



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2026-024616

Bogotá D.C., 24 de marzo de 2026 09:45

Radicado entrada

No. Expediente 13891/2026/OFI

Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 640 de 2025 Cámara, 86 de 2024 Senado *"por medio de la cual se declara el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la Inclusión Financiera, y se dictan otras disposiciones"*. Gaceta 2246 de 2025.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto, según su artículo 1°, *"... declarar el 15 de marzo como el Día Nacional de la Educación y la inclusión Financiera, y promover la educación financiera de todos los ciudadanos, con enfoque especial en emprendedores, sujetos de la economía popular y/o empresarios de los diferentes sectores productivos del país, la inclusión de los jóvenes, el fomento de habilidades, conocimientos y buenas prácticas sobre finanzas y el buen manejo y administración de los recursos."*

Para tal fin, la iniciativa propone en su artículo 3° la celebración del día nacional de la educación financiera, donde se desarrollaran actividades virtuales o presenciales por parte del gobierno nacional y las entidades competentes, relacionadas con temáticas asociadas a la educación para el emprendimiento, el ahorro, uso correcto del dinero, protección del consumidor de servicios financieros, preparación para el acceso a crédito y uso de garantías, en el cual podrán participar todos los ciudadanos.

Así mismo, se dispone en su artículo 4° la promoción en instituciones educativas, y señala que la comisión intersectorial promoverá la educación financiera en todos los niveles educativos, con apoyo de ministerios, convenios con instituciones, y temas como ahorro y emprendimiento, además, desarrollarán recomendaciones para el fomento y promoción de la educación para la inclusión económica y financiera, y se promoverán programas de educación financiera.

De igual manera, el artículo 5° establece la implementación de programas orientados al fortalecimiento de la educación financiera, los cuales deberán ser accesibles e incluir ejercicios prácticos, acciones de prevención de fraudes y alianzas con instituciones públicas y privadas.

Igualmente, el artículo 6° dispone que el Gobierno y las autoridades locales fomentarán una cultura de finanzas públicas mediante programas de pedagogía continúa orientados a la planeación y al uso de los recursos públicos, así como a la divulgación accesible de la información. Asimismo, facilitarán materiales y desarrollarán programas permanentes sobre recaudo, y convocarán de manera amplia a las audiencias públicas que se realicen para la actualización normativa en materia económica, presupuestal y tributaria, tanto a nivel territorial como nacional.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

Por otra parte, el artículo 7º establece que el Ministerio de Comercio Industria y Turismo junto con el Ministerio de Hacienda, promoverán la formación financiera para emprendedores y microempresarios con enfoque en la planificación de inversiones, gestión de deuda y acceso a productos financieros formales, asimismo, los programas mencionados deberán incluir talleres, asesorías y recursos digitales que faciliten a los microempresarios aplicar los conocimientos adquiridos en la gestión diaria de sus negocios, promoviendo así el acceso a fuentes de financiamiento y la sostenibilidad económica de las pequeñas empresas.

Además, el artículo 8º señala que el Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera, coordinará la implementación de la ley con las políticas y programas vigentes mediante la creación de una mesa técnica interinstitucional para la definición de metas conjuntas anuales, la creación de un sistema unificado de monitoreo y evaluación, y la participación de las autoridades locales.

Por último, en el artículo 9º se autoriza al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para adelantar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Análisis del proyecto de ley respecto de la incidencia fiscal:

Revisado el proyecto de ley No. 640 de 2025 Cámara, 86 de 2024 Senado, se observa que no se indica la fuente de financiación, ni su efecto sobre las finanzas territoriales y nacionales, aunado a eso, el articulado propuesto plantea aspectos que deben ser costeados e identificada su fuente de financiación², por ejemplo, las actividades virtuales o presenciales descritas en el artículo 3º a desarrollar por parte del Gobierno Nacional en las que pueden participar todos los ciudadanos.

Por esta razón, se considera pertinente recomendar a los ponentes o a la entidad competente que realicen el respectivo costeo e identifiquen la fuente de financiación para la operación del Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera³, así como de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera, mencionada en el artículo 4º.

Dicho artículo plantea el establecimiento de convenios entre el Gobierno Nacional e instituciones privadas, con o sin ánimo de lucro, con el propósito de ampliar la oferta de formación y educación financiera, sin que se definan con claridad los términos ni la financiación de tales convenios.

De igual manera, el párrafo 1º del artículo 4º señala que "cada establecimiento educativo de preescolar, básica y media, así como las instituciones de educación superior, podrán desarrollar la educación para la inclusión económica y financiera, con temáticas asociadas al emprendimiento, al ahorro, al uso adecuado del dinero, a la protección del consumidor de servicios financieros, a la gestión contable y de riesgos, a la promoción de los derechos financieros, a la preparación para el acceso al crédito y al uso de garantías, en concordancia con la presente ley y con su Proyecto Educativo Institucional, su oferta académica o su modelo pedagógico". No obstante, no se precisa si el proponente ha contemplado los costos asociados a su implementación, particularmente aquellos relacionados con el personal docente requerido para desarrollar dichas actividades.

En lo que respecta a los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a financiar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, es pertinente señalar la improcedencia de continuar generando presiones adicionales sobre esta fuente, la cual financia principalmente los gastos de nómina del personal docente del sector.

² Memorando 3-2021-019259. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (13 de diciembre 2021).

³ Memorando 3-2024-020438. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (5 de diciembre 2024).



Continuación oficio

Lo anterior resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en diversos escenarios, el Ministerio de Educación Nacional ha manifestado la existencia de un déficit en dichos recursos para la financiación de estos conceptos⁴.

Asimismo, resulta necesario incorporar en el análisis de impacto fiscal los programas orientados al desarrollo de capacidades financieras para microempresarios, previstos en el artículo 7º, así como el sistema unificado de monitoreo y evaluación de la iniciativa al que hace referencia el artículo 8º⁵.

En tal sentido, los artículos 3º, 4º, 5º y 7º ordenan la celebración de actividades asociadas a la educación para los derechos financieros, en el cual podrán participar todos los ciudadanos, en especial estudiantes y microempresarios, sobre lo que se recuerda que el diseño e implementación de políticas públicas, así como su inspección y vigilancia, en el ámbito nacional son funciones asignadas a los diferentes Ministerios⁶, según el artículo 58 de la Ley 489 de 1988⁷, quienes tienen como objetivos primordiales *"la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen"*, los cuales se cumplen mediante la acción de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector.

Por lo tanto, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía, de acuerdo con el inciso 1º del Artículo 208 Constitucional, en el que se establece que *"Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley"*⁸.

Adicionalmente, se solicita considerar para efectos de determinar el alcance y objeto del proyecto de ley, la estructura institucional que se encuentra definida y operando en el país para el desarrollo y ejecución de la política pública orientada al cierre de brechas en materia de inclusión financiera y crediticia⁹.

Lo anterior, en la medida en que las disposiciones previstas en el proyecto de ley, aunque plantean la necesidad de articularse con las políticas y acciones que actualmente se desarrollan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera (artículo 8 del proyecto), pueden interpretarse como modificaciones a la gobernanza de dicha comisión, en tanto introducen mandatos específicos, incorporan nuevos actores y definen esquemas operativos como mesas técnicas, los cuales podrían ya estar contemplados dentro de la regulación vigente.

En este sentido es preciso señalar que sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que hacen parte de la Ley 1450 del 2011¹⁰, se atribuyó al Gobierno nacional la función de crear, una estrategia nacional para brindar Educación Económica y Financiera de calidad a la población de todos los estratos socioeconómicos, la cual fue construida y publicada en la página web de la Unidad de Proyección normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), en junio de 2017.

⁴ Memorando 3-2021-019259. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (13 de diciembre 2021).

⁵ Memorando 3-2024-020438. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Apoyo Fiscal (5 de diciembre 2024).

⁶ Memorando 3-2025-022463. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional (12 de diciembre 2025).

⁷ *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."*

⁸ Memorando 3-2025-022463. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional (12 de diciembre 2025).

⁹ URF-E-2024-000447 Unidad de Proyección normativa y Estudios de Regulación Financiera (26 noviembre 2024).

¹⁰ *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"*.



Continuación oficio

Adicionalmente, cabe destacar que, el marco normativo colombiano contiene disposiciones que fomentan la Educación Económica y Financiera, la justificación legal se origina en la Ley 115 de 1994¹¹, en el que se incluyen las ciencias económicas entre las áreas fundamentales y obligatorias de la educación media secundaria.

Por lo tanto, en atención a la disposición establecida en el artículo 78 de la Ley 115 de 1994, y el mandato definido en el artículo 145 de la Ley 1450 de 2011, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en alianza con diferentes entidades ha venido movilizandando desde el año 2012 una propuesta para la Educación Económica y Financiera (EEF).

Por su parte, la Ley 1328 del 2009¹² estableció que la Educación Económica y Financiera es un principio orientador de las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas y es uno de los objetivos de intervención del Estado en el sector financiero.

En lo que respecta a la institucionalidad de la Educación Económica y Financiera, en Colombia, es necesario señalar que el país cuenta con el programa del Gobierno Nacional denominado Banca de las Oportunidades, gestionado por Bancóldex, cuyo objetivo es fomentar la inclusión y educación financiera en Colombia.

El propósito principal de este programa, conforme a lo definido en el artículo 10.4.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010¹³, es facilitar el acceso a servicios financieros para familias en situación de pobreza, microempresarios, pequeñas y medianas empresas, así como emprendedores, con el objetivo de reducir la pobreza, promover la equidad social y estimular el crecimiento económico del país¹⁴.

Este objetivo se ajusta con lo propuesto en los artículos 1, 2 y 3 del proyecto de ley, es decir, los objetivos y finalidades propuestos ya cuentan con instrumentos y herramientas institucionales amparados en la regulación vigente.

Igualmente, es pertinente indicar que los numerales 1, 2 y 3 del artículo 10.4.2.1.6. del mencionado Decreto 2555, establecen funciones de la Comisión Intersectorial para la inclusión y educación económica y financiera: Banca de las Oportunidades (CIIEF), varias de ellas consistentes y similares a las señaladas en el articulado del proyecto de ley.

En este sentido resulta necesario que se establezca con claridad el alcance y objeto de este proyecto de ley, así como su impacto respecto del funcionamiento actual de la Comisión, como quiera que algunas de las disposiciones incorporadas en el proyecto de ley señalan mandatos para entidades que hoy, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.4.2.1.3. del Decreto 2555 de 2010, no hacen parte de la Comisión Intersectorial para la inclusión y educación económica y financiera CIIEF, por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones¹⁵.

Ahora bien, respecto del artículo 4º, se solicita evaluar el impacto de esta disposición atendiendo lo establecido en los artículos 78 de la Ley 115 de 1994 y 145 de la Ley 1450 de 2011, los cuales le asignan responsabilidades al Ministerio de Educación Nacional (MEN) en estas materias. Igualmente, se considera relevante que el proyecto de ley deje de manera clara el alcance de la participación de las entidades destinatarias del mandato legal relacionado con "*desarrollar recomendaciones para el fomento y promoción de la educación para la*

¹¹ "Por la cual se expide la ley general de educación."

¹² " Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones"

¹³ "Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones".

¹⁴ El referido programa desarrolla iniciativas de inclusión financiera con el respaldo de la "Red de Banca de las Oportunidades", integrada por bancos, compañías de financiamiento, cooperativas financieras, ONG especializadas en microcréditos y empresas aseguradoras. Entre sus acciones, impulsa reformas al marco normativo para facilitar y ampliar el acceso a los servicios financieros, promueve incentivos para cofinanciar proyectos y ofrecer asistencias técnicas, contribuyendo al fortalecimiento institucional de su red, la expansión de la cobertura financiera y el diseño de servicios adaptados a las necesidades de las comunidades.

¹⁵ URF-E-2024-000447 Unidad de Proyección normativa y Estudios de Regulación Financiera (26 noviembre 2024).



Continuación oficio

Inclusión económica y financiera, para la ciudadanía en general” teniendo en cuenta el marco normativo vigente en la materia y consignado en el artículo 10.4.2.1.3. y siguientes del Decreto 2555 de 2010.

Respecto de las disposiciones contenidas en los artículos 3, 5 y 7 del proyecto de ley, se sugiere tener en cuenta que bajo el liderazgo de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y la Educación Económica y Financiera, y a través del programa de Banca de las oportunidades, se adelantan de manera permanente distintas acciones y programas orientados al fortalecimiento de la educación económica y financiera¹⁶, las cuales pueden ser consultadas a través del siguiente link:

- https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/index.php/es/programas?tid%5B13%5D=13&tid_1%5B18%5D=18&tid_1%5B17%5D=17.

Por último, en lo que respecta a la autorización prevista en el artículo 9º, es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996¹⁷).

En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996¹⁸. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.

Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.

De lo anterior, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias¹⁹.

¹⁶ URF-E-2024-000447 Unidad de Proyección normativa y Estudios de Regulación Financiera (26 noviembre 2024).

¹⁷ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. “Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

¹⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. “... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”.

¹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”. “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos”.



Continuación oficio

En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:

"(...) 57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...)”²⁰

Finalmente, de manera respetuosa se solicita considerar, para efectos de determinar el alcance y objeto del proyecto de ley, los objetivos y propósitos expuestos en la justificación del proyecto, que se alinean con algunos de los mandatos ya establecidos en cabeza de la Comisión Intersectorial de Inclusión y Educación Financiera²¹, y que se vienen desarrollando a través de los diferentes actores relacionados con el arreglo institucional dispuesto para la proposición de planes, programas, lineamientos y recomendaciones de política relacionados con la inclusión y educación económica y financiera.

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto desfavorable respecto del proyecto de ley del asunto, solicitando se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas.

Por último, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS
GALINDO

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Viceministro General (E)

DAF/DGPPN/OAJ

Proyecto: Jesús David Muñoz Cáceres – Oficina Asesora de Jurídica

Revisó: Fabiola Rojas Simbaqueba – Oficina Asesora de Jurídica

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa – Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Revisó: Susana Vesga VG

Copia: Dr. **Jaime Luis Lacouture Peñaloza**. Secretario Cámara de Representantes.

suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.)

²⁰ M.P. Dra. María Victoria Calle Correa

²¹ ver ARTÍCULO 10.4.2.1.3. y siguientes del Decreto 2555 de 2010.