

## Relatoría

<b>Título del evento</b>	<b>El análisis del impacto fiscal de las normas: las reglas para su definición y cumplimiento en el procedimiento legislativo.</b>
<b>Fecha del evento</b>	<b>24 de marzo de 2026.</b>
<b>Moderadora</b>	<b>Floralba Padrón Pardo.</b>
<b>Ponente invitado:</b>	
Dr. Jairo Andrés Castaño Peña, docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.	
<b>Temas abordados en la presentación:</b>	
<p>La Dra. Floralba Padrón dio apertura a la octava sesión de la cátedra resaltando que este tema ha cobrado especial relevancia debido a que la Corte Constitucional ha establecido recientemente reglas mucho más estrictas sobre cómo debe realizarse el análisis de impacto fiscal de las normas en el procedimiento legislativo.</p> <p>El Dr. Jairo Andrés Castaño Peña inició su intervención delimitando el objeto de estudio al artículo 7 de la Ley 819 2003, que es la Ley Orgánica de Responsabilidad fiscal, esta norma establece la obligación de realizar un estudio de impacto fiscal durante el trámite legislativo para dos tipos de disposiciones, aquellas que ordenen gasto público o aquellas que otorguen beneficios tributarios. No obstante, el Dr. Andrés Castaño advirtió desde el principio que el concepto de ordenar gasto no es tan pacífico en la doctrina ni en la jurisprudencia, y que la aplicación de este requisito depende directamente de cómo se definan estas categorías, lo cual determina el contenido de la exigibilidad del estudio de impacto fiscal.</p> <p><b>1. El marco fiscal de mediano plazo como eje de racionalización.</b></p> <p>El Dr. Andrés Castaño identificó la Ley 819 de 2003 como un hito de racionalización económica en Colombia, al introducir el marco fiscal de mediano plazo. Este instrumento, expedido anualmente por el Ministerio de Hacienda, proyecta a 10 años la sostenibilidad de la deuda pública y el comportamiento financiero del Estado. Según el ponente, el marco fiscal a mediano plazo no es un documento normativo per se, sino una herramienta de planeación que determina el contenido de los estudios de impacto fiscal. De esta manera, cualquier iniciativa legislativa, ordenanza o acuerdo que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe ser compatible con este marco. Lo que, en una interpretación exegética, podría implicar una delimitación de la agenda legislativa supeditada a la disponibilidad presupuestaria y a proyecciones macroeconómicas de largo plazo.</p> <p>En cuanto al cumplimiento de la obligación del impacto fiscal, el Dr. Andrés Castaño destacó que los costos y las fuentes de financiamiento deben incluirse expresamente en la exposición de motivos o en las ponencias de trámite. Resaltó la figura del voto de censura o aval que ejerce el Ministerio de Hacienda, el cual debe rendir concepto sobre la consistencia de los proyectos con el marco fiscal de mediano plazo. El Dr. Andrés Castaño hoy advirtió sobre la asimetría de información en este punto, pues el Ministerio es el único que posee los datos técnicos para determinar dicha compatibilidad, lo que otorga al ejecutivo un poder de veto de facto sobre la actividad legislativa, incluso sobre iniciativas de otros ministerios.</p> <p>Por último, el ponente detalló los componentes mínimos que debe integrar el marco fiscal a mediano plazo según la ley: un plan financiero, un programa macroeconómico plurianual y fundamentalmente, la meta de superávit primario. Este superávit es el excedente necesario para garantizar el pago de la deuda pública y evitar su insostenibilidad. Asimismo, valoró positivamente que el marco exija evaluar el costo fiscal de las extensiones tributarias y de las leyes sancionadas en la vigencia anterior, así como la relación de pasivos contingentes (posibles condenas judiciales). Esta estructura permite ventilar información técnica y</p>	

exigir explicaciones al Gobierno cuando no se cumplen las metas fiscales, promoviendo un ejercicio de transparencia sin necesidad de sanciones.

## 2. Evolución jurisprudencial: del veto ejecutivo a la deliberación informada.

El doctor Andrés Castaño explicó que la implementación del artículo 7 de la Ley 8192 1003 no fue inmediata ni pacífica. La Corte Constitucional ha modulado el alcance de este requisito a través de varias etapas clave. Hoy, en sus primeras decisiones, la Corte Constitucional desestimó objeciones presidenciales basadas en el impacto fiscal porque las leyes habían iniciado su trámite antes de la vigencia de la ley 819, o porque el Gobierno aún no había expedido el primer marco fiscal de mediano plazo, imposibilitando el cotejo técnico.

**Sobre la definición de “orden de gasto”.** En la sentencia **C-874 de 2005**, la Corte determinó que otorgar facultades al Gobierno para organizar servicios no constituye una orden de gasto en estricto sentido, estableció que la función del Congreso no está subordinada al Ejecutivo y que el concepto del Ministro de Hacienda es un deber de entrega, pero su ausencia en el debate no genera un vicio de trámite ni un poder de veto. En la sentencia **C-856 de 2006**, se fijó la distinción entre gasto y mera autorización. Si la ley es un título suficiente para ir directamente al presupuesto, es una orden de gasto, pero si requiere una decisión ulterior del ejecutivo, hablamos de una autorización. El ponente resaltó que en este caso se declaró inconstitucional una autorización automática de costos por IPC, pues ese ajuste automático sí constituye una orden de gasto sin sustento fiscal.

**Sobre el fin de las leyes “para enmarcar”.** La sentencia **C-502 de 2007** es considerada por el Dr. Andrés Castaño como una de las sentencias más importantes, pues en ella la Corte definió el análisis de impacto fiscal como un instrumento de racionalización legislativa. Esta providencia busca superar la tradición de aprobar leyes simbólicas o “para enmarcar” que, al no tener respaldo presupuestal, generan efectos deletéreos en el Estado social de Derecho.

**Sobre la responsabilidad y la carga de la prueba.** En la sentencia **C-490 de 2011**, la corte reafirmó que la carga de identificar el impacto fiscal y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo recae primordialmente en el Ministerio de Hacienda, dado que es el único que posee la información técnica. Establece que el Congreso debe actuar con lealtad institucional, pero no puede quedar paralizado si el ejecutivo guarda silencio o se niega a emitir el concepto. De igual forma, la sentencia **C-315 de 2017** consolida la regla de que el análisis de impacto fiscal es un requisito de deliberación y no un requisito sustantivo. El Congreso puede aprobar normas que no sean totalmente compatibles con el marco fiscal de mediano plazo siempre que se haya dado la oportunidad de debatir los costos y las fuentes de financiamiento.

## 3. Endurecimiento del criterio.

El ponente describió un periodo de "interpretaciones laxas" entre 2007 y 2021, donde la Corte priorizaba la salvaguarda del debate democrático. En esa etapa, bastaba con menciones genéricas sobre el costo de un proyecto para dar por cumplido el requisito. Sin embargo, este panorama cambió radicalmente a partir de 2022, con la sentencia **C-085 de 2022**. Bajo el argumento de que la Ley 819 es una **Ley Orgánica**, para la Corte Constitucional, al ser el "manual de instrucciones" del legislador, cualquier inobservancia del artículo 7 se traduce en un **vicio de inconstitucionalidad insubsanable**.

De igual manera, la Corte vinculó la Ley 819 con el principio de **Sostenibilidad Fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011)**. Bajo esta lógica, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) a 10 años se convierte en el instrumento técnico para garantizar la viabilidad a largo plazo del Estado Social de Derecho.

El Dr. Andrés Castaño detalló las nuevas exigencias de la Corte para considerar que el debate fiscal fue efectivo:

- Si la norma ordena gasto, debe incluir obligatoriamente el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional, ya sea por nuevos ingresos o por recorte de gastos.
- A los proyectos de iniciativa gubernamental se les aplica un test estricto, dado que el ejecutivo posee todas las herramientas técnicas para ofrecer un memorial detallado con cifras y proyecciones precisas
- Para diferenciar una orden de una mera facultad, la Corte introdujo un análisis semántico, si la ley utiliza fórmulas imperativas que no requieren desarrollo ulterior del Ejecutivo para ser incluidas en el presupuesto, se entiende como una orden de gasto sujeta a la Ley 819 de 2003.

#### 4. El decálogo de rigor y la crítica al “exquisitismo” judicial.

El Dr. Andrés Castaño explicó que, En las sentencias más recientes, la Corte Constitucional ha consolidado un estándar de revisión extremadamente riguroso y se ha vuelto exquisita al exigir que el cumplimiento del artículo 7 no sea sólo explícito, sino sustancialmente compatible con el marco fiscal de mediano plazo. El doctor cuestionó este avance señalando un problema de competencia técnica, pues si la Corte anula una ley porque el concepto del Ministerio no es compatible con el marco fiscal de mediano plazo, los magistrados terminan realizando un control económico que desborda lo jurídico.

**La caída del Ministerio de la Igualdad (C-197 de 2024).** Según el Dr. Andrés Castaño, la sentencia que declaró inconstitucional la creación del Ministerio de la Igualdad es muy interesante para explicar este punto. La Corte consideró que hubo vicio insubsanable de impacto fiscal por los siguientes motivos:

- El argumento de que el ministerio se creaba bajo una "política de austeridad" o que los recursos saldrían del "Presupuesto General" fue considerado por la Corte como un contenido vacío que impide una deliberación real.
- La Corte determinó que unos simples "comentarios" del Ministerio de Hacienda no equivalen a un "concepto técnico". El ponente criticó esta postura por ser excesivamente formalista.

El profesor planteó una crítica que dejó expuesta una paradoja de lo imposible: La ley facultaba al Presidente para estructurar el Ministerio meses después, por tanto, exigir un estudio de impacto fiscal exacto sobre una estructura que aún no existía equivale a exigir "un imposible" jurídico. No obstante, la Corte mantuvo que la creación de cualquier entidad es, per se, una orden de gasto. Debido a la importancia de la entidad, la Corte difirió los efectos de la sentencia hasta el 20 de junio de 2026, permitiendo que el Ministerio funcione temporalmente mientras el Congreso intenta subsanar el trámite.

#### 5. Conclusión.

El doctor Jairo Andrés Castaño expresó su preocupación sobre el riesgo de tecnificar el debate político y advirtió que supeditar la validez de las leyes exclusivamente a la visión técnica de un Ministerio de Hacienda puede terminar reemplazando el debate democrático por una discusión técnica y especializada. Según el especialista, el análisis de impacto fiscal debe ser una herramienta para informar la decisión, pero no un mecanismo de veto judicial o ejecutivo que asfixie la iniciativa legislativa tanto del Congreso como del Gobierno.

#### Preguntas realizadas por el público

- ¿Por qué es un vicio insubsanable? Si la Ley 819 permite presentar el concepto del Ministerio de Hacienda "en cualquier momento" del trámite, ¿Por qué no podría retornarse el proyecto a una etapa de debate o subsanarse en la última plenaria en lugar de reiniciarlo desde cero?
- ¿Qué ocurre cuando el concepto se presenta al inicio pero el proyecto es modificado profundamente por el Congreso durante los debates?
- ¿No sería más conveniente modificar a las UTL para incluir expertos fiscales de carrera, reduciendo la dependencia absoluta del Ministerio de Hacienda?

- ¿Hasta qué punto se puede hacer depender la deliberación política de aspectos tan técnicos?
- ¿La sostenibilidad es un principio, un instrumento de control de deuda o una herramienta para limitar el crecimiento del gasto público?
- Dado el contexto colombiano, ¿Se debe apostar por la rigidez técnica o la flexibilidad política? Advirtiendo que la herramienta siempre estará politizada y puede usarse para frenar los cometidos del Estado Social de Derecho.
- ¿Qué entiende la Corte Constitucional por "**compatibilidad**" con el Marco Fiscal de Mediano Plazo? Parece un concepto sumamente ambiguo que queda a total interpretación de los magistrados.

#### Conclusiones del evento:

- El análisis de impacto fiscal debe ser entendido primordialmente como una herramienta para asegurar que el Congreso debata y decida con conocimiento de causa. No debe operar como un poder de veto o como un requisito sustantivo que anule la voluntad política, sino como un mecanismo que garantice que las leyes sean financieramente viables.
- La sostenibilidad fiscal es un criterio orientador para el estado social de Derecho, pero no puede suplantar los fines esenciales del Estado. La jurisprudencia debe evitar que el marco fiscal de mediano plazo se convierta en un arma que impide la realización de derechos fundamentales bajo el pretexto de la estabilidad económica.
- Existe una preocupación fundada por el endurecimiento reciente de los estándares de la Corte Constitucional por tecnificar en exceso el procedimiento legislativo, ya que puede derivar en trasladar la soberanía del debate político a los despachos de los jueces.

Monitora a cargo de la relatoría:

María Alejandra Martínez Roa.