

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

C O N F I S

SOLICITUD DE AVAL FISCAL PARA PROYECTO “AMPLIACIÓN GRADUAL Y CONTINUA DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN LA INFRAESTRUCTURA Y DOTACIÓN HOSPITALARIA PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD NACIONAL”

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

**DOCUMENTO D.G.P.P.N. No. 59/2025
29 de septiembre de 2025**

**CIRCULACIÓN
MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

REPÚBLICA DE COLOMBIA

1 Solicitud

En desarrollo de lo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en especial el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, en los artículos 10 y 11 de la Ley 819 del 2003 y artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Reglamentario único del Sector Hacienda y Crédito Público, se somete a consideración del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) la solicitud de autorización de Aval Fiscal del Ministerio Salud y Protección Social, de acuerdo con el siguiente detalle:

Sección	190101	Ministerio de Salud y Protección Social – Gestión general
Programa	1906	Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud
Subprograma	0300	Intersubsectorial salud
Proyecto	8	Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud nacional
Subproyecto	20201D1	2. Seguridad humana y justicia social / D. sostenibilidad de los recursos en salud - aseguramiento y sostenibilidad de los recursos en salud

Fuente	2026	2027	2028	2029	2030
Nación	\$ 636.641.901.758	\$ 404.883.817.075	\$ 388.105.442.458	\$ 173.351.933.885	\$1.064.247.470.636

Nota: Cifras en pesos corrientes

2 Soporte legal

El artículo 49 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2009, establece que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado y por tanto, le corresponde la organización, dirección y reglamentación de los servicios de salud de los habitantes, así como, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud, ejercer su vigilancia y control, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, entre otras.

La Ley 715 de 2001 dispone que “El servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como, la optimización de la infraestructura que la soporta”. De acuerdo con lo establecido en el numeral 42.2 del artículo 42 de la mencionada ley, dentro de las

competencias de la Nación está la de *“Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones”*.

A su vez, la Ley 1438 de 2011 dispuso en el artículo 61 que la prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud se llevará a cabo mediante redes integradas de servicios de salud localizadas en un espacio poblacional determinado, y en el artículo 69 señala que el Gobierno Nacional establecerá un Programa de Fortalecimiento de las Empresas Sociales del Estado para lo cual dispuso desarrollar un Plan de Inversiones para fortalecer su capacidad instalada y modernizar su gestión con énfasis en el primero y segundo nivel de atención.

Finalmente, el artículo 24 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

3 Justificación

3.1 Antecedentes

El Ministerio de Salud y Protección Social indica que con la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, y las bases del mismo, establece que se buscará hacer efectiva la Atención Primaria en Salud (APS) a través de la reorientación de los servicios de salud y el cumplimiento efectivo de las competencias de los integrantes del Sistema de Salud, para lo cual se propone **recuperar, fortalecer y modernizar la red pública hospitalaria**, en particular en las zonas con baja oferta de servicios, apoyado en la ejecución de un **plan maestro de inversiones en infraestructura y dotación**.

En este mismo sentido, el **fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria** se encuentra enmarcado en **Plan Decenal de Salud Pública**, que establece en su Capítulo 7 las “Responsabilidades de los Actores del Sector Salud en el PDSP 2022-2031”, y en específico, dispone que las entidades promotoras de salud deberán “Fortalecer los procesos, herramientas e instrumentos en el marco de las RIAS y de los lineamientos y directrices ministeriales para mejorar el acceso, oportunidad y calidad de la prestación de los servicios de salud para toda la población y en especial, para la población identificada como vulnerable y de especial protección”.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la red pública de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud presentan deficiencias y obsolescencia en la infraestructura física, lo que afecta la adecuada prestación de los servicios a la población, rezagos en tecnología biomédica que limitan su capacidad resolutive y competitiva, así como atrasos en cobertura y limitada tecnología informática y de comunicación hospitalaria, que restringen su articulación a las redes de prestación de servicios para brindar una atención en salud de calidad a la población, en las citadas condiciones.

Frente a la situación de la capacidad instalada de las Empresas Sociales del Estado y la necesidad de orientar la localización, distribución y condiciones de la oferta en el nivel territorial para la respuesta efectiva a la demanda de servicios de salud de la población, el Ministerio de Salud y Protección Social indica que se requiere un proyecto que permita **cofinanciar y direccionar las inversiones en infraestructura y dotación hospitalaria**, con la definición de criterios e instrumentos que faciliten la identificación y priorización de las iniciativas de inversión, la asignación y seguimiento al uso racional de los recursos, buscando los mayores y mejores resultados en la prestación de servicios de salud a la población, así como en la gestión y operación eficiente de las Empresas Sociales del Estado.

Es así como, el Ministerio de Salud y Protección Social busca **financiar proyectos estratégicos** que facilitarán el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo dado que permitirán dar acompañamiento a las entidades territoriales en:

- Procesos de estructuración, formulación, presentación y viabilización de proyectos
- Financiar acciones alternativas para la administración integral de proyectos conjuntos
- Evaluar, formular, planear e implementar instrumentos coherentes con las condiciones específicas de infraestructura y dotación del sector salud; y
- Apoyar acciones específicas que faciliten el desarrollo de proyectos de interés del gobierno nacional, entre otros.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social buscando **reducir la brecha de servicios y las deficiencias de la red de prestadores**, con el aval fiscal solicitado, implementará sucesivamente **proyectos de inversión buscando asignar recursos a las Empresas Sociales del Estado**, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 o, a un **socio estratégico para la ejecución de los proyectos** que así determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

Finalmente, en concordancia con la estrategia del Gobierno nacional plasmada en los Pactos Territoriales, definidos como un instrumento de articulación para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan a consolidar el desarrollo regional definido en el Plan Nacional de Desarrollo y la construcción de la Paz Total.

Es importante resaltar que en estos proyectos se encuentran iniciativas de gran importancia sectorial, como lo son los **hospitales de mediana y alta complejidad** de los municipios de Buenaventura y Quibdó y los centros hospitalarios de los municipios que conforman la región del Catatumbo, entre otros.

3.2 Objeto de la solicitud

El Ministerio de Salud y Protección Social solicita aval fiscal para la declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) del proyecto de inversión **C-1906-0300-8 Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud**, para posteriormente contar con el cupo de vigencias futuras excepcionales que le permitan aumentar el acceso a los servicios de salud mediante la **mejora de la capacidad instalada de infraestructura y dotación hospitalaria**.

De acuerdo con lo justificado por el Ministerio de Salud y Protección Social esto se logrará a través de la **cofinanciación de proyectos y el fortalecimiento de la capacidad institucional** del Ministerio, las Direcciones Territoriales de Salud Departamentales y Distritales, y las Empresas Sociales del Estado (ESE). El proyecto busca **estructurar, presentar y ejecutar iniciativas que permitan mejorar la infraestructura física, operativa y funcional de los servicios de salud**, así como garantizar la **dotación hospitalaria** adecuada para atender las necesidades de la población.

Con el Plan Maestro de Inversiones en Infraestructura y Dotación de Salud, entre otros, se busca:

- Reducir la vulnerabilidad estructural de sedes públicas mediante refuerzo parcial o total.
- Evitar el cierre de IPS públicas, particularmente en regiones vulnerables como Cauca, Bolívar y Nariño.
- Mejorar el acceso geográfico, disminuyendo sedes con tiempos de traslado mayores a una hora.
- Cerrar brechas de infraestructura entre zonas urbanas y rurales, alineando la oferta con la distribución poblacional, toda vez que los proyectos están

dirigidos a Municipios PDET y Zonas no Municipalizadas; a comunidades indígenas y rurales (p.ej., Teorama, Amazonas, Chocó) y a áreas sin infraestructura básica de salud actualmente.

- Mitigar riesgos ante desastres naturales, garantizando la continuidad de los servicios de salud.
- Atenuar las limitaciones físicas en las sedes hospitalarias limitan la garantía en el acceso a los servicios en condiciones de habilitación y la capacidad para resolver las demandas de la población.
- Aumentar camas hospitalarias.
- Mejorar servicios de urgencias, hospitalización, cirugía y atención materno-infantil.
- Modernizar centros médicos con infraestructura antisísmica y tecnológica

Estos proyectos se clasifican según el tipo de intervención en:

1. Infraestructura:

- 1.1. Obra nueva
- 1.2. Ampliación
- 1.3. Remodelación
- 1.4. Refuerzo estructural y Equipamiento fijo.

2. Dotación de equipos:

- 2.1. Adquisición (para ampliar la capacidad instalada)
- 2.2. Reposición (para renovar equipamiento obsoleto).

A continuación, se resumen por departamentos, los 75 proyectos que busca realizar el Ministerio de Salud y Protección Social, por departamento y vigencia:

Departamento	Aval fiscal						Total por departamento	Part (%)
	2025	2026	2027	2028	2029	2030		
Amazonas	-	29.000	4.000	10.000	18.000	39.000	100.000	3,6
Antioquia	4.190	38.760	14.075	17.025	21.000	96.250	191.300	6,8
Bolívar	10.845	22.672	12.490	3.600	5.000	7.400	62.006	2,2
Boyacá	10.250	34.000	12.500	25.000	19.000	68.250	169.000	6,0
Caldas	-	19.880	14.040	10.880	-	-	44.800	1,6
Cauca	10.050	20.100	18.000	18.850	-	-	67.000	2,4
Cesar	35.510	54.498	55.948	59.824	13.000	21.621	240.400	8,5

Departamento	Aval fiscal						Total por departamento	Part (%)
	2025	2026	2027	2028	2029	2030		
Chocó	-	27.500	9.000	25.000	17.000	291.500	370.000	13,1
Cordoba	-	3.880	7.760	7.760	-	-	19.400	0,7
Cundinamarca	11.325	20.200	15.975	-	-	-	47.500	1,7
Guainía	-	6.500	2.000	5.000	5.000	46.500	65.000	2,3
Guajira	6.044	16.116	6.000	3.000	9.131	-	40.291	1,4
Huila	2.175	14.325	8.000	10.000	-	-	34.500	1,2
Magdalena	7.350	25.200	19.450	11.000	-	-	63.000	2,2
Meta	-	6.000	2.000	5.000	5.000	102.000	120.000	4,3
Nariño	-	7.200	8.100	2.700	-	-	18.000	0,6
Norte de Santander	40.239	89.387	49.760	22.081	10.171	44.500	256.137	9,1
Quindío	-	25.600	4.000	5.000	3.000	26.400	64.000	2,3
San Andrés Isla	-	27.000	8.000	10.000	6.000	129.000	180.000	6,4
Santander	-	18.736	18.904	37.493	21.000	68.227	164.359	5,8
Sucre	6.045	29.759	53.634	35.708	-	-	125.146	4,4
Tolima	3.000	50.679	41.349	39.236	7.000	-	141.264	5,0
Valle del Cauca	1.350	49.650	19.899	23.950	14.050	123.600	232.498	8,3
Total por vigencia	148.372	636.642	404.884	388.105	173.352	1.064.247	2.815.603	100,0

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social
Cifras en millones de pesos corrientes

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social solicita aval fiscal en el proyecto de inversión **C-1906-0300-8 Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud** subproyecto **20201D 2. Seguridad humana y justicia social / D. sostenibilidad de los recursos en salud - aseguramiento y sostenibilidad de los recursos en salud** por **\$2.667.230.565.813**, desde 2026 hasta 2030 con el fin de mejorar la calidad de la infraestructura en salud, lo cual redundará en mejores estándares de servicio a la población beneficiada con estas inversiones en el territorio nacional.

Finalmente, es importante indicar que el Ministerio de Salud y Protección Social señala que en la vigencia 2025 ese Ministerio cuenta con recursos por \$148.372.360.727 que sumados al valor del avala fiscal por \$2.667.230.565.813, dan como resultado los \$2.815.602.926.540 del total del proyecto.

4 Impacto fiscal

De acuerdo con lo indicado por el Ministerio de Salud y Protección Social, se **enmarca** en el techo asignado al Sector Salud y Protección Social en el MGMP 2026-2029.

A continuación, se presenta la inflexibilización del Presupuesto de Gastos de Inversión del Sector, teniendo en cuenta el Proyecto de Ley del PGN 2026 radicado el 29 de julio de 2025 y los techos indicativos de gasto 2026-2029 para el

Sector Salud y Protección Social remitidos mediante Comunicación No. 2-2025-043020 del 14 de julio de 2025:

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
MGMP 2026-2029 Sector	1.986.606	1.940.782	1.399.724	1.318.916	542.144	558.408	575.161	592.415	610.188	628.493	647.348
MGMP 2026-2029 MSPS	1.929.826	1.906.282	1.374.842	1.295.471	532.507	548.482	564.936	581.885	599.341	617.321	635.841
VF Gobierno actual	-	34.808	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro de contacto TICs MSPS	-	25.255	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nacionalización de biológicos	-	9.553	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VF Gobiernos anteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otras VF Sector Salud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Avales fiscales en trámite	-	895.184	540.114	525.906	385.480	1.408.088	253.940	154.465	58.779	60.542	-
Infraestructura y dotación hospitalaria	-	636.642	404.884	388.105	173.352	1.064.247	-	-	-	-	-
Hospital Universitario San Juan de Dios	-	258.542	135.230	137.801	212.128	343.841	253.940	154.465	58.779	60.542	-
Soberanía sanitaria	-	109.873	14.873	13.178	13.939	308.361	307.322	196.937	144.437	144.437	124.340
Otras inversiones del sector	1.986.606	1.010.790	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cupo utilizado	1.986.606	1.940.782	540.114	525.906	385.480	1.408.088	253.940	154.465	58.779	60.542	-
Cupo disponible	-	-	859.610	793.010	156.664	849.680	321.221	437.951	551.409	567.951	647.348
% Cupo utilizado	100%	100%	39%	40%	71%	252%	44%	26%	10%	10%	0%
% Cupo disponible	0%	0%	61%	60%	29%	-152%	56%	74%	90%	90%	100%

Nota: (1) Cifras en millones de pesos corrientes
 (2) Para la vigencia 2030 se proyecta el techo con supuesto de 3% del MFMP

5 Documentos soporte

- Comunicación No. 2025120002656311 del 22 de septiembre de 2025 suscrita por el Ministro de Salud y Protección Social.
- Presentación Aval fiscal proyecto: Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud nacional.
- Documento Aval fiscal proyecto: Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud nacional.
- MGA del proyecto: Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud nacional.
- Ficha Bpin del proyecto.
- Cadena de valor proyecto de inversión
- Documento técnico del proyecto: Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud nacional.
- Cadena de valor del proyecto para 2025 y 2026.

6 Recomendación

Se recomienda al CONFIS otorgar el aval fiscal al Ministerio de Salud y Protección Social en el proyecto de inversión C-1906-0300-8 Ampliación gradual y continua de la capacidad instalada en la infraestructura y dotación hospitalaria para mejorar el acceso a los servicios de salud nacional y subproyecto de inversión 20201D1 2. Seguridad humana y justicia social / D. Sostenibilidad de los recursos en salud - aseguramiento y sostenibilidad de los recursos en salud, para que Ministerio de Salud y Protección Social continúe con el trámite ante el CONPES con el fin de declarar la importancia estratégica del proyecto en mención, de acuerdo con los montos y plazos detallados en este documento.