

Bogotá D.C., 22 de julio de 2023

DOCTOR

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

<b>REFERENCIA:</b>	PROYECTO DE LEY «POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SOBRE INCREMENTOS Y RECARGOS EN LOS COBROS DE MATRÍCULAS, PENSIONES Y COBROS PERIÓDICOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PRIVADOS, CON EL FIN DE PROMOVER EL ACCESO Y LA PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO»
<b>ASUNTO:</b>	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY

Respetuoso saludo.

En mi calidad de senador de la República y en ejercicio de las atribuciones que me confieren la Constitución y la ley, me permito radicar el proyecto de ley de la referencia. Asimismo, como autor de esta iniciativa, solicito respetuosamente a su despacho adelantar el trámite correspondiente.

Atentamente,

  
**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

## PROYECTO DE LEY 38 DE 2025 SENADO

«Por la cual se adoptan medidas sobre incrementos y recargos en los cobros de matrículas, pensiones y cobros periódicos en los establecimientos educativos privados, con el fin de promover el acceso y la permanencia en el sistema educativo»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente ley es adoptar medidas orientadas a promover el acceso y la permanencia en el sistema educativo, mediante la regulación de los incrementos y recargos en las matrículas, pensiones y cobros periódicos de los establecimientos educativos privados que prestan el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

**Artículo 2. Incremento en matrículas, pensiones y cobros periódicos.** En los establecimientos educativos privados que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior, el incremento en el valor de las matrículas, pensiones y cobros periódicos no podrá superar el índice de inflación del año inmediatamente anterior, salvo que exista autorización previa del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, según sea el caso.

Para otorgar la autorización a que se refiere este artículo, la solicitud deberá estar acompañada de un informe que justifique de manera precisa los factores que fundamentan el aumento. El Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente podrá requerir la información adicional que considere pertinente y decidirá sobre la solicitud atendiendo a criterios que garanticen el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación previstos en la ley, así como la continuidad y la calidad en la prestación del servicio educativo.

Una vez autorizado el incremento por el Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, la misma autoridad que lo autorizó deberá hacer seguimiento y verificar que las razones aducidas por la institución educativa efectivamente se hayan cumplido.

Si como resultado del seguimiento se determina que dichas razones no se materializaron, la institución educativa no podrá solicitar incrementos por encima del índice de inflación del año inmediatamente anterior durante los cinco (5) años siguientes al hallazgo del

Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada, según sea el caso.

**Parágrafo 1.** Tanto el Ministerio de Educación Nacional como la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, según sea el caso, tendrán un plazo de treinta (30) días calendario para resolver la solicitud del incremento de que trata este artículo.

Si vencido dicho plazo la autoridad correspondiente no ha resuelto la solicitud, el establecimiento educativo solicitante podrá aplicar un aumento por encima del índice de inflación del año inmediatamente anterior, conforme a los parámetros que el Ministerio de Educación Nacional haya establecido para tal efecto, mediante acto administrativo de carácter general, que deberá expedirse anualmente y fijar los límites máximos permitidos, atendiendo a las particularidades de los distintos establecimientos educativos de naturaleza privada que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

**Parágrafo 2.** El informe de que trata el inciso segundo de este artículo, así como el acto administrativo de autorización emitido por el Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, deberán ser publicados de forma permanente en una parte visible del sitio web de la institución educativa. Durante el proceso de matrícula, la institución deberá informar a los padres de familia o acudientes sobre el lugar en el que dicha información puede ser consultada.

**Artículo 3. Prohibición de recargos en el valor de las matrículas.** Los establecimientos educativos privados que presten el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior no podrán establecer recargos o incrementos en el valor de la matrícula cuando su pago se haga después de la fecha del vencimiento de la matrícula ordinaria.

En todo caso, el periodo de pago de matrícula sin recargo o incremento deberá extenderse hasta el día hábil anterior al inicio de clases.

**Parágrafo 1.** Entiéndase como matrícula ordinaria la matrícula cuyo pago se hace dentro del periodo o las fechas inicialmente fijados por el propio establecimiento educativo para el efecto.

**Parágrafo 2.** Los establecimientos educativos privados podrán, de manera discrecional, establecer descuentos por pronto pago sobre el valor de la matrícula. Estos descuentos

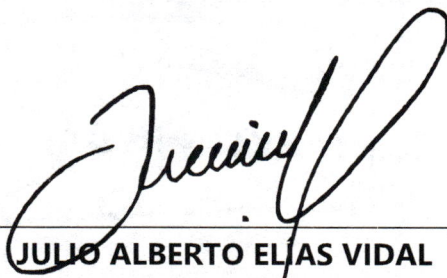
aplicarán para los pagos efectuados con anterioridad a la fecha límite fijada por el establecimiento para el periodo de matrícula ordinaria.

**Artículo 4. Mecanismo de denuncias.** La reglamentación de que trata el artículo 5 de esta ley deberá incluir la creación de un mecanismo ágil y sencillo para que cualquier persona pueda denunciar el incumplimiento de lo previsto en la presente ley ante la autoridad responsable de la inspección, vigilancia y control del establecimiento educativo correspondiente.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, dará a conocer en sus páginas web y medios digitales el mecanismo de denuncia establecido en este artículo.

**Artículo 5. Reglamentación.** Dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, deberá expedir la reglamentación necesaria para su implementación y cumplimiento.

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

  
JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 38 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Julio Alberto Elias Vidal

  
SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objetivo y descripción sucinta de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene como objetivo adoptar medidas orientadas a promover el acceso y la permanencia en el servicio público educativo prestado por establecimientos educativos de naturaleza privada, en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

Con este fin, la iniciativa contempla principalmente dos medidas:

- i) Se establece que el incremento en el valor de las matrículas, pensiones y cobros periódicos solo podrá superar el índice de inflación del año inmediatamente anterior cuando exista autorización previa del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, según el caso.
- ii) Se prohíbe a los establecimientos educativos privados imponer recargos o incrementos en el valor de la matrícula cuando esta se pague con posterioridad a la fecha de vencimiento del periodo de matrícula ordinaria.

Adicionalmente, el proyecto asigna al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, la responsabilidad de expedir la reglamentación necesaria para su implementación. Esta reglamentación deberá contemplar, entre otros aspectos, la creación de un mecanismo ágil y sencillo que permita a cualquier persona denunciar posibles incumplimientos ante la autoridad competente en materia de inspección, vigilancia y control del respectivo establecimiento educativo.

La iniciativa parte del reconocimiento de la autonomía y sostenibilidad de los establecimientos educativos privados, pero introduce límites razonables y mecanismos de control que buscan proteger a los estudiantes y sus familias frente a incrementos o recargos que puedan afectar su continuidad en el sistema. Se trata, en suma, de promover reglas claras y equilibradas, que armonicen la viabilidad institucional con el interés superior del educando.

## 2. Contenido y justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República contiene un total de seis artículos:

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República consta de seis artículos.

En el **ARTÍCULO 1** se establece el objeto de la iniciativa, consistente en la adopción de medidas orientadas a promover el acceso y la permanencia en el sistema educativo, mediante la regulación de los incrementos y recargos en las matrículas, pensiones y cobros periódicos de los establecimientos educativos de naturaleza privada que prestan el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior.

Las medidas previstas en el proyecto buscan contribuir a dichos fines por las siguientes razones:

En primer lugar, al disponer que el incremento en el valor de las matrículas, pensiones y cobros periódicos solo podrá superar el índice de inflación del año inmediatamente anterior cuando exista autorización previa del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente, se busca prevenir aumentos excesivos e injustificados en los costos educativos. De este modo, se promueve que los cobros sean razonables y proporcionales, evitando que se conviertan en barreras para el ingreso o la permanencia de los estudiantes.

En segundo lugar, la prohibición de imponer recargos sobre el valor de la matrícula una vez vencido el plazo para el pago ordinario busca proteger a las familias frente a cargas económicas adicionales que, en muchos casos, no corresponden a una prestación efectiva del servicio educativo. La medida se orienta a facilitar el proceso de matrícula sin sanciones de tipo económico, en línea con el principio de continuidad en la prestación del servicio y el interés superior del educando.

El **ARTÍCULO 2** establece que los incrementos en el valor de las matrículas, pensiones y cobros periódicos en los establecimientos educativos de naturaleza privada que prestan el servicio en los niveles de educación preescolar, básica, media y superior no podrán superar el índice de inflación del año inmediatamente anterior, salvo que exista autorización previa del Ministerio de Educación Nacional o de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente.

Para obtener la autorización mencionada, las instituciones educativas deberán presentar una solicitud acompañada de un informe que justifique de manera precisa los factores que fundamentan el incremento propuesto. La autoridad competente —Ministerio de Educación Nacional o Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada— podrá requerir información adicional y decidirá con base en criterios orientados a garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación establecidos en la ley, así como la continuidad y calidad en la prestación del servicio educativo.

Una vez autorizado el incremento, la misma autoridad deberá realizar seguimiento para verificar que las razones alegadas por la institución educativa se hayan materializado. Si, como resultado de ese seguimiento, se determina que dichas razones no se cumplieron, la institución educativa quedará inhabilitada para solicitar incrementos por encima del índice de inflación durante los cinco (5) años siguientes al hallazgo.

El párrafo 1 establece que la autoridad competente deberá resolver la solicitud dentro de un plazo máximo de treinta (30) días calendario. Si transcurrido dicho término no se ha emitido una decisión, el establecimiento educativo podrá aplicar un incremento por encima del índice de inflación, conforme a los parámetros previamente establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante acto administrativo de carácter general. Dicho acto deberá expedirse anualmente y fijar los límites máximos permitidos, teniendo en cuenta las particularidades de los distintos establecimientos educativos de naturaleza privada.

El párrafo 2 dispone que tanto el informe que sustenta la solicitud como el acto administrativo de autorización deberán publicarse de forma permanente en una parte visible del sitio web de la institución educativa. Además, durante el proceso de matrícula, la institución deberá informar a los padres de familia o acudientes sobre el lugar en el que dicha información puede ser consultada.

La incorporación de estas disposiciones responde a diversas finalidades que se explican a continuación:

El artículo introduce un sistema de control previo y posterior sobre los incrementos en el valor de las matrículas, pensiones y cobros periódicos, con el fin de asegurar que cualquier aumento por encima de la inflación esté debidamente sustentado y responda a criterios objetivos relacionados con la mejora del servicio educativo.

En primer lugar, al exigir autorización previa para superar el índice de inflación, se busca evitar alzas desproporcionadas que puedan afectar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Esta medida permite que las autoridades competentes evalúen si el incremento propuesto responde a necesidades reales y si se encuentra alineado con los fines y objetivos de la educación establecidos en la ley.

En segundo lugar, el requisito de presentar un informe técnico detallado, así como la posibilidad de que la autoridad educativa requiera información adicional, garantiza un análisis riguroso de los factores que fundamentan el aumento, permitiendo una evaluación integral de su pertinencia y razonabilidad.

La obligación de realizar seguimiento posterior a la autorización es una herramienta fundamental para asegurar que los compromisos asumidos por las instituciones educativas se cumplan efectivamente. La sanción consistente en impedir nuevos incrementos por encima de la inflación durante cinco (5) años, en caso de que las razones invocadas no se hayan materializado, tiene un carácter preventivo y correctivo, y desincentiva el uso injustificado del mecanismo de excepción.

El parágrafo 1 introduce un mecanismo de resolución oportuna de las solicitudes, evitando dilaciones injustificadas por parte de la administración. Al mismo tiempo, permite que, en caso de silencio administrativo, el establecimiento educativo pueda aplicar incrementos excepcionales conforme a parámetros previamente definidos, lo cual brinda seguridad jurídica y previsibilidad al sector.

Finalmente, el parágrafo 2 busca garantizar que las decisiones adoptadas y su justificación sean accesibles para la comunidad educativa, facilitando el conocimiento sobre los motivos de los incrementos autorizados y permitiendo un mayor nivel de escrutinio por parte de padres, acudientes y demás personas interesadas.

El **ARTÍCULO 3** del proyecto de ley establece una medida de protección a favor de los estudiantes y sus familias, al prohibir que los establecimientos educativos de naturaleza privada impongan recargos o incrementos en el valor de la matrícula cuando su pago se realice con posterioridad a la fecha límite fijada para el periodo de matrícula ordinaria.

Esta disposición reconoce la realidad de muchas familias que, por diversas razones, pueden enfrentar dificultades económicas temporales que les impiden efectuar el pago de la matrícula dentro del plazo inicialmente establecido. En tales casos, la imposición de recargos representa una carga económica adicional que no solo carece de justificación en

términos de prestación del servicio, sino que puede convertirse en un obstáculo para el acceso o la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

Es importante tener en cuenta que el artículo garantiza un periodo mínimo libre de recargos que debe extenderse, como mínimo, hasta el día hábil anterior al inicio de clases. De este modo, se asegura que los pagos realizados antes del comienzo efectivo de la prestación del servicio no generen penalidades económicas que agraven la situación financiera de los hogares de los estudiantes.

Desde una perspectiva jurídica y económica, resulta problemático aplicar recargos por un servicio que aún no ha sido prestado, pues ello desvirtúa el principio de razonabilidad en los cobros. Los recargos por pagos extemporáneos, en este contexto, no corresponden a una contraprestación efectiva, sino a una penalización que puede afectar el ejercicio del derecho a la educación.

El artículo incluye un parágrafo 1, en el cual se define qué debe entenderse por matrícula ordinaria: aquella cuyo pago se realiza dentro del periodo o las fechas inicialmente fijadas por el propio establecimiento educativo para tal fin. Esta precisión es clave para delimitar el alcance de la prohibición de recargos.

Adicionalmente, el parágrafo 2 permite que los establecimientos educativos puedan, de manera discrecional, otorgar descuentos por pronto pago, siempre que estos apliquen a pagos realizados antes de la fecha límite establecida para el periodo de matrícula ordinaria. Esta facultad no solo preserva la autonomía institucional en materia de gestión financiera, sino que puede contribuir positivamente al flujo de recursos del establecimiento sin generar afectaciones a las familias que enfrentan mayores dificultades económicas.

El **ARTÍCULO 4** del proyecto de ley dispone que la reglamentación que debe expedir el Gobierno Nacional incluya la creación de un mecanismo ágil y sencillo para que cualquier persona pueda denunciar el incumplimiento de lo previsto en la presente ley ante la autoridad competente en materia de inspección, vigilancia y control del respectivo establecimiento educativo.

Esta medida tiene como finalidad reforzar la efectividad de las disposiciones contenidas en la ley, al permitir que estudiantes, padres de familia, acudientes u otros miembros de la comunidad educativa puedan poner en conocimiento de las autoridades posibles infracciones, sin que se requieran trámites complejos o barreras procedimentales.

El establecimiento de un canal accesible de denuncias no solo fortalece la función de control del Estado, sino que también empodera a la ciudadanía y promueve una cultura de vigilancia sobre la legalidad de los cobros efectuados por los establecimientos educativos de naturaleza privada.

El artículo incluye un párrafo, según el cual el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, deberá divulgar el mecanismo de denuncia a través de sus páginas web y medios digitales. Esta obligación busca garantizar que la herramienta sea conocida y efectivamente utilizada por la ciudadanía, contribuyendo a su legitimidad y eficacia como instrumento de supervisión social.

El **ARTÍCULO 5** del proyecto de ley impone un término de seis (6) meses, contados a partir del inicio de la vigencia de la ley, para que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, expida la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.

En este punto es relevante destacar que cada una de las medidas adoptadas demanda ajustes en la reglamentación vigente o, de ser necesario, la creación de una nueva reglamentación. Para lo cual, El Ministerio de Educación Nacional, como cabeza del sector educativo<sup>1</sup>, es la autoridad competente e indicada para delimitar y fijar el alcance de las medidas; para lo cual deberá tener en cuenta las características propias de los diferentes tipos de establecimientos educativos que imparten o prestan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media y superior.

Finalmente, el **ARTÍCULO 6** del proyecto de ley establece la vigencia de la norma a partir de su promulgación y dispone la derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias.

### 3. Sobre la competencia del Congreso de la República para regular la materia

El inciso primero del artículo 67 de la Constitución Política es claro en señalar que «*La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...*».

---

<sup>1</sup> En dicho sentido, el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación) indica:

**Artículo 1.1.1.1 Ministerio de Educación Nacional.** El Ministerio de Educación Nacional es la entidad cabeza del sector educativo (...)

Por su parte, los numerales 19 y 23 del artículo 150 y el artículo 365 señalan, respectivamente:

**ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

**19.** Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno (...).

**23.** Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

**ARTICULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

En concordancia con las disposiciones previamente transcritas, el artículo 146 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) establece:

**ARTÍCULO 146. COMPETENCIA DEL CONGRESO.** Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social, conforme a los artículos 150, numerales 19 y 23, y 365 de la Constitución Política.

Se vislumbra entonces con meridiana claridad que el legislador tiene la potestad de regular y establecer lineamientos a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para la prestación de servicios públicos, entre ellos el de la educación; el cual, adicionalmente, tiene el carácter de derecho y, en consecuencia, merece especial atención y garantía por parte del Estado.

#### **4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés**

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

**ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 al 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.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

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

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

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

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

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

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

**PARÁGRAFO 1o.** Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

**PARÁGRAFO 2o.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

**PARÁGRAFO 3o.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

## 5. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

**ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se

vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda,** una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

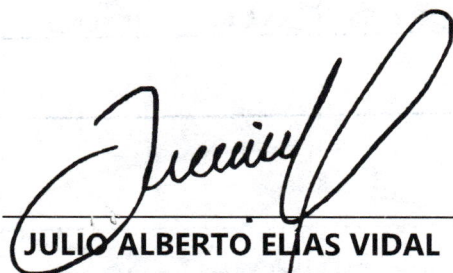
Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda**, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales. Una vez recibido el referido conceto, será enviado a quien sea designado como ponente para primer debate, a efectos de que tenga en cuenta el pronunciamiento de esa cartera para la elaboración del informe de ponencia.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos en los que se pueda incurrir para la implementación de la iniciativa no implican erogaciones del erario adicionales, sino que deberá adelantarse con los recursos que ya estén disponibles y puedan ser destinados para dicho propósito.

Atentamente,



**JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

# SENADO DE LA REPÚBLICA

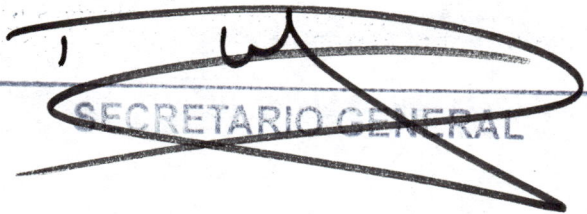
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 38 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Julio Alberto Elías Vidal

---



SECRETARIO GENERAL