Las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que cuenten con la certificación de cumplimiento prevista en la presente ley podrán solicitar ante la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) la devolución del treinta por ciento (30 %) del impuesto sobre las ventas (IVA) efectivamente pagado en la adquisición de bienes y servicios elegibles destinados exclusivamente al fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud.

Para efectos del presente artículo, serán bienes y servicios elegibles, siempre que se destinen al cumplimiento del objeto misional de la respectiva Empresa Social del Estado (E.S.E.), los siguientes:

a) Equipos biomédicos, equipos médicos especializados y demás tecnologías en salud.

b) Medicamentos, dispositivos médicos, reactivos de laboratorio, insumos hospitalarios y demás bienes necesarios para la prestación de los servicios de salud.

c) Equipos, *software*, licencias, plataformas tecnológicas, soluciones de interoperabilidad, historia clínica electrónica, ciberseguridad, telemedicina y demás tecnologías de la información destinadas a la prestación de servicios de salud.

d) Obras de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento, modernización, mantenimiento y dotación de infraestructura hospitalaria.

e) Servicios especializados relacionados con la instalación, mantenimiento, calibración, actualización, soporte técnico y puesta en funcionamiento de equipos biomédicos, infraestructura tecnológica y demás tecnologías en salud.

Parágrafo 1º. La devolución prevista en el presente artículo únicamente procederá respecto del impuesto sobre las ventas (IVA) efectivamente pagado y debidamente soportado mediante factura electrónica de venta y los demás documentos exigidos por la legislación tributaria vigente.

Parágrafo 2º. No procederá la devolución del impuesto sobre las ventas (IVA) respecto de bienes o servicios excluidos, exentos o no gravados, ni sobre el IVA que haya sido objeto de descuento tributario, devolución, compensación o cualquier otro beneficio fiscal previsto en la legislación tributaria.

Parágrafo 3º. La solicitud de devolución se tramitará conforme al procedimiento general previsto en el Estatuto Tributario para las devoluciones de saldos a favor, sin perjuicio de la certificación de cumplimiento prevista en la presente ley.

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional reglamentará los aspectos operativos necesarios para la aplicación del presente artículo, sin modificar los beneficiarios, el porcentaje de devolución, los bienes y servicios elegibles ni las condiciones sustanciales establecidas en la presente ley".

Artículo 7º. ***Seguimiento y control del incentivo tributario.*** El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán el seguimiento y control del régimen de incentivos tributarios establecido en la presente ley, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos que dieron lugar al reconocimiento del beneficio, la correcta destinación de los bienes y servicios adquiridos y la adecuada utilización de los recursos públicos involucrados.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, el Ministerio de Salud y Protección Social y la DIAN podrán intercambiar información, adelantar actuaciones conjuntas de verificación y utilizar los mecanismos de interoperabilidad previstos en la legislación vigente, garantizando el cumplimiento de las normas sobre protección de datos, reserva tributaria y acceso a la información pública.

Las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) beneficiarias del incentivo tributario deberán conservar y poner a disposición de las autoridades competentes la documentación, registros, soportes contables, presupuestales y tributarios que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, así como la destinación de los bienes y servicios objeto del incentivo, durante el término previsto en la legislación tributaria y demás normas aplicables.

Parágrafo 1º. El seguimiento previsto en el presente artículo tendrá carácter preventivo y de verificación, sin perjuicio de las facultades de fiscalización, determinación, investigación y control atribuidas por la ley a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a las demás autoridades competentes.

Parágrafo 2º. El intercambio de información entre las entidades competentes se realizará observando los principios de coordinación, colaboración armónica, eficiencia administrativa, interoperabilidad, reserva legal y protección de los datos personales, de conformidad con la Constitución Política y la normatividad vigente.

Artículo 8º. ***Conservación del incentivo tributario.*** Las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) conservarán el incentivo tributario previsto en la presente ley mientras mantengan el cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 4º y destinen los bienes y servicios adquiridos con el beneficio al fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud.

En caso de evidenciarse el incumplimiento de estas condiciones durante las actuaciones de

seguimiento y control, las autoridades competentes adelantarán las actuaciones administrativas correspondientes, de conformidad con la legislación vigente.

Artículo 9º. ***Seguimiento e informe al Congreso de la República.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), presentará cada año a las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República un informe sobre la implementación del régimen de incentivos tributarios previsto en la presente ley.

El informe deberá contener, como mínimo:

a) El número de Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que hayan accedido al incentivo tributario.

b) El valor total de los incentivos tributarios reconocidos durante el período objeto del informe.

c) La destinación de los recursos asociados al incentivo tributario, indicando los principales bienes y servicios adquiridos por las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.).

d) La identificación de experiencias exitosas y buenas prácticas en la utilización del incentivo tributario, con el fin de promover su conocimiento y replicabilidad en la red pública hospitalaria.

e) Las recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento del régimen de incentivos tributarios y al mejoramiento de la gestión de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.).

Parágrafo. El informe previsto en el presente artículo tendrá carácter informativo y de seguimiento, y se elaborará con base en la información disponible en el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las demás entidades competentes, sin que implique la creación de nuevos sistemas de información o cargas administrativas adicionales para las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.).

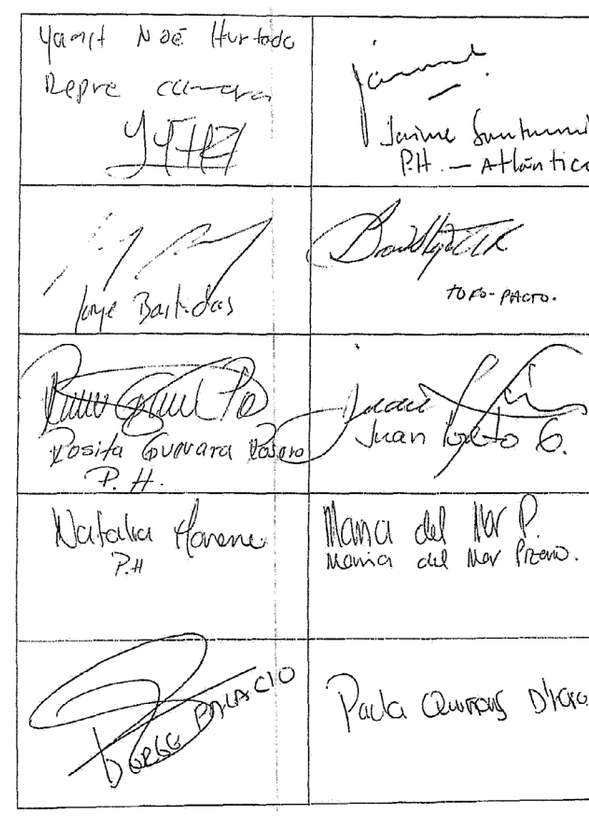
Artículo 10. ***Reglamentación.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

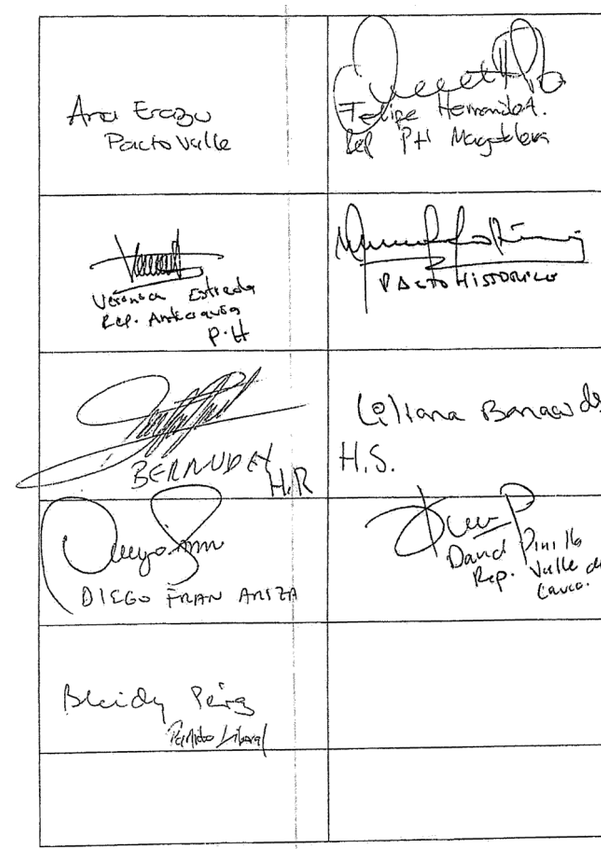
La reglamentación deberá desarrollar los aspectos técnicos, operativos y administrativos necesarios para la aplicación del régimen de incentivos tributarios previsto en la presente ley, sin modificar las condiciones, requisitos, beneficiarios, bienes y servicios elegibles o demás disposiciones de carácter sustancial establecidas por el legislador.

Artículo 11. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y adiciona el artículo 850-2 del Estatuto Tributario, en los términos previstos en la presente ley.

De los honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Pacto Histórico





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción y Objeto

El fortalecimiento de la red pública hospitalaria constituye uno de los principales desafíos del sistema de salud colombiano. Las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), como entidades responsables de garantizar la prestación de los servicios públicos de salud en gran parte del territorio nacional, desempeñan un papel fundamental en la materialización del derecho fundamental a la salud, especialmente en las regiones donde la oferta privada resulta insuficiente o inexistente. No obstante, muchas de estas instituciones enfrentan limitaciones financieras, rezagos en infraestructura física y tecnológica, dificultades para la adquisición de equipos biomédicos e insumos estratégicos y restricciones presupuestales que afectan su capacidad de respuesta frente a las necesidades de la población.

A esta realidad se suma la necesidad de promover una gestión institucional cada vez más transparente, eficiente y orientada a resultados. La adecuada ejecución de los recursos públicos, el fortalecimiento de la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de estándares de transparencia constituyen elementos esenciales para consolidar la confianza ciudadana y garantizar que la inversión pública en salud genere mayores beneficios para los usuarios del sistema.

En este contexto, el presente proyecto de ley propone la creación de un régimen de incentivos tributarios dirigido exclusivamente a las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que acrediten el cumplimiento de criterios objetivos de transparencia, sostenibilidad financiera y ejecución presupuestal. A través de la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) pagado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud, la iniciativa busca incentivar las buenas prácticas de gestión, promover la modernización de la infraestructura hospitalaria, fortalecer la capacidad tecnológica de las instituciones públicas de salud y optimizar la utilización de los recursos públicos.

La propuesta parte del principio según el cual los incentivos tributarios pueden constituir instrumentos de política pública para promover comportamientos institucionales deseables cuando su reconocimiento se encuentra condicionado al cumplimiento de requisitos previamente establecidos por el legislador. En consecuencia, el beneficio tributario previsto en esta iniciativa no tiene carácter general ni automático, sino que está sujeto a un sistema de certificación, seguimiento y control que garantiza que únicamente las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) que demuestren una gestión transparente y responsable puedan acceder al incentivo.

En este sentido, el proyecto de ley no persigue únicamente aliviar la carga tributaria asociada a determinadas adquisiciones, sino establecer un mecanismo que estimule la mejora continua de la gestión hospitalaria, incentive la inversión en infraestructura, dotación y tecnología, y contribuya al fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud en beneficio de los usuarios y de la sostenibilidad de la red pública hospitalaria.

Objeto de la Iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear un régimen de incentivos tributarios para las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), mediante la devolución del treinta por ciento (30 %) del impuesto sobre las ventas (IVA) efectivamente pagado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos destinados al fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud, condicionado al cumplimiento de criterios de transparencia, sostenibilidad financiera y ejecución presupuestal.

Con esta medida se busca incentivar las buenas prácticas de gestión institucional, fortalecer la inversión en infraestructura, dotación, equipos biomédicos, tecnologías e insumos hospitalarios, optimizar el uso de los recursos públicos y contribuir al mejoramiento de la calidad, oportunidad y eficiencia en la prestación de los servicios de salud por parte de las Empresas Sociales del Estado.

Objetivo General

Fortalecer la capacidad institucional y financiera de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) mediante la creación de un régimen de incentivos tributarios condicionado al cumplimiento de criterios de transparencia, sostenibilidad financiera y ejecución presupuestal, que promueva la inversión en bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud.

Objetivos Específicos

- Incentivar la transparencia y la buena gestión administrativa de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.).
- Promover la inversión en infraestructura hospitalaria, dotación, equipos biomédicos, tecnologías e insumos estratégicos para la prestación de los servicios de salud.
- Contribuir al fortalecimiento de la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.).
- Fomentar una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados al sector salud.
- Impulsar el mejoramiento continuo de la calidad, oportunidad y capacidad de respuesta de la red pública hospitalaria en beneficio de la población.

2. Antecedentes

El fortalecimiento de la red pública hospitalaria ha sido una preocupación constante del legislador colombiano durante las últimas décadas. La evolución del Sistema General de Seguridad Social en Salud ha estado acompañada por diversas reformas encaminadas a garantizar una prestación eficiente, continua y de calidad de los servicios de salud, reconociendo el papel estratégico que

cumplen las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) como principales prestadoras públicas de servicios de salud en el territorio nacional.

Un primer antecedente lo constituye la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se estableció la naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) como entidades públicas descentralizadas, dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, encargadas de la prestación de los servicios de salud bajo criterios de eficiencia, universalidad, solidaridad y calidad. Desde entonces, las E.S.E. se consolidaron como el principal instrumento del Estado para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud, especialmente en municipios y regiones donde la oferta pública constituye la principal o única alternativa de atención.

Posteriormente, la Ley 1438 de 2011, orientada al fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incorporó medidas dirigidas a mejorar la capacidad institucional y financiera de las Empresas Sociales del Estado. Entre ellas, el Programa de Fortalecimiento de Hospitales Públicos, previsto en el artículo 69, contempló mecanismos para promover la modernización de la infraestructura hospitalaria, la dotación tecnológica, el fortalecimiento de la gestión institucional y la sostenibilidad financiera de las E.S.E.

Asimismo, dispuso la posibilidad de otorgar estímulos a aquellas instituciones que demostraran avances en indicadores de gestión, calidad y sostenibilidad financiera, evidenciando que el legislador colombiano ya había reconocido la importancia de implementar mecanismos de incentivo para promover una mejor administración de los hospitales públicos.

Más adelante, la Ley Estatutaria número 1751 de 2015 consolidó el derecho fundamental a la salud como un derecho autónomo e irrenunciable, reforzando la obligación del Estado de adoptar medidas que permitan garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud. Este nuevo marco jurídico incrementó la necesidad de fortalecer institucional y financieramente la red pública hospitalaria como condición indispensable para hacer efectivo dicho derecho.

De manera complementaria, el ordenamiento jurídico colombiano ha fortalecido progresivamente los principios de transparencia, integridad y eficiencia en la administración pública. La Ley 1712 de 2014, sobre transparencia y acceso a la información pública, y la Ley 2195 de 2022, mediante la cual se adoptaron medidas para prevenir y sancionar actos de corrupción y fortalecer la transparencia en la gestión pública, consolidan un modelo institucional que promueve la rendición de cuentas, la adecuada administración de los recursos públicos y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

En este contexto normativo, el presente proyecto de ley constituye un desarrollo complementario de las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado. A diferencia de los instrumentos tradicionales de apoyo financiero, la iniciativa propone un régimen de incentivos tributarios condicionado al cumplimiento de criterios objetivos de transparencia, sostenibilidad financiera y ejecución presupuestal, mediante la devolución del treinta por ciento (30 %) del impuesto sobre las ventas (IVA) efectivamente pagado en la adquisición de bienes y servicios elegibles para la prestación de los servicios de salud. Con ello, se busca incentivar la buena gestión institucional, promover la inversión en infraestructura, dotación y tecnología hospitalaria y fortalecer la capacidad de respuesta de la red pública de salud, en armonía con la evolución normativa que ha caracterizado el sistema de salud colombiano.

3. Diagnóstico del Problema

Las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) constituyen el principal componente de la red pública hospitalaria colombiana y desempeñan un papel esencial en la garantía del derecho fundamental a la salud. Su presencia resulta especialmente relevante en municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, así como en zonas rurales y dispersas donde, en numerosos casos, representan el único prestador disponible para la atención de la población.

Como entidades públicas descentralizadas, las E.S.E. tienen la responsabilidad de prestar servicios de salud en los distintos niveles de complejidad, desarrollar actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, atender urgencias, ejecutar programas de salud pública y garantizar la continuidad de la atención de millones de colombianos.

No obstante, la importancia estratégica que cumplen dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las Empresas Sociales del Estado enfrentan desde hace varios años dificultades estructurales que afectan su capacidad institucional y financiera. Entre ellas se encuentran los problemas de liquidez, las limitaciones para renovar infraestructura y tecnología, el crecimiento de la cartera por cobrar, las restricciones para realizar inversiones y la necesidad permanente de fortalecer sus procesos de gestión administrativa y financiera.

Esta realidad evidencia que, además de los mecanismos tradicionales de financiación del sistema de salud, resulta pertinente implementar instrumentos que incentiven la buena gestión institucional y fortalezcan la capacidad de inversión de aquellas Empresas Sociales del Estado que demuestren adecuados niveles de transparencia, sostenibilidad financiera y ejecución presupuestal.

Problemas de sostenibilidad financiera

Uno de los principales desafíos que enfrenta actualmente la red pública hospitalaria colombiana es la sostenibilidad fiscal y financiera de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.). A pesar de los diferentes mecanismos de fortalecimiento institucional implementados durante las últimas

décadas, el Estado colombiano ha debido mantener un sistema permanente de evaluación, seguimiento y categorización del riesgo fiscal y financiero de estas entidades, como herramienta para identificar aquellas que presentan dificultades estructurales en su operación y adoptar medidas orientadas a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud.

En desarrollo del artículo 80 de la Ley 1438 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social realiza anualmente la categorización del riesgo de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial, con fundamento en la metodología establecida mediante las Resoluciones 2509 de 2012 y 2249 de 2018. Para la vigencia 2025, la Resolución número 1122 de 2025 efectuó dicha categorización con base en la información presupuestal y financiera reportada por las E.S.E. al Sistema de Información Hospitalaria (SIHO), con corte al 31 de diciembre de 2024 y validada por las entidades territoriales a 30 de abril de 2025. Esta evaluación clasifica a las E.S.E. según su nivel de riesgo fiscal y financiero (sin riesgo, riesgo bajo, medio o alto) y constituye uno de los principales instrumentos de seguimiento a la sostenibilidad financiera de la red pública hospitalaria.

La misma resolución evidencia que una parte importante de las Empresas Sociales del Estado no fue objeto de la metodología ordinaria de categorización debido a que se encontraba ejecutando o tramitando Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF), bajo seguimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por la existencia de medidas especiales de inspección, vigilancia o intervención adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud. Lo anterior demuestra que las dificultades financieras de las E.S.E. no constituyen situaciones aisladas, sino que responden a problemáticas estructurales que requieren un acompañamiento institucional permanente.

Esta situación fue nuevamente ratificada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución número 1020 de 2026, expedida con fundamento en la evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero con corte a 31 de diciembre de 2025. En dicha evaluación se mantuvo la necesidad de excluir de la categorización ordinaria a numerosas Empresas Sociales del Estado que continuaban ejecutando o tramitando dichos programas, lo que evidencia que el fortalecimiento financiero de la red pública hospitalaria continúa siendo uno de los principales retos del sistema de salud colombiano.

En consecuencia, el diagnóstico institucional permite concluir que, si bien el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado mecanismos para identificar y acompañar a las Empresas Sociales del Estado con dificultades fiscales y financieras, persiste la necesidad de implementar instrumentos complementarios que no solo atiendan las situaciones de riesgo, sino que también incentiven de manera preventiva la transparencia, la buena gestión, la sostenibilidad financiera y la inversión hospitalaria. En ese contexto, el régimen de incentivos tributarios propuesto en la presente iniciativa constituye un mecanismo orientado a fortalecer institucionalmente a las E.S.E. que acrediten una gestión responsable y eficiente.

Crecimiento de la cartera hospitalaria y sus efectos sobre la capacidad de inversión

La sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado no depende únicamente de su gestión administrativa y presupuestal, sino también del flujo oportuno de los recursos derivados de la prestación de los servicios de salud. En este contexto, el crecimiento de la cartera hospitalaria constituye uno de los principales factores que limita la liquidez de los hospitales públicos y reduce su capacidad para realizar inversiones en infraestructura, dotación, tecnología biomédica y adquisición de bienes y servicios esenciales para la atención de los pacientes. A continuación, se anexa el siguiente gráfico con el comportamiento de la deuda desde 2022.



Fuente: Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC)/Gráfico: elaboración propia.

De acuerdo con los Estudios de Cartera Hospitalaria elaborados por la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), la deuda acumulada con los prestadores de servicios de salud ha mantenido una tendencia creciente en los últimos años. Mientras que al cierre de 2022 la cartera ascendía aproximadamente a $13,95 billones, para diciembre de 2023 alcanzó $16,80 billones, en diciembre de 2024 llegó a $20,30 billones y al cierre de 2025 se ubicó en $25,70 billones.

Estas cifras evidencian que, entre 2022 y 2025, la cartera hospitalaria aumentó en aproximadamente $11,75 billones, equivalente a un crecimiento cercano al 84,2 %. En otras palabras, durante ese periodo la deuda con hospitales y clínicas prácticamente se duplicó, generando mayores restricciones de liquidez para las instituciones prestadoras de servicios de salud y dificultando la ejecución de inversiones estratégicas para fortalecer la calidad y oportunidad de la atención.

Las consecuencias de esta situación trascienden el ámbito financiero. La insuficiencia de recursos disponibles limita la modernización de la infraestructura hospitalaria, retrasa la reposición de equipos

biomédicos, dificulta la incorporación de nuevas tecnologías, afecta la adquisición de medicamentos e insumos y reduce la capacidad de las Empresas Sociales del Estado para responder de manera eficiente a las necesidades crecientes de la población.

En este contexto, el presente proyecto de ley busca complementar los mecanismos existentes de fortalecimiento institucional mediante un incentivo tributario que permita a las Empresas Sociales del Estado reinvertir recursos en bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud. De esta manera, se promueve no solo una mayor capacidad de inversión, sino también una gestión financiera responsable, transparente y orientada al mejoramiento continuo de la red pública hospitalaria.

Necesidad de fortalecer la inversión en infraestructura, dotación y tecnología hospitalaria

La calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud dependen, en gran medida, de la capacidad de las Empresas Sociales del Estado para realizar inversiones permanentes en infraestructura física, dotación hospitalaria, equipos biomédicos, tecnologías en salud, sistemas de información, mantenimiento de la capacidad instalada y demás bienes y servicios necesarios para garantizar una atención segura, eficiente y humanizada.

No obstante, las dificultades de liquidez y los problemas estructurales de sostenibilidad financiera que enfrentan numerosos hospitales públicos limitan su capacidad para ejecutar este tipo de inversiones. En muchos casos, una parte importante de los recursos disponibles debe destinarse a atender gastos de funcionamiento y obligaciones corrientes, lo que reduce el margen financiero para modernizar la infraestructura hospitalaria, renovar equipos, incorporar nuevas tecnologías o fortalecer los procesos administrativos y asistenciales.

Esta situación tiene un impacto directo sobre la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. La insuficiente inversión en infraestructura, dotación y tecnología puede afectar la oportunidad en la atención, la capacidad resolutiva de las instituciones, la seguridad del paciente y la eficiencia en la prestación de los servicios de salud, especialmente en aquellos territorios donde las Empresas Sociales del Estado constituyen el principal o, en algunos casos, el único prestador público disponible.

Consciente de esta realidad, el Estado colombiano ha desarrollado diferentes instrumentos orientados al fortalecimiento de la red pública hospitalaria; sin embargo, persiste la necesidad de incorporar mecanismos complementarios que incentiven la inversión y premien la buena gestión institucional. En ese contexto, el presente proyecto de ley propone la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) pagado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos previamente definidos por la ley, permitiendo que dichos recursos sean reinvertidos exclusivamente en el fortalecimiento de la capacidad instalada de las Empresas Sociales del Estado.

Este incentivo no constituye una fuente adicional de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ni modifica los mecanismos ordinarios de asignación de recursos. Su finalidad es crear un instrumento tributario que reconozca a las Empresas Sociales del Estado que acrediten una adecuada gestión institucional y financiera, fortaleciendo su capacidad para invertir en infraestructura, dotación, tecnología y modernización hospitalaria, en beneficio de la calidad de los servicios de salud que reciben los colombianos.

En conclusión, fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado representa una condición indispensable para avanzar hacia una red pública hospitalaria más moderna, eficiente y sostenible. En consecuencia, la devolución parcial del IVA prevista en la presente iniciativa constituye un incentivo tributario orientado a promover la reinversión de recursos en bienes y servicios estratégicos, contribuyendo al fortalecimiento institucional de los hospitales públicos y al mejoramiento continuo de la atención en salud.

Necesidad de incentivar la buena gestión institucional en las Empresas Sociales del Estado

El fortalecimiento de la red pública hospitalaria no depende exclusivamente del incremento de los recursos destinados al sector salud, sino también de la implementación de mecanismos que promuevan una administración eficiente, transparente y responsable de los recursos públicos. En ese sentido, la sostenibilidad de las Empresas Sociales del Estado exige avanzar hacia políticas que, además de atender las dificultades financieras cuando estas se presentan, incentiven de manera preventiva las buenas prácticas de gestión institucional.

Durante los últimos años, el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado diferentes instrumentos de seguimiento, vigilancia y saneamiento financiero para las Empresas Sociales del Estado, orientados principalmente a identificar riesgos y adoptar medidas correctivas frente a situaciones de deterioro financiero. No obstante, son escasos los mecanismos que reconozcan y estimulen a aquellas instituciones que cumplen adecuadamente sus obligaciones, mantienen una gestión financiera responsable, ejecutan eficientemente sus recursos y fortalecen de manera permanente la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía.

La presente iniciativa parte del principio de que la política pública no solo debe corregir las deficiencias institucionales, sino también incentivar el buen desempeño. Bajo esta premisa, el incentivo tributario propuesto constituye una herramienta orientada a reconocer a las Empresas Sociales del Estado que acrediten condiciones objetivas de sostenibilidad financiera, transparencia, cumplimiento de sus obligaciones y adecuada ejecución presupuestal, permitiéndoles reinvertir los recursos derivados de la devolución parcial del impuesto sobre las ventas

(IVA) en bienes y servicios estratégicos para el fortalecimiento de su capacidad institucional.

De esta manera, la iniciativa promueve un modelo de incentivos basado en el mérito institucional, en el que el acceso al beneficio tributario no constituye un reconocimiento automático, sino una consecuencia del cumplimiento de requisitos previamente definidos por la ley. Este enfoque fortalece los principios de eficiencia, responsabilidad y buena administración de los recursos públicos, al tiempo que fomenta una cultura de mejoramiento continuo dentro de la red pública hospitalaria.

En síntesis, el presente proyecto de ley propone complementar los mecanismos existentes de fortalecimiento institucional mediante un incentivo tributario que premie la buena gestión y favorezca la reinversión de recursos en infraestructura, dotación, tecnología y demás bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud. Con ello, se busca contribuir al fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado y, en última instancia, mejorar la calidad, oportunidad y sostenibilidad de la atención en beneficio de todos los colombianos.

4. Justificación Económica

La inversión hospitalaria como motor de desarrollo económico

La inversión en la red pública hospitalaria constituye una de las herramientas más eficaces para fortalecer el desarrollo económico y social de un país. Además de garantizar el acceso oportuno a los servicios de salud y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la modernización de la infraestructura hospitalaria, la incorporación de nuevas tecnologías y la adquisición de equipos biomédicos generan efectos positivos sobre la productividad, el empleo y la competitividad de las regiones.

Diversos organismos internacionales, entre ellos la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), han señalado que el fortalecimiento de los sistemas de salud debe entenderse como una inversión estratégica para el desarrollo y no únicamente como un gasto público. Un sistema hospitalario fortalecido incrementa la capacidad de respuesta frente a las necesidades de la población, mejora la eficiencia en la prestación de los servicios, favorece la incorporación de innovación tecnológica y contribuye a la estabilidad económica de los territorios.

En el caso colombiano, las Empresas Sociales del Estado desempeñan un papel esencial en la prestación de los servicios de salud, especialmente en municipios donde constituyen el principal o el único prestador público disponible. Por ello, fortalecer su capacidad de inversión no solo redunda en mejores condiciones para la atención de los pacientes, sino que también dinamiza las economías locales mediante la ejecución de proyectos de infraestructura, la adquisición de bienes y servicios, la contratación de talento humano especializado y el fortalecimiento de las cadenas productivas vinculadas al sector salud.

Desde esta perspectiva, la presente iniciativa parte de una premisa económica fundamental: los recursos destinados a fortalecer la infraestructura, la dotación y la capacidad tecnológica de las Empresas Sociales del Estado generan retornos sociales y económicos que trascienden el ámbito hospitalario. En consecuencia, establecer un incentivo tributario que promueva este tipo de inversiones constituye una medida orientada a fortalecer la capacidad institucional de los hospitales públicos y a contribuir al desarrollo económico y social de las regiones.

Por ende, la inversión en las Empresas Sociales del Estado no debe concebirse exclusivamente como una erogación del Estado, sino como una inversión pública estratégica que fortalece la prestación de los servicios de salud, impulsa el desarrollo regional y contribuye al bienestar de la población. Sobre esta premisa se fundamenta la justificación económica del incentivo tributario previsto en el presente proyecto de ley.

Eficiencia de la devolución parcial del IVA

El impuesto sobre las ventas (IVA) constituye una de las principales fuentes de ingresos tributarios de la Nación y cumple un papel esencial en la financiación del gasto público. En ese sentido, cualquier medida que contemple beneficios tributarios debe responder a criterios de eficiencia económica, focalización y generación de valor público, de manera que los recursos involucrados produzcan beneficios superiores al costo fiscal asociado.

La devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) propuesta en la presente iniciativa responde precisamente a estos principios. A diferencia de otros beneficios tributarios de carácter general, el incentivo previsto en este proyecto de ley no busca estimular el consumo ni reducir la carga tributaria de manera indiscriminada. Su propósito es permitir que una parte del IVA efectivamente pagado por las Empresas Sociales del Estado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos retorne a estas instituciones para ser reinvertido exclusivamente en infraestructura hospitalaria, dotación, equipos biomédicos, tecnologías en salud, sistemas de información y demás inversiones directamente relacionadas con el fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud.

Desde el punto de vista económico, este mecanismo presenta varias ventajas. En primer lugar, incentiva la inversión pública en activos de largo plazo, fortaleciendo la capacidad instalada de los hospitales públicos sin destinar los recursos a gastos de funcionamiento o a erogaciones permanentes.

En segundo lugar, mejora la liquidez de las Empresas Sociales del Estado para ejecutar proyectos de modernización y renovación tecnológica. Finalmente, contribuye a que los recursos derivados del incentivo se traduzcan en mejoras concretas en

la infraestructura y en la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

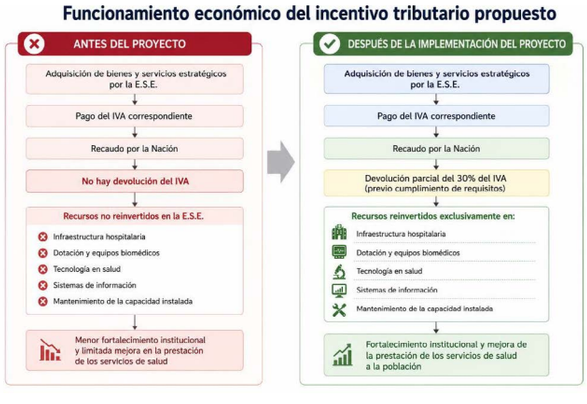
Asimismo, el diseño del incentivo incorpora criterios que fortalecen su eficiencia y sostenibilidad. La devolución se limita a un porcentaje del IVA efectivamente pagado, únicamente respecto de bienes y servicios estratégicos definidos por la ley, y está condicionada al cumplimiento de requisitos objetivos relacionados con la gestión institucional, la sostenibilidad financiera y el adecuado uso de los recursos públicos. En consecuencia, no se trata de una exención generalizada ni de una transferencia automática de recursos, sino de un mecanismo tributario focalizado, condicionado y orientado a generar valor público.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, el incentivo propuesto también favorece un uso más eficiente de los recursos. La devolución parcial del IVA no incrementa el gasto corriente del Estado ni crea nuevas obligaciones permanentes de financiación. Por el contrario, permite que una fracción de los recursos tributarios asociados a inversiones estratégicas retorne a las propias Empresas Sociales del Estado para transformarse en activos públicos que fortalecen la capacidad instalada de la red hospitalaria, mejoran la calidad de los servicios y generan beneficios económicos y sociales de largo plazo.

En conclusión, la devolución parcial del IVA constituye un instrumento económicamente eficiente porque transforma un beneficio tributario en inversión pública verificable. Al destinarse exclusivamente a bienes y servicios estratégicos y estar sujeta al cumplimiento de condiciones previamente establecidas por la ley, la medida promueve una utilización responsable de los recursos, fortalece la capacidad institucional de las Empresas Sociales del Estado y contribuye al mejoramiento de la prestación de los servicios de salud, preservando al mismo tiempo los principios de eficiencia, focalización y sostenibilidad fiscal que deben orientar la política tributaria.

A continuación, se explica en el siguiente gráfico el antes y después con la implementación de la presente ley:

Funcionamiento económico del incentivo tributario propuesto



Efectos Macroeconómicos y sociales esperados

La presente iniciativa busca generar un impacto positivo sobre la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado mediante un incentivo tributario focalizado, condicionado y orientado exclusivamente a la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud. En consecuencia, los efectos esperados de la medida trascienden el ámbito tributario y se proyectan sobre el fortalecimiento institucional de la red pública hospitalaria y el bienestar general de la población.

Desde la perspectiva económica, la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) permitirá que las Empresas Sociales del Estado dispongan de mayores recursos para ejecutar inversiones en infraestructura hospitalaria, modernización de equipos biomédicos, incorporación de nuevas tecnologías, fortalecimiento de los sistemas de información, mantenimiento de la capacidad instalada y demás proyectos orientados a mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios de salud. Estas inversiones, además de fortalecer el patrimonio público hospitalario, generan efectos multiplicadores sobre la economía al dinamizar la demanda de bienes, servicios especializados y actividades relacionadas con el sector salud.

A nivel institucional, el incentivo tributario contribuirá a fortalecer la gestión de las Empresas Sociales del Estado al reconocer a aquellas entidades que acrediten condiciones objetivas de sostenibilidad financiera, transparencia y adecuada administración de los recursos públicos. De esta manera, la iniciativa promueve una cultura de mejoramiento continuo, en la que el acceso al beneficio se encuentra asociado al cumplimiento de estándares de eficiencia y responsabilidad institucional previamente establecidos por la ley.

Desde la perspectiva social, el fortalecimiento de la capacidad instalada de los hospitales públicos permitirá mejorar progresivamente las condiciones para la prestación de los servicios de salud. La renovación de infraestructura, la adquisición de equipos biomédicos, la implementación de tecnologías en salud y el fortalecimiento de la dotación hospitalaria contribuyen a incrementar la capacidad resolutiva de las instituciones, optimizar los procesos asistenciales y ofrecer una atención más segura, oportuna y de mayor calidad para los usuarios del sistema.

Es importante destacar que los beneficios esperados de esta iniciativa no se limitan a las Empresas Sociales del Estado como destinatarias directas del incentivo. Los principales beneficiarios serán los ciudadanos, especialmente aquellos que dependen de la red pública hospitalaria para acceder a los servicios de salud. En este sentido, el fortalecimiento institucional de las E.S.E. representa un instrumento para mejorar las condiciones de acceso, oportunidad y calidad de la atención, particularmente en municipios donde estas instituciones constituyen el principal o el único prestador público de servicios de salud.

En conclusión, la presente iniciativa propone un incentivo tributario que busca generar un círculo

virtuoso de inversión pública: una parte del IVA pagado por las Empresas Sociales del Estado retorna a estas instituciones para ser reinvertida en bienes y servicios estratégicos, fortaleciendo su capacidad institucional y contribuyendo al mejoramiento continuo de la infraestructura, la tecnología y la calidad de los servicios de salud. De esta manera, el proyecto promueve beneficios económicos, institucionales y sociales que trascienden el ámbito tributario y se traducen en un mayor bienestar para la población.

Eficiencia, focalización y sostenibilidad del incentivo tributario propuesto

Uno de los principios que orienta la presente iniciativa es que todo beneficio tributario debe responder a criterios de eficiencia, focalización y responsabilidad fiscal. En consecuencia, el incentivo previsto en este proyecto de ley fue diseñado para fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado sin desnaturalizar el sistema tributario ni generar un tratamiento preferencial indiscriminado.

En primer lugar, el incentivo es focalizado, puesto que únicamente podrán acceder a él las Empresas Sociales del Estado que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en su reglamentación. De esta manera, el beneficio no se concede de forma automática ni universal, sino que constituye un reconocimiento a aquellas instituciones que demuestren una adecuada gestión administrativa, financiera y presupuestal, conforme a los criterios definidos por el legislador.

En segundo lugar, el incentivo es condicionado, ya que la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) solo procederá respecto de los bienes y servicios estratégicos expresamente definidos por la ley y siempre que los recursos reintegrados sean destinados exclusivamente al fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria, la dotación, los equipos biomédicos, las tecnologías en salud, los sistemas de información, el mantenimiento de la capacidad instalada y las demás inversiones autorizadas por esta iniciativa. En consecuencia, los recursos no podrán destinarse a gastos de funcionamiento, nómina u otros fines distintos a los previstos en el proyecto de ley.

En tercer lugar, el incentivo incorpora criterios de responsabilidad fiscal, al limitar la devolución a un porcentaje parcial del IVA efectivamente pagado y establecer mecanismos de seguimiento sobre la utilización de los recursos. Esta configuración permite armonizar el objetivo de fortalecer la red pública hospitalaria con la necesidad de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, evitando la creación de beneficios tributarios amplios o de difícil control.

De igual forma, la iniciativa contempla mecanismos de seguimiento institucional que permiten verificar el adecuado uso del incentivo y garantizar que los recursos efectivamente se traduzcan en inversiones para el fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado. Asimismo, prevé la presentación de informes periódicos al Congreso de la República, con el propósito de facilitar el control político y evaluar los resultados obtenidos en la implementación de la ley.

Desde la perspectiva económica, este diseño genera un adecuado equilibrio entre el fortalecimiento de la inversión pública hospitalaria y la protección de los recursos fiscales. La devolución parcial del IVA no constituye una transferencia incondicionada ni un beneficio tributario de aplicación general, sino un instrumento excepcional, limitado y orientado exclusivamente a incrementar la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado que demuestren una gestión responsable y eficiente.

De igual manera, la presente iniciativa incorpora un incentivo tributario con criterios claros de focalización, condicionalidad y responsabilidad fiscal. Su diseño busca asegurar que los recursos derivados de la devolución parcial del IVA sean reinvertidos exclusivamente en bienes y servicios estratégicos para fortalecer la red pública hospitalaria, promoviendo una utilización eficiente de los recursos públicos y garantizando un adecuado equilibrio entre el fortalecimiento institucional de las Empresas Sociales del Estado y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

5. Marco Jurídico

El derecho fundamental a la salud y la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud

El ordenamiento jurídico colombiano reconoce la salud como un derecho fundamental autónomo y establece un conjunto de principios, instituciones y mecanismos orientados a garantizar el acceso efectivo, oportuno y de calidad a los servicios de salud. En este contexto, el fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado constituye un objetivo coherente con la evolución normativa del Sistema General de Seguridad Social en Salud y con el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de este servicio público esencial.

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud y definió la estructura institucional para garantizar el acceso de la población a los servicios de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Asimismo, estableció las bases para la organización y funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicios de salud, entre ellas las Empresas Sociales del Estado, reconociendo la necesidad de garantizar su sostenibilidad para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios.

Posteriormente, la Ley 1438 de 2011 introdujo medidas dirigidas al fortalecimiento del sistema de salud, promoviendo el mejoramiento de la prestación de los servicios, la sostenibilidad financiera de los prestadores y la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento para las Empresas Sociales del Estado. Esta normativa reafirmó la importancia de consolidar una red pública

hospitalaria con capacidad suficiente para responder a las necesidades de la población y avanzar hacia mayores niveles de eficiencia y calidad.

A su vez, la Ley Estatutaria número 1751 de 2015 reconoció expresamente la salud como un derecho fundamental autónomo e impuso al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar su protección efectiva. Entre los principios que orientan dicha ley se destacan la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud, elementos que requieren instituciones hospitalarias fortalecidas, con capacidad de inversión y condiciones adecuadas para prestar servicios oportunos y seguros.

En este contexto normativo, la presente iniciativa se articula con los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, al proponer un incentivo tributario destinado a fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado. Lejos de modificar la estructura del sistema o sus fuentes ordinarias de financiación, el proyecto incorpora un instrumento complementario orientado a promover la modernización de la infraestructura hospitalaria, la adquisición de bienes y servicios estratégicos y el fortalecimiento institucional de la red pública de salud.

De esta manera, la evolución del marco jurídico colombiano evidencia una política pública orientada al fortalecimiento progresivo del sistema de salud y de las Empresas Sociales del Estado. El incentivo tributario propuesto se inscribe dentro de ese propósito, al constituir una herramienta complementaria que contribuye a fortalecer la capacidad institucional de los hospitales públicos y, en consecuencia, a garantizar una prestación más eficiente, oportuna y de calidad de los servicios de salud.

Régimen jurídico de las Empresas Sociales del Estado

Las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) constituyen entidades públicas descentralizadas creadas para garantizar la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Su régimen jurídico ha sido desarrollado progresivamente por el legislador con el propósito de dotarlas de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, permitiéndoles cumplir de manera eficiente su misión constitucional y legal de prestar servicios de salud a la población.

La Ley 100 de 1993 estableció la naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado como una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas para la prestación de los servicios de salud. Esta configuración reconoce la necesidad de que los hospitales públicos cuenten con herramientas de gestión que les permitan administrar sus recursos con criterios de eficiencia, sostenibilidad y responsabilidad.

Posteriormente, la Ley 1438 de 2011 fortaleció el régimen aplicable a las Empresas Sociales del Estado al incorporar mecanismos dirigidos a mejorar su desempeño institucional, promover la sostenibilidad financiera y fortalecer la red pública hospitalaria. En desarrollo de esta normativa, el Estado ha implementado instrumentos de evaluación, seguimiento y categorización del riesgo fiscal y financiero de las E.S.E., con el propósito de identificar oportunamente situaciones que puedan comprometer la continuidad y calidad en la prestación de los servicios de salud.

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos específicos para preservar la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado cuando estas presentan dificultades económicas que puedan comprometer la continuidad en la prestación de los servicios de salud. En este contexto, los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) se consolidan como instrumentos orientados a restablecer el equilibrio financiero de las E.S.E. mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto y fortalecimiento institucional, bajo el seguimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Salud y Protección Social. La existencia de estos mecanismos demuestra que la sostenibilidad financiera de la red pública hospitalaria constituye una política pública permanente del Estado colombiano.

A su vez, el Decreto número 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, compiló las disposiciones reglamentarias aplicables al sector y desarrolló diversos aspectos relacionados con la organización, funcionamiento, inspección, vigilancia y control de las Empresas Sociales del Estado, consolidando un marco normativo orientado a garantizar una administración eficiente y transparente de los recursos públicos destinados a la salud.

Como complemento de este régimen jurídico, el Ministerio de Salud y Protección Social realiza anualmente la categorización del riesgo fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado, utilizando criterios técnicos objetivos para evaluar su situación económica y administrativa. Este ejercicio evidencia que la sostenibilidad financiera constituye una política pública permanente y reafirma la necesidad de continuar desarrollando instrumentos normativos que fortalezcan la capacidad institucional de los hospitales públicos.

En este contexto, el presente proyecto de ley no modifica la naturaleza jurídica, el régimen administrativo ni las fuentes ordinarias de financiación de las Empresas Sociales del Estado. Por el contrario, incorpora un incentivo tributario complementario que fortalece las herramientas existentes para promover la inversión en infraestructura, dotación, equipos biomédicos, tecnologías en salud y demás bienes y servicios estratégicos, en armonía con el marco jurídico vigente y con los objetivos de sostenibilidad institucional previstos por el legislador.

En este contexto, el presente proyecto de ley no sustituye los mecanismos de saneamiento

fiscal y financiero previstos en el ordenamiento jurídico, ni modifica la naturaleza jurídica o las fuentes ordinarias de financiación de las Empresas Sociales del Estado. Por el contrario, incorpora un instrumento preventivo de política pública que busca incentivar la buena gestión institucional y fortalecer la capacidad de inversión de los hospitales públicos antes de que enfrenten situaciones de deterioro financiero que hagan necesaria la adopción de medidas extraordinarias de saneamiento.

Régimen tributario aplicable y facultad del legislador para establecer incentivos tributarios

La Constitución Política atribuye al Congreso de la República la competencia para establecer, modificar y suprimir tributos, así como para definir los elementos esenciales de los impuestos y adoptar tratamientos tributarios especiales cuando estos respondan a finalidades de interés general y se ajusten a los principios de equidad, eficiencia y progresividad que orientan el sistema tributario colombiano.

En desarrollo de esta competencia, el Estatuto Tributario incorpora diversas disposiciones mediante las cuales el legislador ha establecido exenciones, exclusiones, descuentos, deducciones y otros incentivos fiscales destinados a promover objetivos de política pública. A lo largo de su evolución, estos instrumentos han servido para estimular la inversión, fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, impulsar proyectos ambientales, fortalecer sectores estratégicos de la economía y promover actividades consideradas de especial interés para el desarrollo económico y social del país. En consecuencia, el reconocimiento de beneficios tributarios constituye una herramienta legítima de política fiscal cuando persigue fines constitucionalmente válidos y responde a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y sostenibilidad.

En este contexto, el impuesto sobre las ventas (IVA), además de representar una de las principales fuentes de ingresos corrientes de la Nación, admite la existencia de tratamientos tributarios diferenciales establecidos por el legislador cuando estos obedecen a razones de interés público claramente identificadas. Por ello, la creación de un incentivo tributario no resulta ajena al ordenamiento jurídico colombiano, sino que hace parte de las herramientas con las que cuenta el Congreso de la República para orientar la política económica y social del Estado.

La presente iniciativa se enmarca dentro de esa facultad constitucional y legal al proponer un incentivo tributario focalizado consistente en la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) pagado por las Empresas Sociales del Estado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos destinados al fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria, la dotación, los equipos biomédicos, las tecnologías en salud, los sistemas de información y demás inversiones autorizadas por la ley. A diferencia de los beneficios tributarios de carácter general, el incentivo previsto en este proyecto incorpora múltiples mecanismos de control: limita la devolución a un porcentaje parcial del IVA efectivamente pagado, restringe su aplicación a inversiones expresamente definidas por el legislador, exige el cumplimiento de requisitos objetivos para acceder al beneficio, establece una destinación específica de los recursos reintegrados y prevé mecanismos de seguimiento y evaluación de sus resultados.

En consecuencia, la propuesta no modifica la estructura esencial del impuesto sobre las ventas, ni altera sus elementos estructurales, las reglas generales de causación, liquidación, declaración o recaudo previstas en el Estatuto Tributario. Su finalidad consiste en incorporar un tratamiento tributario especial, de carácter excepcional, focalizado y condicionado, orientado exclusivamente a fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado mediante la reinversión de recursos en bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud.

Por esta razón, el régimen tributario colombiano reconoce la facultad del legislador para establecer incentivos fiscales cuando estos persiguen finalidades constitucionalmente legítimas y respetan los principios que orientan el sistema tributario. La devolución parcial del IVA propuesta en esta iniciativa se inscribe dentro de esa tradición legislativa, al configurarse como un instrumento de política pública orientado a fortalecer la red pública hospitalaria mediante un beneficio tributario focalizado, condicionado, verificable y compatible con los principios de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal que inspiran el Estatuto Tributario colombiano.

6. Desarrollo jurisprudencial aplicable

Protección constitucional del derecho fundamental a la salud

La Corte Constitucional ha construido una sólida línea jurisprudencial en torno a la protección del derecho a la salud, reconociendo su estrecha relación con la dignidad humana y consolidándolo como un derecho fundamental de aplicación inmediata. Esta evolución jurisprudencial ha servido de fundamento para el fortalecimiento progresivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y para la adopción de medidas legislativas orientadas a garantizar una prestación oportuna, eficiente y de calidad de los servicios de salud.

Un hito fundamental en esta evolución lo constituye la **Sentencia T-760 de 2008**, mediante la cual la Corte Constitucional identificó diversas fallas estructurales del sistema de salud y ordenó la adopción de medidas dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud. En dicha providencia, la Corte resaltó la obligación del Estado de fortalecer institucionalmente el sistema, eliminar barreras de acceso y adoptar políticas públicas que permitan mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios.

Posteriormente, mediante la **Sentencia C-313 de 2014**, que realizó el control previo del proyecto que dio origen a la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la Corte reiteró que la salud constituye un derecho fundamental autónomo cuya garantía exige la adopción de medidas legislativas y administrativas encaminadas a asegurar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud. Asimismo, destacó que el Estado dispone de un amplio margen de configuración legislativa para diseñar instrumentos que contribuyan al fortalecimiento del sistema, siempre que respeten los principios y derechos previstos en la Constitución.

En ese contexto, la presente iniciativa encuentra respaldo en esta línea jurisprudencial al proponer un mecanismo tributario que busca fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado, favoreciendo la modernización de la infraestructura hospitalaria, la adquisición de bienes y servicios estratégicos y el mejoramiento progresivo de la calidad en la prestación de los servicios de salud.

Por ende, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud exige la adopción de políticas públicas e instrumentos legislativos orientados al fortalecimiento institucional del sistema. La devolución parcial del IVA prevista en este proyecto de ley constituye una medida que se inscribe dentro de ese margen de configuración legislativa, al promover la inversión en la red pública hospitalaria como un medio para mejorar las condiciones de acceso, oportunidad y calidad de los servicios de salud.

Potestad tributaria del Congreso de la República y los beneficios tributarios como instrumentos de política pública

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria, facultad que comprende la creación, modificación y supresión de tributos, así como el establecimiento de tratamientos tributarios especiales cuando estos respondan a finalidades constitucionalmente legítimas y respeten los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados en la Constitución Política.

En la **Sentencia C-1107 de 2001**, la Corte precisó que las exenciones y demás beneficios tributarios constituyen instrumentos legítimos de política fiscal y económica, siempre que su creación obedezca a razones objetivas de interés general y se encuentre orientada al cumplimiento de fines constitucionalmente relevantes. Asimismo, señaló que este tipo de medidas pueden responder a objetivos de política económica, social o ambiental, siempre que respeten los principios de igualdad, equidad y generalidad del sistema tributario.

Posteriormente, en la **Sentencia C-989 de 2004**, la Corte reiteró que el legislador dispone de una amplia libertad de configuración en materia tributaria, la cual comprende la posibilidad de establecer beneficios fiscales como instrumentos de política pública. No obstante, precisó que dichos beneficios deben perseguir una finalidad extrafiscal constitucionalmente legítima, fundarse en criterios objetivos y razonables, y respetar los principios de igualdad, equidad, eficiencia y progresividad que orientan el sistema tributario colombiano.

Esta línea jurisprudencial resulta plenamente compatible con la presente iniciativa legislativa. La devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) propuesta en este proyecto de ley no configura un privilegio tributario injustificado ni un tratamiento preferencial de carácter general. Por el contrario, se trata de un incentivo tributario focalizado, condicionado y sujeto a mecanismos de seguimiento y control, cuyo propósito exclusivo es fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado mediante la reinversión de recursos en infraestructura hospitalaria, dotación, equipos biomédicos, tecnologías en salud, sistemas de información y demás bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud.

De igual manera, el diseño del incentivo observa los parámetros desarrollados por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que identifica con claridad su finalidad de interés general, delimita objetivamente sus beneficiarios, restringe el beneficio a un porcentaje parcial del IVA efectivamente pagado, establece una destinación específica de los recursos y prevé mecanismos de seguimiento e información al Congreso de la República. Estas características permiten evidenciar que la medida responde a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y responsabilidad fiscal, sin desnaturalizar el impuesto sobre las ventas ni afectar la coherencia del sistema tributario.

Por esto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los beneficios tributarios constituyen instrumentos legítimos de política pública cuando persiguen fines constitucionalmente relevantes y respetan los principios que rigen el sistema tributario. Bajo esa perspectiva, la devolución parcial del IVA prevista en el presente proyecto de ley se enmarca dentro del margen de configuración legislativa reconocido al Congreso de la República, al establecer un incentivo tributario focalizado, condicionado y orientado exclusivamente al fortalecimiento de la red pública hospitalaria y a la garantía progresiva del derecho fundamental a la salud.

7. Impacto Fiscal

La presente iniciativa legislativa propone la creación de un incentivo tributario consistente en la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) por un 30 %, pagado por las Empresas Sociales del Estado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos destinados al fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria, la dotación, los equipos biomédicos, las tecnologías en salud, los sistemas de información y demás inversiones autorizadas por la

ley. En consecuencia, la implementación de la medida puede generar efectos sobre las finanzas públicas, al establecer un tratamiento tributario especial respecto de un impuesto de carácter nacional.

No obstante, la evaluación de dichos efectos fiscales se encuentra regulada por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios deberán ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y prevé la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el análisis de sus implicaciones fiscales durante el trámite legislativo.

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial uniforme sobre el alcance de esta disposición. En la **Sentencia C-502 de 2007**, precisó que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse como un requisito que limite o haga nugatoria la iniciativa legislativa de los miembros del Congreso, sino como un mecanismo orientado a fortalecer la coordinación entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional en materia de sostenibilidad fiscal. En ese sentido, destacó que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público aportar los análisis técnicos y financieros necesarios para valorar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas.

Posteriormente, la **Sentencia C-911 de 2007** reiteró que la ausencia de un estudio detallado de impacto fiscal elaborado por el autor de un proyecto de ley no constituye, por sí sola, un vicio de inconstitucionalidad. La Corte señaló que el propósito del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 consiste en propiciar un debate legislativo informado y permitir que el Gobierno nacional participe activamente en la evaluación de los efectos fiscales de las iniciativas sometidas a consideración del Congreso.

De igual manera, mediante la **Sentencia C-315 de 2008**, la Corte Constitucional reafirmó que la aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 debe interpretarse conforme al principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, de manera que el deber de valorar el impacto fiscal no recaiga exclusivamente sobre los Congresistas, quienes no cuentan con la totalidad de la información técnica, presupuestal y financiera necesaria para realizar ese análisis con el mismo nivel de detalle que las entidades competentes del Gobierno nacional.

En ese contexto, la presente iniciativa reconoce que la devolución parcial del IVA propuesta puede producir efectos fiscales cuya magnitud dependerá de variables técnicas, tales como el número de Empresas Sociales del Estado que cumplan los requisitos previstos en la ley, el volumen de las inversiones realizadas, el monto del impuesto efectivamente pagado y las apropiaciones que eventualmente se definan para atender el incentivo. La determinación de estas variables, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, corresponde al análisis técnico que deberá efectuar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto incorpora elementos que favorecen la sostenibilidad fiscal de la medida. En efecto, el incentivo consiste en una devolución parcial del impuesto sobre las ventas; se encuentra focalizado en las Empresas Sociales del Estado que cumplan los requisitos legales; tiene una destinación específica para inversiones estratégicas en salud; y prevé mecanismos de seguimiento, control e información al Congreso de la República, características que buscan asegurar una utilización eficiente y verificable de los recursos públicos.

En conclusión, la presente iniciativa reconoce la existencia de posibles efectos fiscales derivados del incentivo tributario propuesto y se ajusta al procedimiento previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 para su valoración. En consecuencia, corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitir el concepto técnico respectivo durante el trámite legislativo y evaluar la compatibilidad de la medida con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y con los principios de sostenibilidad fiscal y colaboración armónica entre los poderes públicos.

8. Contenido de la Iniciativa Legislativa

El presente proyecto de ley está conformado por once (11) artículos mediante los cuales se establece un incentivo tributario orientado a fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado, promoviendo la reinversión de recursos en infraestructura hospitalaria, dotación, equipos biomédicos, tecnologías en salud y demás bienes y servicios estratégicos para la prestación de los servicios de salud.

Los artículos 1º y 2º definen el objeto de la ley y establecen su ámbito de aplicación, precisando que la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) constituye un incentivo tributario dirigido exclusivamente a las Empresas Sociales del Estado que cumplan las condiciones previstas en la ley, con el propósito de fortalecer la red pública hospitalaria y contribuir al mejoramiento de la prestación de los servicios de salud.

Los artículos 3º al 6º desarrollan el núcleo de la iniciativa, regulando las condiciones para acceder al incentivo tributario, los requisitos que deberán acreditar las Empresas Sociales del Estado, el porcentaje de devolución aplicable, los bienes y servicios estratégicos objeto del beneficio y la destinación específica de los recursos reintegrados. Este conjunto de disposiciones busca garantizar que el incentivo opere bajo criterios de focalización, transparencia, eficiencia y responsabilidad fiscal, asegurando que los recursos sean destinados exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad institucional de los hospitales públicos.

Los artículos 7º al 9º establecen los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de la implementación de la ley. Para tal efecto, se prevén instrumentos que permitan verificar el adecuado uso

del incentivo tributario, promover la transparencia en la ejecución de los recursos y facilitar el seguimiento por parte del Congreso de la República a través de informes periódicos sobre los resultados obtenidos, con el fin de identificar buenas prácticas, evaluar el impacto de la medida y fortalecer el control político.

Finalmente, los artículos 10 y 11 contienen las disposiciones relativas a la reglamentación, así como las reglas sobre vigencia y derogatorias, con el propósito de facilitar la implementación del incentivo tributario dentro del marco de competencias de las autoridades responsables y asegurar la adecuada aplicación de la ley desde su entrada en vigor.

En conjunto, el articulado desarrolla un esquema normativo integral que regula el objeto, alcance, condiciones de acceso, destinación de los recursos, mecanismos de seguimiento y disposiciones finales del incentivo tributario propuesto. De esta manera, la iniciativa busca ofrecer un instrumento jurídico claro, técnicamente estructurado y fiscalmente responsable para fortalecer la capacidad de inversión de las Empresas Sociales del Estado y contribuir al mejoramiento progresivo de la infraestructura y de la calidad de los servicios de salud en beneficio de la población.

9. Conclusiones

La red pública hospitalaria colombiana enfrenta importantes desafíos en materia de sostenibilidad financiera, modernización de su infraestructura y fortalecimiento de su capacidad instalada, circunstancias que limitan su capacidad para responder de manera oportuna y eficiente a las necesidades de la población. En ese contexto, resulta necesario promover instrumentos innovadores que contribuyan a fortalecer las Empresas Sociales del Estado y a mejorar la prestación de los servicios de salud.

El presente proyecto de ley propone un incentivo tributario focalizado, consistente en la devolución parcial del impuesto sobre las ventas (IVA) pagado por las Empresas Sociales del Estado en la adquisición de bienes y servicios estratégicos, con el propósito de incentivar la reinversión de recursos en infraestructura hospitalaria, dotación, equipos biomédicos, tecnologías en salud y demás inversiones que contribuyan al fortalecimiento de la red pública hospitalaria. Se trata de una medida condicionada, verificable y fiscalmente responsable, orientada exclusivamente al interés general y al mejoramiento de la capacidad institucional de los hospitales públicos.

Como se expuso a lo largo de esta iniciativa, la propuesta encuentra sustento en la Constitución Política, en el marco legal vigente y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que reconoce la facultad del Congreso de la República para establecer incentivos tributarios cuando estos persiguen finalidades constitucionalmente legítimas y respetan los principios que orientan el sistema tributario.

10. Bibliografía

A. Constitución, leyes y decretos

1. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
2. Congreso de la República. (1993*). Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*.
3. Congreso de la República. (2003). *Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*.
4. Congreso de la República. (2011). *Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud*.
5. Congreso de la República. (2014). *Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*.
6. Congreso de la República. (2015). *Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*.
7. Presidencia de la República. (2016). *Decreto número 780 de 2016. Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*.
8. Congreso de la República. (2022). *Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción*.

B. Jurisprudencia

9. Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008.
10. Corte Constitucional. Sentencia C-313 de 2014.
11. Corte Constitucional. Sentencia C-1107 de 2001.
12. Corte Constitucional. Sentencia C-989 de 2004.
13. Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007.
14. Corte Constitucional. Sentencia C-911 de 2007.
15. Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2008.

C. Documentos técnicos y estadísticos

16. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (última versión disponible al momento de la radicación).
17. Ministerio de Salud y Protección Social. *Categorización del riesgo fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado* (última versión disponible).
18. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). *Informes de gestión, ejecución presupuestal y estadísticas institucionales*.
19. Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC). *Estudios de Cartera*

Hospitalaria (ediciones 2022, 2023, 2024 y 2025).

20. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Estadísticas oficiales de población, demografía e indicadores socioeconómicos*.

11. Conflicto de Interés

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés para los Congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico. (ii) Que el Congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar. (iii) Que el Congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación. (iv) Que el Congresista haya participado en los debates y/o haya votado. (v) Que la participación del Congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En virtud de lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala:

"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 tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este Proyecto podrían incurrir en conflicto de interés cuando los Congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto. Además, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que no existe conflicto de intereses para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley por parte de quienes suscriben esta iniciativa.

12. Proposición

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ante la Cámara de Representantes, el texto de este Proyecto de Ley, *por medio de la cual se crean incentivos tributarios para promover la transparencia, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado mediante la adquisición de bienes y servicios estratégicos para la prestación de servicios de salud, y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Congresistas,

CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL
Representante a la Cámara Valle del Cauca
Pacto Histórico



