

Bogotá D.C., julio de 2026.

Doctor
Diego Alejandro Gonzales G.
Secretario General
Honorable Senado de la República.
Congreso de Colombia

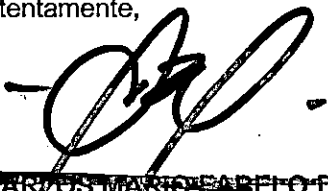
Asunto: Radicación del Proyecto de Ley.

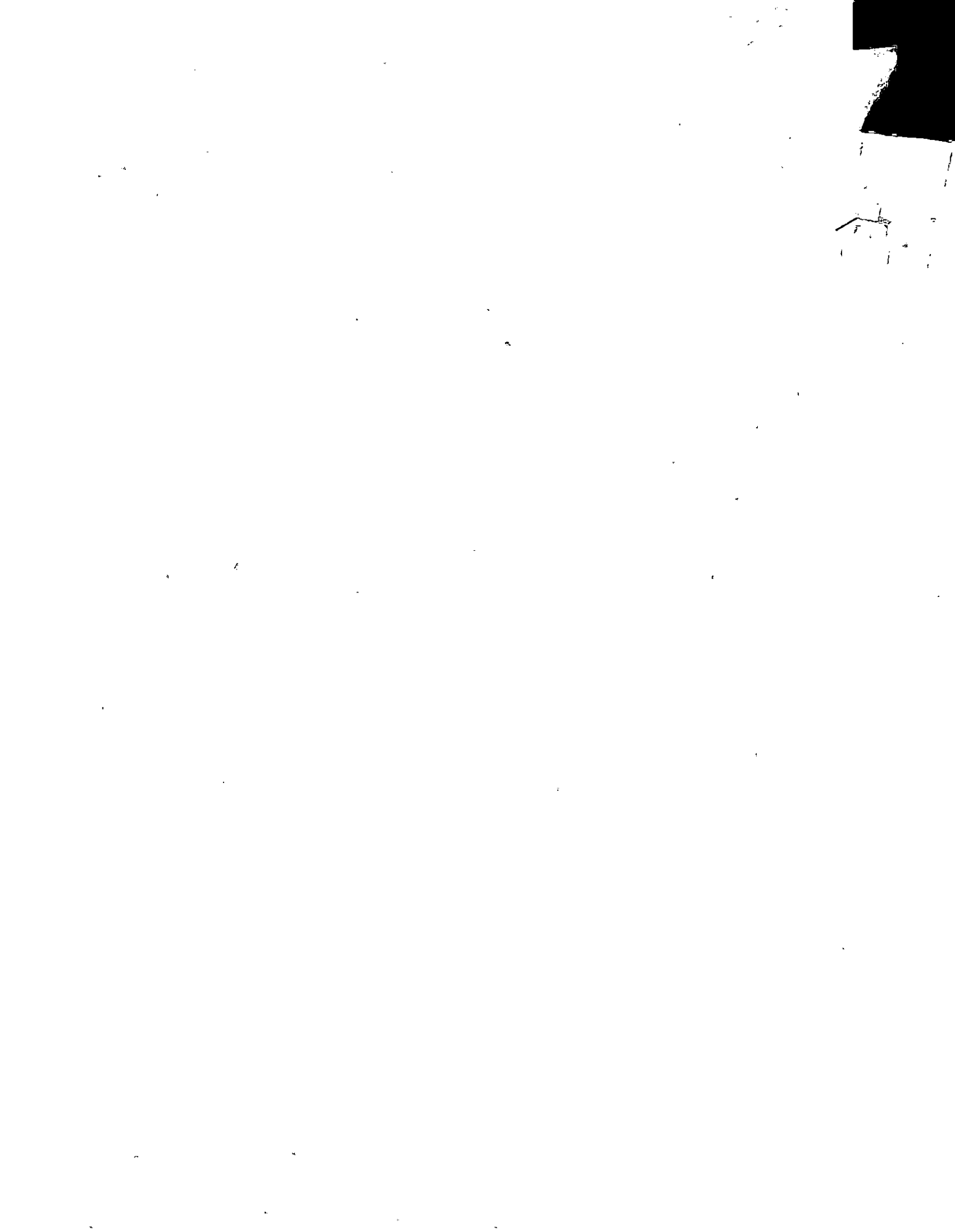
Respetado Doctor,

En el marco de las funciones constitucionales y legales que me asisten en calidad de Senador de la República, me permito radicar el Proyecto de Ley **"Por medio de la cual se fortalece el análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, se modifica el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones."**

En tal sentido, solicito proceder según el trámite legislativo previsto legal y constitucionalmente para este fin.

Atentamente,


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República
Partido Cambio Radical



Proyecto de Ley ____ de 2026

"Por medio de la cual se fortalece el análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, se modifica el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el propósito de precisar el procedimiento para la emisión y actualización del concepto de impacto fiscal de las iniciativas legislativas, fijar los términos para su expedición y fortalecer la coordinación entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República durante el trámite legislativo.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 7 de la ley 819 de 2003, el cual quedará así:

ARTÍCULO 7. 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, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de ley en segundo debate en la cámara de origen, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. Dicho concepto contendrá el análisis de los efectos fiscales de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Cuando durante el trámite legislativo se introduzcan modificaciones que alteren los costos fiscales de la iniciativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar el concepto correspondiente, antes de que el proyecto de ley sea sometido a discusión y votación en su último debate.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán 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.

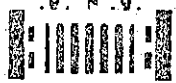
En los proyectos de ley cuya iniciativa corresponda al Gobierno Nacional, de manera exclusiva o conjunta con los congresistas, el concepto de impacto fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá acompañar la iniciativa al momento de su radicación ante el Congreso de la República y actualizarse cuando las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo alteren los costos fiscales de la iniciativa, de conformidad con lo previsto en el presente artículo.

Parágrafo 1°. Cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no emita el concepto de que trata el presente artículo dentro del término previsto, el Congreso de la República continuará el trámite legislativo del proyecto y adelantará su estudio con base en la información disponible durante el debate la concordancia de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La falta de emisión del concepto no suspenderá el trámite legislativo ni se entenderá como un concepto favorable.

Parágrafo 2°. El concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá carácter técnico y orientador. En ningún caso impedirá la continuidad del trámite legislativo ni limitará la competencia del Congreso de la República para deliberar y decidir sobre la iniciativa.

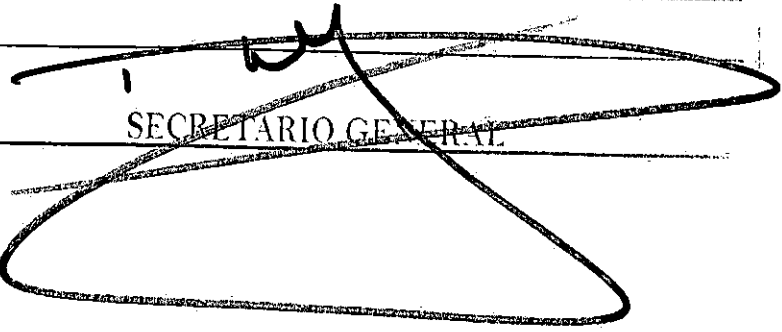
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República de Colombia
Partido Cambio Radical



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 095/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto ajustar el procedimiento previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el fin de establecer reglas claras para la emisión del concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, definir los términos para su presentación y actualización, y precisar sus efectos dentro del trámite legislativo. De esta manera, se busca brindar mayor seguridad jurídica al proceso de formación de las leyes, facilitar una adecuada valoración de sus implicaciones fiscales y asegurar que el análisis técnico contribuya a la deliberación democrática, sin afectar la autonomía del Congreso de la República en el ejercicio de su función legislativa.

II. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa busca actualizar el procedimiento previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el propósito de establecer reglas claras para la emisión del concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite de los proyectos de ley que generen gasto público o afecten los ingresos de la Nación.

La experiencia de los últimos años ha evidenciado que la regulación vigente no define con suficiente precisión el momento en que debe emitirse dicho concepto ni las consecuencias derivadas de su presentación tardía. Esta situación ha dado lugar a interpretaciones que han permitido que el análisis de impacto fiscal se presente en etapas avanzadas del trámite legislativo, cuando buena parte de la discusión ya ha tenido lugar, reduciendo así su utilidad como herramienta para orientar el debate parlamentario.

En la práctica, esta circunstancia ha generado demoras, incertidumbre y diferencias entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República frente al alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En algunos casos, incluso, la discusión de iniciativas legislativas se ha visto afectada por la ausencia o presentación extemporánea del concepto de impacto fiscal, prolongando el trámite de los proyectos sin que exista una regla legal que defina con claridad los tiempos para su emisión.

A ello se suma que, en ocasiones, se ha sostenido que las modificaciones introducidas durante los debates impiden elaborar oportunamente un análisis fiscal definitivo, razón por la cual se opta por emitir el concepto únicamente cuando el

proyecto se encuentra en una etapa avanzada. Sin embargo, esa circunstancia no desvirtúa la finalidad del concepto de impacto fiscal.

Por el contrario, evidencia la necesidad de establecer un procedimiento que permita su actualización cuando el contenido de la iniciativa sea objeto de cambios que puedan alterar sus efectos sobre las finanzas públicas.

La Corte Constitucional ha señalado que el análisis de impacto fiscal constituye un instrumento orientado a fortalecer la racionalidad de las decisiones legislativas y a facilitar la evaluación de la sostenibilidad financiera de las iniciativas sometidas a consideración del Congreso. En ese sentido, el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe cumplir su función como un insumo técnico para el debate parlamentario, permitiendo que los congresistas cuenten con información suficiente sobre las implicaciones fiscales de las medidas propuestas.

Precisamente por ello, el proyecto establece términos definidos para la emisión del concepto de impacto fiscal y prevé su actualización cuando, como consecuencia de las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo, se produzcan cambios que alteren de manera significativa su impacto sobre las finanzas públicas. Con ello se busca que el análisis fiscal acompañe el desarrollo de la discusión parlamentaria y no se convierta en un requisito formal presentado cuando las principales decisiones legislativas ya han sido adoptadas.

De igual forma, la iniciativa incorpora reglas específicas para los proyectos de ley cuya iniciativa corresponda al Gobierno nacional, de manera exclusiva o conjunta con los congresistas. En estos casos, el análisis de impacto fiscal deberá acompañar la radicación del proyecto, en armonía con la obligación prevista en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha resaltado el especial deber del Gobierno de presentar de manera suficiente y oportuna la información sobre las implicaciones fiscales de las iniciativas que promueve.

En la Sentencia C-425 de 2023, la Corte Constitucional reiteró que, tratándose de proyectos de iniciativa gubernamental, corresponde al Gobierno presentar de forma detallada el análisis de impacto fiscal y, cuando la iniciativa implique una disminución de ingresos, identificar la fuente que permita financiarla. Este deber encuentra fundamento en que el Gobierno dispone de la información técnica, presupuestal y financiera necesaria para evaluar los efectos de las medidas que propone y suministrar al Congreso los elementos que faciliten una deliberación informada.

En consecuencia, la reforma no pretende modificar la distribución de competencias entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República, ni otorgar efectos vinculantes al concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su propósito es brindar mayor certeza al procedimiento previsto en la Ley 819 de 2003, garantizar que el análisis fiscal sea oportuno y útil para la deliberación legislativa, y contribuir a que las decisiones del Congreso se adopten con información técnica suficiente, en armonía con los principios de sostenibilidad fiscal, responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas y colaboración armónica entre las ramas del poder público.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley está integrado por tres (3) artículos. El artículo 1 establece el objeto de la iniciativa; el artículo 2 modifica el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, incorporando reglas sobre la emisión, actualización y alcance del concepto de impacto fiscal entregado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el artículo 3 dispone la vigencia de la ley.

La iniciativa tiene como finalidad precisar el procedimiento para la emisión del concepto de impacto fiscal durante el trámite de los proyectos de ley. En desarrollo de ese propósito, el proyecto incorpora, entre otras, las siguientes medidas:

- Establece que, en los proyectos de ley de iniciativa congressional que generen impacto fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir el concepto correspondiente dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto en segundo debate en la cámara de origen.
- Dispone que, cuando durante el trámite legislativo se introduzcan modificaciones que alteren el impacto fiscal de la iniciativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar el concepto dentro de los términos previstos en la ley.
- Señala que, en los proyectos de ley cuya iniciativa corresponda al Gobierno nacional, de manera exclusiva o conjunta con los congresistas, el concepto de impacto fiscal deberá acompañar la radicación de la iniciativa ante el Congreso de la República.
- Precisa que la falta de emisión del concepto dentro del término legal no suspende el trámite legislativo ni limita la competencia del Congreso para continuar con la discusión y decisión del proyecto.
- Reitera que el concepto de impacto fiscal constituye un instrumento técnico para apoyar la deliberación legislativa, sin que su contenido tenga carácter

vinculante para las decisiones que corresponden adoptar al Congreso de la República.

IV. MARCO NORMATIVO

La Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", dispuso en su artículo 7° lo siguiente:

"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."

Según esta norma el diagnóstico de impacto fiscal consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa; es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.

(i) Se debe incluir 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; Función del legislativo.

(ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Función del Ejecutivo.

(iii) Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Todas estas consideraciones han sido tratadas en diversas sentencias¹ que precisan la exigencia del concepto de impacto fiscal, entre ellas, la más reciente, la Sentencia C-425 de 2023:

".... El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece que el análisis del impacto fiscal es un requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios. De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido la carga general de evaluar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que instituyan una orden de gasto o un beneficio tributario. Ese análisis debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP). Este mandato parte de una distinción de la hacienda pública entre dos formas de gasto público: los gastos presupuestales y los gastos fiscales.

Para satisfacer la evaluación del impacto fiscal, la disposición normativa mencionada prevé las siguientes tres obligaciones específicas:

"b) El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.

|| c) El deber a cargo del MHCP consistente en rendir –en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República– su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al MFMP.

|| d) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del MHCP".

La Corte Constitucional ha señalado que "las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos, el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes". De manera que, en el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental), resulta imperativo realizar un análisis específico del impacto fiscal de esas iniciativas cuando estas contengan una orden de gasto (gasto presupuestal) o un beneficio tributario (gasto fiscal).

¹ Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-395 de 2021, C-282 de 2021, C-170 de 2021, C-451 de 2020, C-491 de 2019, C-110 de 2019, C-490 de 2011, C-866 de 2010, C-625 de 2010, C-373 de 2009, C-1200 de 2008, C-731 de 2008, C-502 de 2007, C-856 de 2006 y C-874 de 2005.

La distinción entre los proyectos de ley de iniciativa del Congreso y gubernamental. La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar esta Corporación. El primero corresponde a los proyectos de ley originados por la iniciativa de los propios congresistas. En estos casos, el Congreso tiene la responsabilidad de valorar de manera exigente las incidencias fiscales del proyecto respectivo. Esa carga impone un análisis específico del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento. Se trata de una deliberación adecuada sobre los efectos fiscales de la iniciativa.

En este ámbito, la carga principal de aportar un concepto sobre la materia recae en el MHCP debido a sus conocimientos técnicos y a su condición de principal ejecutor del gasto público. La Corte ha dejado claro que el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber específico de deliberación sobre esta materia. A su vez, si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, en el Congreso radica el deber de estudiarlo y discutirlo. Finalmente, se debe precisar que ni el silencio del Ejecutivo ni su oposición al proyecto impide que el Legislador apruebe finalmente el proyecto de ley; siempre que cumpla con los requerimientos señalados anteriormente.

El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos casos, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 le impone una obligación especial al Gobierno cuyo incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley.

La Corte ha aseverado que: "tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva". Ello es así porque el Ejecutivo "cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el MFMP". De manera que el incumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno afecta la deliberación legislativa sobre las implicaciones fiscales de una iniciativa y lesiona el principio de publicidad del trámite legislativo. Finalmente, su omisión en los proyectos de iniciativa gubernamental constituye un vicio insubsanable.

Para mayor ilustración de todos los temas tratados anteriormente se anexa el cuadro relacionado en la sentencia C-425-23.

Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (art. 7 de la Ley 819 de 2003)	
1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario	
Si la disposición ordena un gasto o contiene un beneficio tributario, se deben cumplir los deberes específicos previstos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.	Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal.
2. Identificar quién tuvo la iniciativa legislativa	
2.1. Iniciativa gubernamental	2.2. Iniciativa de los congresistas
El Gobierno debe presentar al Congreso la información referente tanto al impacto fiscal como la correspondiente a la fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.	Se debe establecer si: (i) en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se explicó el impacto fiscal de la medida; (ii) el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso estudió y debatió el aludido concepto, en caso de que este se hubiera presentado.
La falta de presentación del concepto del MHCP implica un vicio de trámite insubsanable.	La falta de presentación del concepto del MHCP no genera la inconstitucionalidad de la norma analizada.
2.3. Iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas	
En estos casos, el cumplimiento de los requisitos anteriores se evalúa desde un escrutinio deferente o débil. Sin embargo, ello no implica la omisión en la acreditación de las exigencias referentes al análisis de impacto fiscal.	

Tabla 1. Metodología de la Corte Constitucional para analizar cumplimiento del impacto fiscal. Tomado de la Sentencia C-425-23

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal a mediano plazo. En virtud, el objeto del proyecto de Ley no presenta ningún gasto adicional para la nación.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se procede a realizar el siguiente análisis.

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos. Así, todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VI. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, el cual busca dotar de mayor seguridad jurídica el trámite del análisis de impacto fiscal de las iniciativas legislativas, acogiendo las observaciones formuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y ajustando el texto a las exigencias fijadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en beneficio de la calidad del debate legislativo y de la sostenibilidad fiscal del Estado.


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República de Colombia
Partido Cambio Radical

 .v. n. u.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 095/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

10/10/10

10/10/10