



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 258

Bogotá, D. C., jueves, 9 de abril de 2026

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 307 DE 2025 SENADO Y 250 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1276 de 2019 y la Ley 1850 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 08 de abril de 2026

Doctor

LIDIO GARCÍA TURBAYPresidente Senado de la República
La ciudad.

Doctor

JULIAN DAVID LÓPEZ TENORIOPresidente Cámara de Representantes
La ciudad.

Ref. Informe de Conciliación del Proyecto de Ley No. 307 de 2025 Senado y 250 de 2024 Cámara "Por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1276 de 2019 y la Ley 1850 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

Respetados señores Presidentes,

Atendiendo a las designaciones efectuadas por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política y en los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos enviar, el texto conciliado del Proyecto de Ley No. 307 de 2025 Senado y 250 de 2024 Cámara "Por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1276 de 2019 y la Ley 1850 de 2017 y se dictan otras disposiciones" para continuar su trámite correspondiente y pueda someterse a consideración de las plenarios del Senado y de la Cámara, a través de su conducto.

Cordialmente,

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República
MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara

INFORME DE CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NO. 307 DE 2025 SENADO Y 250 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN PARCIALMENTE LAS LEYES 1276 DE 2019 Y LA LEY 1850 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley No. 250 de 2024 Cámara – 307 de 2025 Senado fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 28 de agosto de 2024 por los Honorables Senadores Karina Espinosa Oliver y Carlos Meisel Vergara, y la Honorable Representante Milene Jarava Díaz, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1282 de 2024.

En la Cámara de Representantes, la iniciativa fue asignada a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, donde, mediante oficio C.T.C.P. 3.3.-306-2024C del 11 de octubre de 2024, se designó como coordinadora ponente a la Honorable Representante Milene Jarava Díaz, y como ponentes a los Honorables Representantes Álvaro Henry Monedero Rivera, Armando Antonio Zabarain, Etna Támara Argote Calderón, Óscar Darío Pérez Pineda y Carlos Alberto Cuenca Chau. El proyecto obtuvo aprobación en primer debate el 11 de marzo de 2025, sin modificaciones.

Posteriormente, mediante oficio CTCP. 3.3-8883-C-25 del 25 de marzo de 2025, fueron designados los mismos ponentes para segundo debate, cuya ponencia fue radicada el 8 de abril de 2025 y aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 1º de octubre de 2025. Cumplidos los dos debates en la Cámara, el proyecto pasó a la Comisión Tercera del Senado de la República, donde, mediante oficio del 29 de octubre de 2025, se designaron ponentes para el trámite del Proyecto de Ley No. 307 de 2025 Senado, 250 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1276 de 2009 y 1850 de 2017, y se dictan otras disposiciones. Allí fue aprobado en primer debate el 12 de diciembre de 2025 por unanimidad, incorporando para ponencia de segundo debate la propuesta presentada por la Senadora Carolina Espitia respecto del artículo 6º.

En este contexto, las Mesas Directivas de Cámara y Senado, designaron como conciliadores el día 27 de marzo de 2026 a la Representante Milene Jarava Díaz y el 07 de abril de 2026 a la Senadora Karina Espinosa Oliver, respectivamente.

2. CONSIDERACIONES DE LOS CONCILIADORES

Las congresistas conciliadoras dejamos constancia de que los textos aprobados en las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, debidamente publicados, son diferentes. En consecuencia, se procede a someter a consideración de

ambas corporaciones el texto unificado producto del presente informe de conciliación, para su aprobación.

De igual manera, se señala que durante este proceso, además de determinar el texto acogido en cada caso, se realizaron ajustes de redacción, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional en las sentencias C-940 de 2003, C-1147 de 2003, C-490 de 2011 y SU-150 de 2021, donde la Corte ha señalado lo siguiente:

"Las comisiones de conciliación pueden resolver conflictos, en aras de armonizar tales discrepancias, incluso introducir nuevos textos o suprimir existentes, en todo caso debe tratarse de materias que hayan tenido lugar durante el procedimiento legislativo previo, con el fin que la actividad de dichas comisiones sea compatibles con los principios de consecutividad e identidad flexible." Actuando como primera instancia de convivencia buscando soluciones pacíficas sin tomar partido, promoviendo armonía y solución pacífica .

Así las cosas, la fórmula conciliada no introduce asuntos nuevos, sino que armoniza contenidos previamente debatidos y aprobados por ambas cámaras dentro del marco del artículo 161 de la Constitución y del artículo 186 de la Ley 5 de 1992, así como la presentación de una Ley de fácil comprensión y de aplicación metódica y armónica por los entes territoriales de competencia, por lo que, para facilitar la discusión, a continuación, se presenta un cuadro comparativo de los textos aprobados de manera diferente por las respectivas plenarios, evidenciando las diferencias existentes, indicando que se ha ajustado la numeración, razón por la cual se propone el texto que se sugiere adoptar:

3. CUADRO DE TEXTOS APROBADOS POR LAS PLENARIAS

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	CONSIDERACIONES
Título: PROYECTO DE LEY No. 307 DE 2025 SENADO – 250 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN PARCIALMENTE LAS LEYES 1276 DE 2009 Y LA LEY 1850 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".	Título: PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2024 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN PARCIALMENTE LAS LEYES 1276 DE 2009 Y LA LEY 1850 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES	Título: PROYECTO DE LEY No. 307 DE 2025 SENADO – 250 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN PARCIALMENTE LAS LEYES 1276 DE 2009 Y LA LEY 1850 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por	ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto	Se acoge el texto aprobado en Senado de la República



<p>objeto garantizar la protección integral y efectiva de los derechos de las personas adultas mayores mediante el fortalecimiento optimización y destinación eficiente de recursos provenientes de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, orientados a la financiación, sostenimiento y ampliación de la cobertura de los Centros de Bienestar, Centros Vida, Granjas del Adulto Mayor, centros días y programas de atención domiciliarias y comunitarias.</p> <p>Priorizando a la población adulta mayor en condición de vulnerabilidad, abandono, pobreza extrema, o afectación por desastres naturales y emergencias sanitarias, de conformidad con los criterios de focalización que defina el gobierno nacional.</p> <p>Estos recursos se administrarán bajo los principios de equidad, sostenibilidad fiscal y progresividad, priorizando el funcionamiento continuo de los servicios, y la</p>	<p>garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas de la tercera edad o adultos mayores en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, a través del recurso de estampilla para el bienestar del adulto mayor que se recauden en las entidades territoriales, destinados a los Centros de bienestar, Centros vida y Granjas del adulto mayor.</p>
---	---

ampliación gradual de la cobertura.		
ARTÍCULO 2°. Alcance. La presente ley tiene alcance en todo el territorio nacional, en las entidades territoriales de todos los niveles, que a través de sus Corporaciones Públicas hayan adoptado el cobro de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, en el marco de su autonomía garantizando la sostenibilidad fiscal y la articulación con las políticas públicas de la tercera edad en el país.	ARTÍCULO 2°. Alcance. La presente ley tiene alcance en todo el territorio Nacional, en las entidades territoriales de todos los niveles, que a través de sus Corporaciones Públicas hayan adoptado el cobro de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.	Se acoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes
	ARTÍCULO 3°. ELIMINADO.	
	ARTÍCULO 4°. ELIMINADO.	
ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así: Artículo 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001. El cual quedará así: Artículo 3°. Estampilla para el Bienestar del	ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así: Artículo 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001. El cual quedará así: Artículo 3°. Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y	Se acoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes

Adulto Mayor. Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo, destinado a financiar de manera prioritaria el funcionamiento, sostenimiento y mejoramiento de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida, Centros Día y Granjas para el Adulto Mayor, así como programas de atención domiciliaria y comunitaria orientados a la atención integral de las personas adultas mayores.	municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento, alimentación y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida para la Tercera Edad, Centros Día y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor que habiten en los departamentos, municipios y distritos, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. Sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.
Los recursos de la estampilla podrán destinarse a la construcción, adecuación, dotación, operación, alimentación, talento humano y desarrollo de programas de promoción, prevención y atención integral, conforme a los lineamientos que establezca el Gobierno Nacional.	
La asignación de los recursos deberá atender criterios de focalización,	

<p>eficiencia y equidad, priorizando a las personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad, abandono, maltrato, pobreza extrema o exclusión social, actos de discriminación por razón de la edad o cualquier forma de exclusión basada en el ciclo vital.</p> <p>Parágrafo 1. Las entidades territoriales deberán garantizar de manera preferente la financiación del funcionamiento continuo de los Centros Vida y Centros mencionados en el artículo 1 de la presente ley. Solo y una vez asegurados estos, podrán destinar recursos a otras modalidades autorizadas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2. En casos de calamidad pública, desastres naturales o emergencias sanitarias debidamente declaradas, por las autoridades competentes dentro del marco legal, los recursos de la estampilla podrán destinarse de manera transitoria a la atención directa de las personas adultas mayores afectadas, siempre que no se</p>	<p>Parágrafo. Medida Especial. En los casos de calamidad pública, desastres naturales o emergencias sanitarias, los recursos provenientes de la estampilla podrán destinarse prioritariamente, y no únicamente, a la atención de adultos mayores afectados, dentro o fuera de centros de vida, centros bienestar o granjas del adulto mayor, permitiendo así respuestas comunitarias descentralizadas, incluso si no existen centros institucionales en el territorio.</p>	
<p>Contratación Pública o en los sistemas de información que hagan sus veces, de conformidad con las normas vigentes sobre publicidad, acceso a la información y control fiscal.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 16°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. En articulación con el Gobierno Nacional, el gobernador o el alcalde municipal o distrital será el responsable de los recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente,</p>	<p>ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 16°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El gobernador o el alcalde municipal o distrital será el responsable de los recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente,</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes</p>
<p>comprometa la sostenibilidad financiera de los servicios permanentes.</p> <p>Parágrafo 3. La administración, ejecución y destinación de los recursos recaudados en virtud de la presente estampilla estarán sometidas a la inspección, vigilancia y control de los organismos competentes, en especial de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de los mecanismos de seguimiento y vigilancia concurrente que, en el marco de sus competencias, puedan ejercer el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, respecto de los programas dirigidos a la atención de las personas mayores.</p> <p>En todo caso, las entidades territoriales deberán garantizar la plena transparencia en la utilización de estos recursos, para lo cual será obligatoria la publicación de los contratos, convenios y demás actos que se financien con cargo a la estampilla en las plataformas oficiales de</p>		
<p>la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida para Tercera Edad, Centros de Bienestar del Anciano, Granjas para adulto mayor y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros de vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor, que habiten en los departamentos, municipios y distritos, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.</p> <p>Parágrafo 1. Créase un sistema de información de carácter público e interoperable, diseñado para garantizar la adecuada administración, trazabilidad, seguimiento y control de estos recursos, así como el monitoreo integral de la gestión realizada, que permita</p>	<p>la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros de vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor, que habiten en los departamentos, municipios y distritos, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.</p> <p>Parágrafo. La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de</p>	

<p>asegurar su efectiva vigilancia y control en tiempo real.</p> <p>Parágrafo 2. La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con Entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con entidades privadas, entre otras, que demuestren experiencia en el modelo de Atención Integral al Envejecimiento. Estas entidades trabajarán para cumplir con la calidad necesaria en la operación de los Centros Vida y de Bienestar, contando con equipos de trabajo capacitados que garanticen el cuidado y la atención que los adultos mayores necesitan.</p> <p>Parágrafo 3. Los departamentos, distritos y municipios deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.</p>	<p>las personas de tercera edad.</p>		<p>Parágrafo 4. Como requisito previo e indispensable para la ejecución de los recursos, será obligatoria la elaboración de un informe técnico de soporte. Este documento deberá identificar y caracterizar a la población beneficiaria y sus necesidades principales, justificando la destinación del gasto bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía. Dicho informe servirá de sustento para garantizar que la inversión se realice de manera organizada y transparente, priorizando siempre a los adultos mayores en mayor estado de vulnerabilidad.</p> <p>Asimismo, los convenios que se celebren deberán sujetarse estrictamente a las normas de contratación pública vigentes en Colombia, garantizando los principios de transparencia, selección objetiva, responsabilidad, economía y publicidad.</p>			
<p>Artículo 5°. El recaudo de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor se destinará de manera exclusiva a la financiación del funcionamiento, sostenimiento, mejoramiento y ampliación de la cobertura de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros Vida, Centros Día y Granjas para el Adulto Mayor, así como a programas de atención domiciliaria y comunitaria orientados a la atención integral de las personas adultas mayores.</p> <p>En todo caso, los recursos deberán orientarse prioritariamente a garantizar la operación continua, la calidad del servicio, la alimentación, el talento humano y la atención integral de los beneficiarios.</p> <p>Una vez asegurado el funcionamiento de los servicios, las entidades territoriales podrán destinar recursos a la ejecución de programas y proyectos complementarios dirigidos a las personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad, abandono, maltrato, pobreza extrema</p>	<p>dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, de los Centros Vida para la Tercera Edad, Granjas para Adultos Mayores, programas de servicio de atención domiciliaria y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor que habiten en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.</p>		<p>o afectación por desastres naturales o emergencias sanitarias, que no se beneficien de los Centros Vida, Centros de Bienestar o Granjas para el Adulto Mayor.</p> <p>La asignación de los recursos deberá atender criterios de focalización, eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.</p> <p>Parágrafo Primero. Los recursos de la estampilla no podrán ser utilizados para otros gastos, ni para fines distintos a los establecidos en la presente ley.</p> <p>Parágrafo Segundo. Las entidades territoriales deberán garantizar la trazabilidad de los recursos mediante sistemas de información que permitan verificar su adecuada destinación, y ejecución de los recursos.</p>	<p>ARTÍCULO 6° Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13. Financiamiento y priorización del gasto. Los Centros Vida se financiarán con:(i) el recaudo de las estampillas departamentales y</p>	<p>ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1276 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5°. El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la</p> <p>ARTÍCULO 8°. Modifíquese el inciso primero del artículo 13 de la Ley 1276 de 2009 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13. Financiamiento. Los Centros Vida, se financiarán del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera se podrán</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en Senado de la República</p>

<p>municipales creadas en virtud de la presente ley; (ii) los recursos del Sistema General de Participaciones – propósito general, conforme a la Ley 715 de 2001; (iii) los recursos propios de los departamentos, distritos y municipios en el marco de su autonomía y planeación presupuestal sin perjuicio de otras fuentes de financiación públicas o privadas que se ajusten a la normatividad vigente; (iv) en concurrencia con la Nación de la política pública nacional de envejecimiento y vejez.</p> <p>Parágrafo 1°. Priorización del funcionamiento. Los entes territoriales deberán garantizar de manera prioritaria y permanente la disponibilidad de recursos para el funcionamiento continuo de los Centros Vida incluyendo operación, mantenimiento y los estándares mínimos de calidad y cobertura definidos por la autoridad competente. Solo una vez asegurado el funcionamiento, podrán destinar recursos a otras finalidades autorizadas en este artículo.</p> <p>Parágrafo 2°. Programas y proyectos complementarios. Con</p>	<p>financiar la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor que habiten en los departamentos, municipios y distritos. Así mismo, el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que se establecen en la Ley 715 de 2001, Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.</p>	<p>cargo a las fuentes señaladas, podrán financiarse programas y proyectos orientados a la atención integral de las personas mayores que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, así como afectadas por desastres de origen natural o emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas de Centros Vida, Centros de Bienestar o granjas para el adulto mayor en el respectivo territorio.</p> <p>Parágrafo 3°. Gradualidad de cobertura. Las coberturas de los Centros Vida podrán ser crecientes y graduales en la medida en que se fortalezcan las fuentes de recursos y exista disponibilidad presupuestal del ente territorial, sin afectar lo dispuesto en el Parágrafo 1°.</p> <p>Parágrafo 4°. Residencia. Las medidas previstas en este artículo aplicarán a las personas mayores residentes en los departamentos, distritos y municipios.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO . ELIMINADO ARTÍCULO NUEVO. Renta Vitalicia Territorial. Eliminado en Senado de la República</p>					
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="180 1445 378 1841"></td> <td data-bbox="378 1445 578 1841"> <p>Autorícese a los municipios, distritos y/o departamentos destinar recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor para brindarle una renta vitalicia a los adultos mayores que trata el artículo 3° de la presente ley, siempre que sean residentes en la respectiva entidad territorial y que no pudieron cotizar y/o acceder a una pensión por vejez al cumplir la edad requerida, con el fin de brindar una oportunidad para generar protección, dignidad y bienestar a los adultos mayores vulnerables.</p> </td> <td data-bbox="578 1445 784 1841"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="180 1841 378 1975"> <p>ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="378 1841 578 1975"> <p>ARTÍCULO 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="578 1841 784 1975"> <p>Texto igual no se requiere conciliar.</p> </td> </tr> </table>		<p>Autorícese a los municipios, distritos y/o departamentos destinar recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor para brindarle una renta vitalicia a los adultos mayores que trata el artículo 3° de la presente ley, siempre que sean residentes en la respectiva entidad territorial y que no pudieron cotizar y/o acceder a una pensión por vejez al cumplir la edad requerida, con el fin de brindar una oportunidad para generar protección, dignidad y bienestar a los adultos mayores vulnerables.</p>		<p>ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Texto igual no se requiere conciliar.</p>	<p>5. TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NO. 307 DE 2025 SENADO Y 250 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN PARCIALMENTE LAS LEYES 1276 DE 2019 Y LA LEY 1850 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la protección integral y efectiva de los derechos de las personas adultas mayores mediante el fortalecimiento optimización y destinación eficiente de recursos provenientes de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, orientados a la financiación, sostenimiento y ampliación de la cobertura de los Centros de Bienestar, Centros Vida, Granjas del Adulto Mayor, centros días y programas de atención domiciliarias y comunitarias.</p> <p>Priorizando a la población adulta mayor en condición de vulnerabilidad, abandono, pobreza extrema, o afectación por desastres naturales y emergencias sanitarias, de conformidad con los criterios de focalización que defina el gobierno nacional.</p> <p>Estos recursos se administrarán bajo los principios de equidad, sostenibilidad fiscal y progresividad, priorizando el funcionamiento continuo de los servicios, y la ampliación gradual de la cobertura.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Alcance. La presente ley tiene alcance en todo el territorio Nacional, en las entidades territoriales de todos los niveles, que a través de sus Corporaciones Públicas hayan adoptado el cobro de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001. El cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento, alimentación y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida para la Tercera Edad, Centros Día y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros vida, centros bienestar y granjas para el adulto</p>
	<p>Autorícese a los municipios, distritos y/o departamentos destinar recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor para brindarle una renta vitalicia a los adultos mayores que trata el artículo 3° de la presente ley, siempre que sean residentes en la respectiva entidad territorial y que no pudieron cotizar y/o acceder a una pensión por vejez al cumplir la edad requerida, con el fin de brindar una oportunidad para generar protección, dignidad y bienestar a los adultos mayores vulnerables.</p>						
<p>ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Texto igual no se requiere conciliar.</p>					
<p>4. PROPOSICIÓN</p> <p>Con base en las consideraciones presentadas, los conciliadores del Senado de la República y la Cámara de Representantes rinden informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 307 de 2025 Senado y 250 de 2024 Cámara "Por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1276 de 2019 y la Ley 1850 de 2017 y se dictan otras disposiciones" y solicitamos a la Plenaria de cada corporación que se ponga en consideración y se apruebe el texto conciliado que se presenta a continuación.</p> <p>De las honorables congresistas:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div data-bbox="170 2202 414 2292">  KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República </div> <div data-bbox="511 2202 784 2292">  MILENE JARAVA DÍAZ Representante a la Cámara </div> </div>							

mayor que habiten en los departamentos, municipios y distritos, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. Sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

Parágrafo. Medida Especial. En los casos de calamidad pública, desastres naturales o emergencias sanitarias, los recursos provenientes de la estampilla podrán destinarse prioritariamente, y no únicamente, a la atención de adultos mayores afectados, dentro o fuera de centros vida, centros bienestar o granjas del adulto mayor, permitiendo así respuestas comunitarias descentralizadas, incluso si no existen centros institucionales en el territorio.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 1850 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 16°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: **Responsabilidad.** El gobernador o el alcalde municipal o distrital será el responsable de los recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida para Tercera Edad, Centros de Bienestar del Anciano, Granjas para adulto mayor y la ejecución de programas y proyectos, dirigidos a la atención integral de las personas de la tercera edad que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, maltrato por negligencia, víctimas de violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, damnificados por situación de desastres causados por fenómenos naturales y emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas centros de vida, centros bienestar y granjas para el adulto mayor, que habiten en los departamentos, municipios y distritos, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.

Parágrafo. La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 5°. El recaudo de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor se destinará de manera exclusiva a la financiación del funcionamiento, sostenimiento, mejoramiento y ampliación de la cobertura de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros Vida, Centros Día y Granjas para el Adulto Mayor, así como a programas de atención

domiciliaria y comunitaria orientados a la atención integral de las personas adultas mayores.

En todo caso, los recursos deberán orientarse prioritariamente a garantizar la operación continua, la calidad del servicio, la alimentación, el talento humano y la atención integral de los beneficiarios.

Una vez asegurado el funcionamiento de los servicios, las entidades territoriales podrán destinar recursos a la ejecución de programas y proyectos complementarios dirigidos a las personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad, abandono, maltrato, pobreza extrema o afectación por desastres naturales o emergencias sanitarias, que no se beneficien de los Centros Vida, Centros de Bienestar o Granjas para el Adulto Mayor.

La asignación de los recursos deberá atender criterios de focalización, eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal.

Parágrafo Primero. Los recursos de la estampilla no podrán ser utilizados para otros gastos, ni para fines distintos a los establecidos en la presente ley.

Parágrafo Segundo. Las entidades territoriales deberán garantizar la trazabilidad de los recursos mediante sistemas de información que permitan verificar su adecuada destinación, y ejecución de los recursos.

ARTÍCULO 6° Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 13. Financiamiento y priorización del gasto. Los Centros Vida se financiarán con: (i) el recaudo de las estampillas departamentales y municipales creadas en virtud de la presente ley; (ii) los recursos del Sistema General de Participaciones – propósito general, conforme a la Ley 715 de 2001; (iii) los recursos propios de los departamentos, distritos y municipios en el marco de su autonomía y planeación presupuestal sin perjuicio de otras fuentes de financiación públicas o privadas que se ajusten a la normatividad vigente; (iv) en concurrencia con la Nación de la política pública nacional de envejecimiento y vejez.

Parágrafo 1°. Priorización del funcionamiento. Los entes territoriales deberán garantizar de manera prioritaria y permanente la disponibilidad de recursos para el funcionamiento continuo de los Centros Vida incluyendo operación, mantenimiento y los estándares mínimos de calidad y cobertura definidos por la autoridad competente. Solo una vez asegurado el funcionamiento, podrán destinar recursos a otras finalidades autorizadas en este artículo.

Parágrafo 2°. Programas y proyectos complementarios. Con cargo a las fuentes señaladas, podrán financiarse programas y proyectos orientados a la atención integral de las personas mayores que se encuentren en condiciones de descuido, vulnerabilidad, abandono, violencia intrafamiliar, indigencia o extrema pobreza, así como afectadas por desastres de origen natural o emergencias sanitarias, que no se beneficien de los programas de Centros Vida, Centros de Bienestar o granjas para el adulto mayor en el respectivo territorio.

Parágrafo 3°. Gradualidad de cobertura. Las coberturas de los Centros Vida podrán ser crecientes y graduales en la medida en que se fortalezcan las fuentes de recursos y exista disponibilidad presupuestal del ente territorial, sin afectar lo dispuesto en el Parágrafo 1°.

Parágrafo 4°. Residencia. Las medidas previstas en este artículo aplicarán a las personas mayores residentes en los departamentos, distritos y municipios.

ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las honorables congresistas:



KARINA ESPINOSA OLIVER
 Senadora de la República


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2025 SENADO

por la cual se promueve la inclusión financiera mediante la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios básicos, se fortalece la protección al consumidor financiero y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, D.C., 08 de abril de 2026</p> <p>Honorable Senador JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO Presidente de la Comisión Tercera - Senado de la República</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la Mesa Directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la ley 5ta de 1992, presento a continuación ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 281/2025 Senado "<i>Por la cual se promueve la inclusión financiera mediante la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios básicos, se fortalece la protección al consumidor financiero y se dictan otras disposiciones</i>".</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"> JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Senador de la República Ponente</p>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 281/25 SENADO</p> <p>ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA</p> <p>El presente proyecto de ley fue radicado el 30 de septiembre de 2025 en la Secretaría General del Senado de la República, siendo su autor principal el Honorable Senador Julio Elías Vidal. En consecuencia, el 17 de octubre fui designado por la mesa directiva de la Comisión Tercera como ponente único. Dicha iniciativa fue aprobada en primer debate el 10 de diciembre de 2025.</p> <p>OBJETO DE LA INICIATIVA</p> <p>La presente iniciativa legislativa tiene por objeto eliminar las barreras económicas que limitan el acceso y uso efectivo del sistema financiero colombiano, estableciendo la obligación para todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia de prestar de forma gratuita los servicios bancarios básicos contemplados en el proyecto.</p> <p>Estas medidas buscan profundizar la inclusión financiera más allá del simple acceso, enfocándose en el uso activo de productos y servicios financieros, especialmente para poblaciones de bajos ingresos que enfrentan en los costos bancarios actuales la principal barrera para su participación plena en el sistema financiero formal. Adicionalmente, el proyecto de ley busca fortalecer la protección al consumidor a través de la regulación de los seguros asociados a productos crediticios y perfeccionar el régimen de <i>habeas data</i> crediticio para deudas de menor cuantía, con el fin de democratizar el acceso al sistema financiero y proteger a las poblaciones más vulnerables.</p> <p>CONTENIDO DEL ARTICULADO</p> <p>El texto propuesto está conformado por 7 artículos, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1: Objeto. • Artículo 2: Ámbito de aplicación del proyecto. • Artículo 3: Productos y servicios que serán gratuitos para los usuarios del sistema financiero. • Artículo 4: Disposiciones sobre información negativa en centrales de riesgo. • Artículo 5: Seguros y productos financieros. • Artículo 6: Régimen sancionatorio. • Artículo 7: Vigencias y derogatorias. <p>I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>La finalidad del presente proyecto de ley es promover una inclusión financiera efectiva y de calidad a través de 3 medidas estructurales e integradas. El acceso a una cuenta bancaria es solo la primera etapa; el verdadero valor se encuentra en el uso habitual y confiado de los servicios financieros. La eliminación de las cuotas de manejo, retiros y transferencias se presenta como una medida para reducir la principal fricción que desincentiva este uso. Es importante mencionar que en el Congreso de la República se han presentado iniciativas en otras legislaturas con un objeto similar¹, las cuales ya planteaban la necesidad de "<i>fortalecer la confianza en el sistema financiero y fomentar un entorno en el que las personas puedan acceder a servicios financieros justos, transparentes y adaptados a sus necesidades</i>".</p> <p>Como segunda medida, busca reformar aspectos relacionados con el <i>habeas data</i> crediticio para deudas de menor cuantía, prohibiendo los reportes negativos cuando el saldo de la obligación es inferior a una cuarta parte del salario mínimo mensual legal vigente. Esta disposición reconoce el impacto desproporcionado que tienen los reportes negativos por montos menores sobre la población vulnerable, estableciendo un umbral de proporcionalidad que protege especialmente a trabajadores informales, mujeres y población rural.</p> <p>¹ https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-07/PL_035-2024C%20%28ELIMINACIÓN%20COSTOS%20FINANCIEROS%29.pdf</p>	<p>La tercera medida garantiza la transparencia en seguros asociados a productos financieros, eliminando las prácticas abusivas de condicionamiento y promoviendo la libre competencia mediante la obligación de ofrecer múltiples opciones de aseguradoras, separar claramente los costos, y otorgar periodos de reflexión para decisiones informadas.</p> <p>Al eliminar estas barreras, el proyecto de ley no solo ofrece un alivio económico directo, sino que también busca cambiar la mentalidad del consumidor, incentivándolo a dejar su dinero en el banco y a explorar las ventajas de los pagos digitales. Este enfoque está alineado con la visión global de la inclusión financiera, en la cual la reducción de costos se ha identificado como un factor clave para cerrar las brechas de exclusión.</p> <p>1.1. Protección de la Población de Bajos Ingresos y Reducción de la Desigualdad</p> <p>El proyecto de ley no solo es una medida económica, sino también de equidad social. El texto mismo hace explícita su intención de "proteger especialmente a poblaciones de bajos ingresos". Esto se vuelve particularmente relevante en un país con altos niveles de desigualdad. Las estadísticas muestran que el 10% de los adultos con mayores ingresos en Colombia concentraba en 2021 el 61% de los ingresos del país, mientras que el 50% con menos ingresos ganaba menos del 7%³.</p> <p>La alta preferencia por el efectivo para realizar pagos es una de las principales barreras para el desarrollo de la economía digital en Colombia. La Encuesta de Demanda de 2022 reveló que el 69% de los encuestados manifestó que el efectivo era el medio de pago más utilizado para sus transacciones habituales⁴. Esta dependencia del efectivo genera ineficiencias, riesgos de seguridad y limita el rastro de las transacciones para fines de formalización.</p> <p>Las tarifas de retiro y transferencia son un factor directo que perpetúa este comportamiento. Los usuarios, al percibir estos costos, optan por retirar su dinero en grandes cantidades para evitar múltiples transacciones con cobro, o incluso recurren a estrategias alternativas como el bloqueo de tarjetas para evadir la cuota de manejo, transfiriendo su dinero a otras aplicaciones como Nequi para luego retirarlo a través de</p> <p>³ https://www.dian.gov.co/dian/cifras/informesespeciales/02-Estadisticas-de-Ingreso-y-Riqueza-en-Clave-de-Genero-PLURAL.pdf</p> <p>⁴ https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-12/Encuesta%20de%20demanda%202022%20VF.pdf</p>

corresponsales bancarios. ⁵ Si bien estas "soluciones" existen, demuestran la incomodidad y los obstáculos que los usuarios están dispuestos a asumir con tal de evitar los costos bancarios. Al eliminar estas tarifas, el proyecto de ley haría que la opción digital —transferir dinero de una cuenta a otra— sea más atractiva y conveniente que la opción del efectivo. Esta medida, en lugar de desregular, encausa el comportamiento del consumidor hacia una economía más transparente y segura, complementando los esfuerzos del Banco de la República por desarrollar un sistema de pagos instantáneos e interoperables como el de Bre-b.

1.2. Un Análisis Crítico de las Barreras a la Inclusión

Si bien la discusión sobre la inclusión financiera en Colombia a menudo se centra en la educación y la cultura, el costo tangible de los servicios bancarios es un factor disuasorio de primer orden. La iniciativa legislativa aborda este punto de manera directa. A continuación, se presenta un cuadro detallado que muestra las tarifas máximas cobradas por los establecimientos de crédito para diversos servicios bancarios, con datos vigentes al 1 de julio de 2025.

Este análisis revela la complejidad de los cobros y la variabilidad de las tarifas entre entidades financieras y tipos de productos, lo que dificulta la planificación financiera de los usuarios y actúa como un desincentivo significativo para el uso activo del sistema formal. Para una persona de bajos ingresos, las tarifas mensuales y por transacción pueden representar una carga económica considerable que, al acumularse, puede ser la principal razón para preferir el manejo de efectivo⁶.

Entidad	Tipo de producto de depósito	Cuota de manejo del producto	Cuota de manejo de la tarjeta débito	Retiro en cajero propio	Retiro en cajero otras redes	Transferencia interbancaria por Internet
---------	------------------------------	------------------------------	--------------------------------------	-------------------------	------------------------------	--

⁵ <https://www.youtube.com/shorts/oBuTAEAsY8>
⁶ <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/61279/simulador-y-tarifas-de-servicios-financieros-comparativo-de-las-principales-tarifas-de-los-establecimientos-de-credito-61279/>

Banco de Bogotá	Cuenta de ahorros	0	\$16,300	\$2,700	\$7,450	\$9,342
Banco de Bogotá	Bajo monto	0	\$13,900	\$2,700	\$7,450	\$9,342
Banco Popular	Cuenta de ahorros	\$19,616	0	0	\$7,530	0
Banco Popular	Bajo monto	0	0	0	\$7,530	0
Bancolombia	Cuenta de ahorros	\$14,200	(No aplica)	\$2,600	\$7,460	\$8,687
Bancolombia	Bajo monto	0	(No aplica)	0	(No aplica)	0
BBVA	Cuenta de ahorros	0	\$16,200	\$2,800	\$7,460	0
BBVA	Bajo monto	0	(No aplica)	0	(No aplica)	0
Banco Davivienda	Cuenta de ahorros	\$17,850	\$15,600	\$2,800	\$7,300	\$9,496
Banco Davivienda	Bajo monto	0	(No aplica)	0	(No aplica)	0

La tabla ilustra que, si bien algunos productos como los depósitos de bajo monto (DBM) en ciertas entidades no tienen cobros por cuota de manejo o transferencias, otras cuentas de ahorro tradicionales aún imponen tarifas que pueden oscilar entre \$14,200 y \$19,616 solo por la cuota de manejo del producto. Los costos de retiro en cajeros de otras redes y las transferencias interbancarias también son una barrera significativa, con tarifas que pueden superar los \$9,000 por transacción en algunos casos.

La eliminación de estos costos no es una trivialidad, sino un alivio económico concreto y un incentivo directo para la utilización de los canales digitales, alineando la política pública con el objetivo de fomentar un sistema financiero más equitativo y accesible para todos los ciudadanos.

1.3. Experiencias Internacionales en la Regulación de Tasas

El análisis de políticas similares en otros países de la región ofrece un marco de referencia valioso para evaluar la pertinencia de la iniciativa colombiana.

El Caso de México: México ha adoptado un enfoque regulatorio directo a través de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, que prohíbe el cobro de comisiones por una serie de conceptos⁷.

Específicamente, se prohíbe a las instituciones de crédito cobrar comisiones por retiros de efectivo y consultas de saldo en las ventanillas de sus sucursales y en sus propios cajeros automáticos, cuando el cliente realiza la transacción.²⁵ Este modelo demuestra que la regulación de las tarifas bancarias a través de una prohibición legislativa es una política pública viable y que ya ha sido implementada en la región.

Iniciativas de Banca Digital y Gratuita en Brasil y otros países:

Brasil ofrece un ejemplo alternativo, donde la inclusión financiera se ha impulsado no solo por la regulación directa, sino también por el fomento de la competencia tecnológica. El Banco Central brasileño impulsó la creación de Pix, un sistema de pagos instantáneos con costos reducidos, que ha contribuido a la eficiencia y seguridad de los pagos digitales. Además, resoluciones regulatorias han facilitado la creación de cuentas bancarias solo digitales, que se pueden abrir sin visitar una sucursal y a menudo son gratuitas.

Estas iniciativas han demostrado que la innovación y la competencia pueden llevar a la gratuidad de los servicios básicos, lo que ha aumentado la inclusión financiera de las poblaciones de bajos ingresos, por su parte Colombia ha incluido una herramienta Digital similar llamada Bre-b y billeteras digitales como Nequi.

⁷ <https://www.banxico.org.mx/portales-de-usuarios/servicios-financieros-y-comisiones/prohibiciones-comisiones-ba.html>

País	Tipo de Política	Servicios Afectados	Resultados Observados
México	Regulación directa por ley	Prohibición de comisiones por retiros y consultas en cajeros propios y sucursales	Mayor transparencia y protección al consumidor
Brasil	Fomento de competencia/Fintech	Cuentas digitales sin costo, sistema de pagos instantáneos (Pix) ⁸	Aumento de usuarios de bajos ingresos, mayor eficiencia en pagos
Colombia	Uso de Bre-b	Bre-B, el nuevo sistema del Banco de la República, permitirá pagos instantáneos, gratuitos y seguros usando "llaves" registradas desde cualquier entidad financiera.	Será gratuito los primeros tres años, luego el Banco de la República cobrará 6,46 por cada transacción, esta iniciativa es solo para transferencias entre bancos ⁹ .

1.4. Justificación de medidas relacionadas con el habeas data

Es importante mencionar que en Colombia ya reconoce parcialmente esta problemática a través de la Ley 2157 de 2021, pero requiere medidas más robustas para abordar efectivamente la exclusión financiera por reportes desproporcionados y las prácticas abusivas en seguros condicionados. La jurisprudencia constitucional colombiana, especialmente la Sentencia C-1011 de 2008, establece precedentes claros sobre proporcionalidad en centrales de riesgo, mientras que experiencias internacionales exitosas en Brasil, Europa y Estados Unidos demuestran beneficios cuantificables de marcos regulatorios similares.

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una doctrina jurisprudencial robusta que respalda plenamente la implementación de umbrales mínimos para reportes

⁸ <https://stripe.com/es/resources/more/pix-replacing-cards-cash-brazil#:~:text=5i%20tienes%20una%20cuenta%20bancaria,recibir%20pagos%20de%20forma%20inmediata.>
⁹ <https://www.elcolombiano.com/negocios/para-que-sirva-bre-b-7-millones-llaves-registradas-banco-republica-8D28185646>

<p>crediticios. La Sentencia C-1011 de 2008, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, estableció principios fundamentales que justifican la iniciativa¹⁰:</p> <p>El principio de proporcionalidad aplicado a centrales de riesgo fue claramente definido por la Corte: "La fijación de un término único de caducidad, carente de gradualidad y que permite la permanencia indefinida del dato financiero negativo para el caso de las obligaciones insolutas, es contraria a la Constitución, puesto que prevé una medida legislativa que impone un tratamiento abiertamente desproporcionado a los titulares de la información personal"¹¹. Este precedente establece que los reportes crediticios deben ser graduales y proporcionales a la naturaleza de la obligación.</p> <p>Colombia ya reconoce esta problemática a través de la Ley 2157 de 2021, que establece un régimen especial para deudas menores al 15% del SMMLV (\$212,525 pesos en 2025), requiriendo comunicación previa doble y un plazo de gracia de 20 días. Esta normativa demuestra el reconocimiento legislativo del impacto desproporcionado de reportes por montos pequeños, proporcionando precedente directo para elevar este umbral al 25% del SMMLV.</p> <p>Los datos oficiales de la Superintendencia Financiera revelan brechas críticas de inclusión que justifican la medida propuesta:</p> <p>Exclusión financiera por población vulnerable: Las mujeres enfrentan una brecha de acceso de 6.6 puntos porcentuales frente a los hombres (91% vs 97.7%), mientras que la zona rural presenta un indicador de acceso de apenas 65.6% comparado con 99.5% urbano. Esta evidencia demuestra que los reportes negativos desproporcionados afectan principalmente a la población más vulnerable¹².</p> <p>Limitado acceso efectivo al crédito: Aunque el 96.3% de adultos colombianos tenía acceso al sistema financiero en 2024, solo el 35.3% tenía acceso a crédito vigente en 2023, con una disminución de 0.9 puntos porcentuales respecto al año anterior. El microcrédito y crédito</p> <p>¹⁰ https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-282-21.htm ¹¹ Ibidem ¹² https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reporte-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/</p>	<p>de bajo monto representan apenas el 1.1% del total de desembolsos, evidenciando la necesidad de eliminar barreras para población de menores ingresos¹³.</p> <p>1.5. Seguros.</p> <p>La Superintendencia Financiera ha identificado y documentado sistemáticamente prácticas abusivas en seguros asociados a productos financieros. En el segundo trimestre de 2020, se registraron 376.557 quejas contra entidades vigiladas, con establecimientos bancarios recibiendo 303.307 quejas, donde se identificaron específicamente "costos excesivos e innecesarios como los seguros opcionales que se terminan volviendo obligatorios".</p> <p>La SFC documentó 10 prácticas abusivas específicas en venta de seguros a través de bancos durante 2022-2024, incluyendo renovación automática sin autorización, cobro de primas no estipuladas, dilatación de cancelaciones, y significativamente, cobro de primas por pólizas "supuestamente obligatorias"¹⁴.</p> <p>La Ley 1328 de 2009 ya prohíbe estas prácticas en su Artículo 12, considerando abusivo el condicionamiento del consumidor para acceder a productos no necesarios. La Circular Externa 029 de 2014 de la SFC establece como cláusula abusiva las que facultan contratar seguros sin dar información sobre características e impiden la libre elección de aseguradora¹⁵.</p> <p>II. ESTUDIOS ACERCA DE SERVICIOS BÁSICOS FINANCIEROS</p> <p>El acceso a servicios bancarios básicos es un derecho fundamental para la inclusión económica y social de los individuos. Sin embargo, en muchos contextos, las barreras económicas siguen siendo uno de los principales obstáculos para que una gran parte de la población acceda a productos financieros esenciales. El acceso a los servicios bancarios básicos es crucial para fortalecer la inclusión financiera y, por ende, la estabilidad</p> <p>¹³ https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reporte-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/ ¹⁴ https://www.larepublica.co/finanzas/estos-son-los-bancos-que-recibieron-mas-quejas-por-producto-durante-el-segundo-trimestre-3087452 ¹⁵ https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10083444/normativonormativa-generalcircular-basica-juridica-ce-parte-i-instrucciones-generales-aplicables-a-las-entidades-vigiladas-10083444/</p>
<p>económica de los ciudadanos. Según la OCDE (2020)¹⁶, las políticas públicas que promueven la digitalización de los servicios financieros y la reducción de las tarifas bancarias son elementos esenciales para superar las barreras económicas. La banca digital, por ejemplo, ha demostrado ser un medio eficiente para ofrecer servicios financieros a poblaciones que, por cuestiones geográficas o socioeconómicas, no tienen acceso a las sucursales bancarias tradicionales. La OCDE resalta que la educación financiera es igualmente fundamental, pues brinda a los usuarios las herramientas necesarias para tomar decisiones informadas, reducir riesgos de endeudamiento excesivo y utilizar adecuadamente los servicios ofrecidos (OCDE, 2020).</p> <p>El acceso a servicios bancarios básicos es crucial para mejorar la calidad de vida de las personas y fomentar la inclusión económica. Según el Banco Mundial (2017)¹⁷, la bancarización permite a los individuos gestionar su dinero de manera segura, ahorrar y acceder a productos financieros que fomenten el emprendimiento y el desarrollo personal. La digitalización de los servicios financieros ha sido una herramienta clave en este proceso, permitiendo a las personas de bajos ingresos acceder a cuentas de ahorro y microcréditos a través de sus teléfonos móviles, lo cual supera las limitaciones de infraestructura física (Banco Mundial, 2017). La inclusión de tecnologías como la banca móvil ha demostrado ser particularmente útil en regiones donde las sucursales bancarias son limitadas o inexistentes.</p> <p>Además, el Banco Mundial (2017) señala que la inclusión financiera no solo beneficia a los individuos, sino que también impulsa el crecimiento económico a nivel macroeconómico, ya que facilita el acceso al crédito para microempresas y fomenta la producción local. De acuerdo con sus estudios, la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios genera efectos multiplicadores, ya que, al mejorar el acceso a servicios básicos como el ahorro y el crédito, se aumenta la capacidad de consumo, se facilita la inversión en pequeños negocios y se contribuye al desarrollo económico general.</p> <p>¹⁶ OCDE. (2020). Financial education and inclusion: Key insights and policy recommendations. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. https://www.oecd.org/financial/education/ ¹⁷ Banco Mundial. (2017). The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution. Banco Mundial. https://globalfindex.worldbank.org/</p>	<p>La investigación, <i>Relación entre inclusión financiera y pobreza monetaria en Colombia</i> (Universidad Nacional de Colombia, 2024)¹⁸ empleó un enfoque cuantitativo y correlacional. Se usaron datos oficiales de alcance nacional y departamental, incluyendo indicadores de acceso financiero (número de cuentas de ahorro, corresponsales bancarios, acceso al crédito) y niveles de pobreza monetaria medidos por el DANE. A través de modelos econométricos se buscó identificar la relación entre el grado de inclusión financiera y la incidencia de pobreza en distintos territorios del país.</p> <p>Los resultados mostraron que a mayor inclusión financiera se reduce de manera significativa la pobreza monetaria. En particular, el acceso a productos de ahorro y crédito formales, así como la presencia de corresponsales bancarios, se asocia con mejoras en la capacidad de los hogares para superar la pobreza. La investigación concluye que las barreras de acceso a los servicios financieros, incluyendo las económicas, limitan el potencial de la inclusión financiera como herramienta de desarrollo social.</p> <p>Un hallazgo relevante de la investigación es que, aunque Colombia presenta una cobertura bancaria cercana al 92 % de adultos con al menos un producto financiero (según datos de la Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera)¹⁹, la utilización real de estos servicios es mucho menor, especialmente en los hogares pobres y rurales. La investigación muestra que en departamentos con menor presencia de corresponsales bancarios y mayores costos de transacción, la pobreza monetaria supera el 40 %, mientras que, en territorios con mejor infraestructura financiera y menores barreras de acceso, la incidencia de pobreza puede ser hasta 15 puntos porcentuales más baja. Estos datos refuerzan la conclusión de que los costos asociados al sistema financiero limitan la inclusión efectiva y perpetúan la desigualdad socioeconómica.</p> <p>¹⁸ Universidad Nacional de Colombia. (2024). <i>Relación entre inclusión financiera y pobreza monetaria en Colombia</i> [Tesis de maestría]. Repositorio Institucional UNAL. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/86124 ¹⁹ Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). <i>Reporte de inclusión financiera 2023: Avances y retos en Colombia</i>. Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reporte-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/</p>

Un estudio de la Universidad EAN, *Falta de información financiera para tomar decisiones en las micro, pequeñas y medianas empresas de Bogotá* (Naicipa, Jiménez & Celis, 2023)²⁰, evidencia un problema estructural que tiene relevancia para el diseño normativo en materia de protección al consumidor financiero y de transparencia en la información. La investigación, desarrollada en Bogotá con una muestra de MiPymes, demuestra que la ausencia de información clara, suficiente y oportuna sobre los estados financieros, costos y condiciones de los productos y servicios ofrecidos, genera que los agentes económicos adopten decisiones inadecuadas respecto a inversiones, manejo de recursos y planificación.

Este hallazgo resalta la necesidad de imponer a las entidades financieras deberes más estrictos de suministro de información en formatos accesibles y comprensibles, pues la deficiencia informativa no solo afecta la racionalidad económica de los usuarios, sino que también constituye una barrera de acceso y permanencia en el mercado, lo cual vulnera los principios constitucionales de igualdad material y de buena fe contractual.

Asimismo, las conclusiones del estudio tienen implicaciones directas en el diseño de políticas públicas y en el perfeccionamiento del régimen de protección al consumidor financiero. Se advierte que la carencia de información adecuada produce asimetrías que trasladan riesgos desproporcionados al usuario, afectando la eficiencia y estabilidad del sistema. Este estudio demuestra que, sin información veraz, suficiente y verificable, los consumidores, particulares o empresariales, quedan en desventaja frente a los proveedores financieros, generando decisiones subóptimas que impactan la productividad, la formalización y el acceso al crédito. Por tanto, la investigación justifica la necesidad de un marco normativo más robusto que asegure no solo la obligación de las entidades financieras de divulgar información clara, sino también la existencia de mecanismos de supervisión y sanción que garanticen su cumplimiento, en aras de proteger la libertad económica y la confianza legítima en el tráfico financiero.

III. MARCO JURIDICO

²⁰ Naicipa Ortiz, D. Y., Jiménez Gómez, C. P., & Celis Celis, A. R. (2023). *Falta de información financiera para tomar decisiones en las micro, pequeñas y medianas empresas de Bogotá* [Tesis de especialización, Universidad EAN]. Repositorio Institucional Universidad EAN. <https://repository.universidadean.edu.co/entities/publication/a735ad03-2a46-4c88-a0d8-b4f09626538e>

Artículo 335. *Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el artículo anterior, son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.*

2. Marco legal

ARTÍCULO 3o. Ley 1328 de 2009 *“Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.*

PRINCIPIOS. Se establecen como principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, especialmente en su literal C, así:

“...C) Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas...”

Artículo 12. Ley 1266 de 2008 *“por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.*

“Requisitos especiales para las fuentes. Sin perjuicio de los demás deberes establecidos en la presente ley, quienes administren bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países deberán: (...) Parágrafo 1°. Para efectos de reporte y consulta, el dato positivo permanecerá en los bancos de datos durante toda la vigencia de la relación contractual.

DECRETO-LEY 663 DE 1993. *“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración, en su artículo 97 expresa claramente cómo las entidades financieras deben suministrar información”.*

El marco jurídico del presente proyecto de ley se fundamenta en principios constitucionales y normativas que reconocen y garantizan derechos fundamentales en relación con la atención al usuario.

1. Fundamento Constitucional

ARTÍCULO 15. *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas*

ARTÍCULO 20. *Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.*

Artículo 78. *La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.*

Artículo 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

ARTÍCULO 97. Información:

1. Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas.


En tal sentido, no está sujeta a reserva la información correspondiente a los activos y al patrimonio de las entidades vigiladas, sin perjuicio del deber de sigilo que estas tienen sobre la información recibida de sus clientes y usuarios.


2. Información financiera. Con excepción de los intermediarios de seguros, las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley 45 de 1990, expresarán obligatoriamente el resultado económico de sus empresas y de una vigencia determinada en términos de utilidad o pérdida que reciba cada una de las acciones suscritas. Lo anterior no prohíbe que adicionalmente este resultado sea expresado en términos absolutos, si así lo acepta la asamblea de accionistas.

3. Publicidad de la situación financiera. La Superintendencia Bancaria debe publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de las entidades sometidas a su control y vigilancia, en los que se muestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto.

Tratándose de las entidades aseguradoras, publicará, además, en forma periódica, la situación del margen de solvencia. La información relativa a estas entidades estará a disposición de los interesados y se publicará cuando menos en tres (3) diarios de amplia circulación nacional.

4. Publicidad de las inversiones. Las entidades aseguradoras deberán llevar un libro en el cual se anotarán los títulos, documentos y activos representativos de las inversiones. Dicha información deberá publicarse conjuntamente con el balance general y el estado de resultados.

<p>5. Informes a la Superintendencia Bancaria. Las entidades vigiladas deberán presentar informes respecto de su situación, de tiempo en tiempo, en las fechas que el Superintendente Bancario determine y en la forma y con el contenido que para el efecto prescriba.</p> <p>6. Informes sobre operaciones. Para los efectos del impuesto de industria y comercio, las entidades financieras a que se refiere el artículo 206 del Decreto Ley 1333 de 1986 deberán comunicar a la Superintendencia Bancaria el movimiento de sus operaciones discriminadas por las principales, sucursales, agencias u oficinas abiertas al público, que operen en los municipios o en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.”</p> <p>La Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia, recientemente actualizada mediante la Circular Externa 006 de 2025, constituye el principal compendio de instrucciones dirigidas a las entidades vigiladas en materia de transparencia, protección al consumidor financiero y buen funcionamiento del sistema financiero. En ella se establecen lineamientos sobre el Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), la obligación de brindar información clara y suficiente sobre tarifas y comisiones, y la regulación de canales de atención físicos y digitales. Este marco regulatorio busca garantizar el equilibrio en las relaciones entre entidades financieras y usuarios, evitando prácticas abusivas y fortaleciendo la confianza en el sistema; sin embargo, persisten barreras económicas en el acceso a servicios básicos, como cobros desproporcionados por cuentas de ahorro, retiros en ventanilla o cuotas de manejo.</p> <p>Otras legislaciones</p> <p>Ley Estatutaria 1581 de 2012. “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.</p> <p>Artículo 12. Deber de informar al Titular. El responsable del Tratamiento, al momento de solicitar al Titular la autorización, deberá informarle de manera clara y expresa lo siguiente:</p> <p>a) El Tratamiento al cual serán sometidos sus datos personales y la finalidad del mismo;</p> <p>b) El carácter facultativo de la respuesta a las preguntas que le sean hechas, cuando estas versen sobre datos sensibles o sobre los datos de las niñas, niños y adolescentes;</p>	<p>c) Los derechos que le asisten como Titular;</p> <p>d) La identificación, dirección física o electrónica y teléfono del responsable del Tratamiento.</p> <p>Parágrafo. El responsable del Tratamiento deberá conservar prueba del cumplimiento de lo previsto en el presente artículo y, cuando el Titular lo solicite, entregarle copia de esta.</p> <p>Artículo 19. Autoridad de Protección de Datos. La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de una Delegatura para la Protección de Datos Personales, ejercerá la vigilancia para garantizar que en el Tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos previstos en la presente ley.</p> <p>IV. CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “<i>Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992</i>”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:</p> <p>“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p><i>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.</i></p> <p>a) <i>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.</i></p>
<p>b) <i>Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p>c) <i>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.</i></p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentención 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p><i>“No cualquier interés configura la causal de desinversión 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”.</i></p> <p>Así las cosas, en virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participan en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicito a la plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 281 de 2025 “<i>Por la cual se promueve la inclusión financiera mediante la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios básicos, se fortalece la protección al consumidor financiero y se dictan otras disposiciones</i>”.</p> <p style="text-align: center;"> JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Senador de la República Ponente</p> <p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. 281 DE 2025</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se promueve la inclusión financiera mediante la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios básicos, se fortalece la protección al consumidor financiero y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover la inclusión financiera mediante la eliminación de las tasas de manejo, retiro y transferencia para personas naturales, fortalecer la protección al consumidor financiero a través de la regulación de seguros asociados a productos crediticios, y perfeccionar el régimen de habeas data crediticio para deudas de menor cuantía, con el fin de democratizar el acceso al sistema financiero, reducir barreras económicas y proteger especialmente a poblaciones de bajos ingresos.</p>

<p>ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a todos los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, incluidos bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras y Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE).</p> <p>ARTÍCULO 3°. PRODUCTOS Y SERVICIOS GRATUITOS. Los establecimientos vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia no podrán cobrar a los beneficiarios los siguientes conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Cuota de manejo del producto; b) Retiro en corresponsales propios; c) Retiro en oficinas; d) Retiro en cajeros propios; e) Transferencia por internet de la misma entidad; f) Transferencias a cuentas de otros bancos; g) Servicios internacionales; h) Reposición de tarjetas por pérdida o robo; i) Certificados y extractos adicionales; <p>Artículo 4. Adiciónense un (1) parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 12 Requisitos especiales para las fuentes:</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Los reportes de información negativa sobre incumplimiento de obligaciones no procederán, cuando el saldo final de la obligación sea inferior a una cuarta parte del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).</p> <p>ARTÍCULO 5. Adiciónense un nuevo artículo a la ley 1328 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. TRANSPARENCIA EN SEGUROS ASOCIADOS. Las entidades no podrán condicionar productos financieros a seguros específicos y deberán:</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Ofrecer mínimo tres (3) opciones de aseguradoras precalificadas. b) Permitir período de reflexión de diez (10) días para modificar o cancelar seguros. c) Aceptar seguros externos que cumplan requisitos técnicos mínimos. <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las disposiciones del presente artículo aplicarán a todos los productos crediticios, incluyendo créditos de consumo, comerciales, hipotecarios, tarjetas de crédito, sobregiros, microcréditos y cualquier modalidad de financiación que contemple seguros asociados o vinculados.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades financieras tienen el deber de informar expresa y claramente a los usuarios sobre su derecho a la libre elección de aseguradora, el período de reflexión, y la posibilidad de presentar seguros externos. Esta información deberá suministrarse tanto en la etapa precontractual como al momento de la firma del contrato, mediante documento escrito o medio electrónico que permita verificar su entrega y comprensión por parte del cliente.</p> <p>ARTÍCULO 6°. RÉGIMEN SANCIONATORIO. El incumplimiento de las normas previstas en la presente ley, incluidas las obligaciones a cargo del Defensor del Consumidor Financiero y de las entidades vigiladas para con él, así como las demás disposiciones vigentes en materia de protección al consumidor financiero será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma prevista en la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 53 de la Ley 964 de 2005 y demás normas que los modifiquen o sustituyan.</p> <p>ARTÍCULO 7°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: center;">  <p>JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Senador de la República Ponente</p> </div>
<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 10 DE DICIEMBRE DE 2025</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° 281 DE 2025 SENADO</p> <p style="text-align: center;">"POR LA CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA MEDIANTE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS ECONÓMICAS EN EL ACCESO A SERVICIOS BANCARIOS BÁSICOS, SE FORTALECE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">D E C R E T A:</p> <p>ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover la inclusión financiera mediante la eliminación de las tasas de manejo, retiro y transferencia para personas naturales, fortalecer la protección al consumidor financiero a través de la regulación de seguros asociados a productos crediticios, y perfeccionar el régimen de habeas data crediticio para deudas de menor cuantía, con el fin de democratizar el acceso al sistema financiero, reducir barreras económicas y proteger especialmente a poblaciones de bajos ingresos.</p> <p>ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de esta ley se aplicarán a todos los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, incluidos bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras y Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE).</p> <p>ARTÍCULO 3°. PRODUCTOS Y SERVICIOS GRATUITOS. Los establecimientos vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia no podrán cobrar a los beneficiarios los siguientes conceptos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Cuota de manejo del producto; b) Retiro en corresponsales propios; c) Retiro en oficinas; d) Retiro en cajeros propios; e) Transferencia por internet de la misma entidad; f) Transferencias a cuentas de otros bancos; g) Servicios internacionales; h) Reposición de tarjetas por pérdida o robo; i) Certificados y extractos adicionales; <p>ARTÍCULO 4. Adiciónense un (1) parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 12 Requisitos especiales para las fuentes:</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Los reportes de información negativa sobre incumplimiento de obligaciones no procederán, cuando el saldo final de la obligación sea inferior a una cuarta parte del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).</p> <p>ARTÍCULO 5. Adiciónense un nuevo artículo a la ley 1328 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. TRANSPARENCIA EN SEGUROS ASOCIADOS. Las entidades no podrán condicionar productos financieros a seguros específicos y deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ofrecer mínimo tres (3) opciones de aseguradoras precalificadas. b) Permitir período de reflexión de diez (10) días para modificar o cancelar seguros. c) Aceptar seguros externos que cumplan requisitos técnicos mínimos. <p>PARÁGRAFO PRIMERO. Las disposiciones del presente artículo aplicarán a todos los productos crediticios, incluyendo créditos de consumo, comerciales, hipotecarios, tarjetas de crédito, sobregiros, microcréditos y cualquier modalidad de financiación que contemple seguros asociados o vinculados.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades financieras tienen el deber de informar expresa y claramente a los usuarios sobre su derecho a la libre elección de aseguradora, el período de reflexión, y la posibilidad de presentar seguros externos. Esta información deberá suministrarse tanto en la etapa precontractual como al momento de la firma del contrato, mediante documento escrito o medio electrónico que permita verificar su entrega y comprensión por parte del cliente.</p>

ARTÍCULO 6°. RÉGIMEN SANCIONATORIO. El incumplimiento de las normas previstas en la presente ley, incluidas las obligaciones a cargo del Defensor del Consumidor Financiero y de las entidades vigiladas para con él, así como las demás disposiciones vigentes en materia de protección al consumidor financiero será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma prevista en la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 53 de la Ley 964 de 2005 y demás normas que los modifiquen o sustituyan.

ARTÍCULO 7°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D.C. 10 de diciembre de 2025
*En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del proyecto de Ley N° 281/2025 SENADO. "POR LA CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA MEDIANTE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS ECONÓMICAS EN EL ACCESO A SERVICIOS BANCARIOS BÁSICOS, SE FORTALECE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo **aprobado sin modificaciones**. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No 12 de diciembre de 2025. Anunciado el día 12 de noviembre de 2025; Acta No. 11 de la misma fecha.*

JAIRO CASTELLANOS SERRANO
Presidente

KARINA ESPINOSA OLIVER
Vicepresidente

JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Ponente

Rafael Oyola Opradosgoitia
RAFAEL OYOLO OPRADOSGOITIA
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2025 SENADO, 181 DE 2024 CÁMARA

[p]or medio del cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación los reconocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional de la Garulla Soachuna y se dictan otras disposiciones.



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente
LIDIO GARCÍA TURBAY
 Senador de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.


 Radicado: 2-2026-027750
 Bogotá D.C., 8 de abril de 2026 14:45

Radicado entrada
 No. Expediente 17165/2026/OFI

Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley No.129 de 2025 Senado - 181 de 2024 Cámara *"[p]or medio del cual se reconoce como patrimonio cultural inmaterial de la nación los reconocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional de la Garulla Soachuna y se dictan otras disposiciones"*.

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 el cuarto debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene como objeto, según su artículo 1° "(...) reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación los conocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional de la Garulla Soachuna como alimento tradicional y patrimonio colectivo de Soacha, fomentando la identidad cultural y aprovechamiento económico por parte de las comunidades que la elaboran".²

Para tal fin, la iniciativa propone impulsar acciones orientadas a la promoción, difusión y conservación de la Garulla Soachuna como manifestación representativa de la gastronomía tradicional, con el propósito de preservar este saber culinario y fortalecer la identidad cultural asociada al municipio. En este sentido, el proyecto contempla la institucionalización del 2 de mayo como el Día de la Garulla Soachuna, como una fecha destinada a exaltar su valor como expresión cultural, así como a promover actividades que permitan su reconocimiento, transmisión y apropiación por parte de la comunidad. Por su parte, el artículo 6° establece que las disposiciones del proyecto de ley deberán sujetarse a las disponibilidades presupuestales, así como al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. En consecuencia, la ejecución de actividades y obras relacionadas con su reconocimiento dependerá del cumplimiento de estas disposiciones presupuestales.

Al respecto, se recomienda 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 1996³).

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 1996⁴. 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.

Por otra parte, 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 providencias⁵.

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación los conocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional de la Garulla Soachuna como alimento tradicional y patrimonio colectivo de Soacha, podrán ser atendidos con recursos que se hayan incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía.

Por consiguiente, se recomienda que la redacción del artículo 6° del proyecto de ley se ajuste en términos potestativos, de manera que la ejecución de los recursos asociados a esta iniciativa dependa de la decisión de la entidad competente, en concordancia con sus disponibilidades presupuestales y con los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo. Este cambio permitirá reflejar con mayor precisión la naturaleza condicionada de los gastos y evitar que se otorgue carácter obligatorio a la asignación de recursos.

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

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.14.

² Gaceta No.168 de 17 de marzo de 2026; pag 4.

³ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se complian 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".

⁴ 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 (...)"

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 200 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 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".

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. (...)»⁶

En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se redacte en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (énfasis fuera del texto).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no general impacto fiscal para la nación, en tanto se redacte en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, 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)
DGPPN/OA)

Proyecto: Johanna Alejandra Arias Jaramillo – Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Fabiola Rojas Simbaqueba – Oficina Asesora de Jurídica
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa – Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Copia: Dr Diego Alejandro González González. Secretaria General del Senado de la República.

⁶ M.P. Dra. María Victoria Calle Correa
⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2025 SENADO, 195 DE 2024 CÁMARA

por el cual se le determina un Régimen Especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo (INFIS).

<div data-bbox="406 1519 511 1610" data-label="Image"> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Presidente LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <div data-bbox="535 1635 779 1713" data-label="Image"> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 17174/2026/OFI</p> <p>Asunto: Concepto al texto de ponencia propuesto cuarto debate del Proyecto de Ley No. 153 de 2025 Senado - 195 de 2024 Cámara "Por el cual se le determina un régimen especial a los institutos de fomento y desarrollo -INFIS" Gaceta No 2250 - 26 de noviembre de 2025</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presentan los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, según lo dispuesto en su artículo 1 tiene por objeto "[i]mpulsar el desarrollo y la autonomía de las regiones a través del fortalecimiento de la banca pública y la economía popular, que apalanque proyectos y sirva de vehículo para la dinamización de la economía popular y comunitaria."</p> <p>Al respecto, una vez revisada la propuesta normativa se observa que su finalidad es la de regular los Institutos de Fomento y Desarrollo (INFIS), los cuales pueden ser definidos como vehículos financieros para la implementación de políticas públicas territoriales, y que se han venido creando en distintos departamentos y municipios del país desde la década de las 60². En relación a su naturaleza jurídica, los mismos se han constituido a través de los años como entidades descentralizadas de orden territorial (por medio de Establecimientos Públicos o Empresas Industriales y Comerciales del Estado) conforme a las características propias de cada región, a través de ordenanzas y acuerdos.</p> <p>El objetivo que persigue este tipo de órganos es el de colocar recursos públicos para apalancar proyectos de desarrollo regional otorgando liquidez a las entidades territoriales, así como prestar servicios financieros, técnicos, administrativos y la promoción de proyectos de inversión. En otras palabras, como han sido concebidos, los INFIS actúan como bancas regionales que otorgan financiamiento y buscan ejecutar proyectos de manera rápida para que los territorios puedan cumplir principalmente con sus Planes de Desarrollo.</p> <p>Con fundamento en el artículo 364 de la Constitución Política, el Legislador ha regulado algunos aspectos de los INFIS respecto del endeudamiento territorial, por lo que el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado particularmente en la Ley 510 de 1993³ y la Ley 819 de 2003 algunos aspectos relacionados</p> <p>¹ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones." ² Véase, entre otros, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia que se creó mediante la Ordenanza número 13 del 28 de agosto de 1964. ³ "Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades."</p>	<p>con las operaciones financieras, manejo de excedentes de liquidez, límite a los créditos y condiciones de créditos; lo cual además ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Decreto 755 de 2000⁴ y el Decreto 1117 de 2013⁵, entre otros.</p> <p>En línea con lo anterior, dado que el presente proyecto de Ley busca dar un marco normativo en relación con los INFIS (para fortalecer la banca pública territorial, promover la autonomía económica de las regiones y promocionar la economía popular), la propuesta incorpora este tipo de instrumentos de orden territorial dentro del Decreto Ley 663 de 1993⁶ (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero-EOSF) mediante la creación de un nuevo capítulo, para efectos de integrarlos formalmente en el sistema financiero nacional y posicionar estos instrumentos con mayor fuerza en el ordenamiento jurídico. (artículo 2)</p> <p>La propuesta contempla que de acuerdo con la actividad financiera que desarrollan los INFIS se les otorguen a estos, el reconocimiento como entidades del régimen financiero especial, y se delimitan aspectos relacionados con ámbito departamental o municipal como factores concernientes a la jurisdicción. (artículos 3 y 4)</p> <p>Además, se establece en la iniciativa que el objeto es la financiación de proyectos de desarrollo económico, social y ambiental, y se autoriza a los INFIS para la participación en la estructuración, financiación y ejecución integral de proyectos de inversión en sectores como: agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, educación, salud, vivienda rural, así como en actividades de consultoría financiera y asistencia técnica, entre otros. (artículo 5)</p> <p>Respecto de la inclusión de los INFIS al régimen especial, es el Gobierno nacional quien estaría encargado de la reglamentación, y se precisa que estos instrumentos estarán sujetos a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).</p> <p>De igual manera, en el articulado se establece que si se obtiene la calificación de riesgo crediticio en grado de inversión con perspectiva estable (estándares de solvencia y calificación de riesgo), el INFIS estará habilitado para administrar recursos públicos de Tesorería, tales como los provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR). Además, se busca que la operación de los INFIS se rija por normas de derecho privado, similares a las que rigen para las entidades financieras, con el propósito de preservar condiciones de libre competencia. (artículo 6)</p> <p>Por otra parte, se pretende crear la obligación de destinar parte de los recursos que administren los INFIS al financiamiento de emprendimientos de la economía popular y comunitaria mediante líneas de crédito otorgadas en condiciones preferenciales. (artículo 8)</p> <p>1. Comentarios generales sobre el Proyecto de Ley</p> <p>Como primer comentario a destacar se establece que la potencial habilitación de los INFIS para administrar y recibir en depósito todo tipo de los recursos de regalías, es de anotar que la consagración de esta fuente de recursos podría estar en contravía de lo dispuesto en los artículos 360 y 361 de la</p> <p>⁴ "Por el cual se establecen las condiciones en que pueden celebrarse operaciones de redescuento con las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales." ⁵ "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 17 y 18 de la Ley 819 de 2003, el numeral 2 del artículo 270 y el literal a) numeral 2 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones." ⁶ "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"</p>
---	--

Carta Política que regulan de manera estricta y rigurosa el ingreso, recaudo, asignación, distribución, órganos y procedimientos de los recursos del SGR.⁷

Actualmente el marco regulatorio vigente de los INFIS los autoriza para administrar excedentes de liquidez de las entidades territoriales, en los términos y bajo las condiciones previstas en la Ley 819 de 2003, y sus decretos reglamentarios compilados en el Decreto 1068 de 2015⁸ (Decreto Único Reglamentario-DUR de Hacienda).

La ley 819 de 2003, artículo 17, autoriza a los INFIS para administrar los excedentes de liquidez de las entidades territoriales, y no, la totalidad de los recursos líquidos de las entidades públicas del país. Para lo anterior, deben obtener calificaciones de bajo riesgo crediticio, esto es, en línea con el cumplimiento de estándares de riesgo similares a los exigidos a las entidades financieras vigiladas por la SFC. Así, esta disposición es relevante en la medida que regula la colocación de los excedentes transitorios de liquidez de las entidades territoriales dentro de un marco de responsabilidad fiscal orientado a garantizar la seguridad, la liquidez y la rentabilidad de los recursos públicos de tesorería.

De esta manera, se dispone en la norma que dichos excedentes deben invertirse en **títulos de deuda pública interna de la Nación** o en **instrumentos y entidades que cuenten con alta calificación de riesgo crediticio**, al señalar expresamente que las entidades territoriales deberán invertirlos. Esto, con el objetivo de minimizar los riesgos fiscales inherentes a la elegibilidad de contrapartes e instrumentos financieros inherente a la administración de los recursos públicos, con base en parámetros de solvencia y calificación de riesgo.

Esta regulación resulta aplicable a la totalidad de los recursos de tesorería de las entidades territoriales, dentro de los cuales se incluyen recursos de destinación específica como los provenientes del SGP y SGR. El propósito central de la norma es asegurar que la administración financiera de estos recursos se realice bajo estándares elevados de seguridad financiera, evitando su exposición a riesgos derivados de operaciones de intermediación financiera que no estén alineadas con los mandatos constitucionales y legales que ordenan destinar los recursos públicos, en especial los provenientes del SGP y del SGR, a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía.

En este sentido, el artículo 17 de esta normativa busca minimizar riesgos fiscales relativos al uso de recursos con destinación específica para fines distintos a los previstos en la Constitución y la ley mediante esquemas de intermediación financiera como sucede a través de los INFIS. Esto podría generar una desfinanciación en la provisión de bienes y servicios esenciales a cargo del Estado por eventuales pérdidas de recursos públicos, administrados sin estándares adecuados de seguridad, liquidez y rentabilidad, y rescates financieros de entidades públicas de intermediación financiera con cargo a ingresos del erario subnacional y/o nacional.

Por su parte, el **Decreto 1068 de 2015** contiene una reglamentación específica sobre los requisitos que deben cumplir los INFIS para formar parte del régimen especial de control y vigilancia de la SFC, en los siguientes aspectos:

1. Naturaleza jurídica y operaciones autorizadas
2. las instrucciones que comprendan reglas sobre segregación de funciones
3. Gobierno corporativo
4. Control interno
5. Riesgos que se derivan de las actividades realizadas por dichos institutos

⁷ Grupo de Regalías Memorando No. de Radicación 3-2025-019582 Expediente:345/2024/SISCOPE de 6 de noviembre de 2025.
⁸ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público."

6. Información contable, financiera e institucional requerida.

En consecuencia, el conjunto normativo vigente sobre la gestión financiera de los INFIS es compatible con su naturaleza de entidades públicas habilitadas para administrar excedentes de liquidez territoriales, bajo estándares rigurosos de solvencia, calificación de riesgo y supervisión. Con esto se busca, dentro de un marco de responsabilidad fiscal y regulación financiera prudencial, acotar los riesgos inherentes a las actividades de intermediación financiera para entidades públicas y, al mismo tiempo, asegurar que los recursos públicos, en especial el SGP y el SGR, se destinen de forma prioritaria a la provisión de bienes y servicios públicos acorde con los mandatos constitucionales y legales que regulan el uso de dichos recursos.⁹

Dicho esto, cabe señalar que no resulta claro el alcance del Proyecto de Ley respecto de las funciones y estándares que se pretenden adicionar a la normativa vigente, ya que actualmente se prevé un régimen integral de control, vigilancia y supervisión aplicable a los INFIS.

Desde este punto de vista, una modificación a los parámetros existentes debe pasar por un examen riguroso desde la perspectiva jurídica, de capacidad institucional, de conveniencia y respecto de la disciplina fiscal de las entidades territoriales; y en todo caso, el ejercicio legislativo debe pasar por integrar todos los elementos regulatorios en un solo cuerpo normativo para efectos de determinar con claridad las reglas que van a gobernar a los INFIS, lo cual, desde luego, no se observa en el texto.¹⁰

2. Comentarios sobre el articulado del Proyecto de Ley

En razón a las limitaciones geográficas para la operación de los INFIS en departamentos o municipios distintos a su jurisdicción, lo que implica condicionamientos y requisitos estrictos para sus actuaciones, es importante evaluar las restricciones porque:

- i) Se podría restringir el acceso a oportunidades de inversión que serían beneficiosas para el crecimiento y estabilidad financiera, reduciendo la capacidad de los INFIS para aprovechar proyectos de alto impacto fuera de su área de influencia
- ii) Se podría limitar la capacidad de los INFIS para diversificar sus inversiones cuando una economía local enfrente dificultades, lo que les permitiría balancear los portafolios y mitigar riesgos financieros
- iii) Se podrían tener dificultades para generar ingresos suficientes que garanticen la sostenibilidad financiera de los INFIS que operan en departamentos con economías menos desarrolladas o más pequeñas.¹¹

Por otro lado, la nueva regulación propuesta para los INFIS no se limitaría a promover en su objeto al desarrollo de las regiones a través de la prestación de servicios financieros, sino que además señala que será el ejecutor integral de políticas, programas y proyectos relacionados con diferentes actividades, lo que incluye: aspectos como el saneamiento fiscal, la financiación de plantas temporales, la prestación de servicios de educación y la ejecución de proyectos contenidos en los planes de desarrollo. Al respecto, se considera que esto puede constituir una injerencia indebida en la autonomía que tienen las entidades territoriales para ejercer sus competencias y la posible violación a su autonomía prevista en el artículo

⁹ Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Memorando No. de Radicación: 3-2026-004746 No. Expediente: 345/2024/SISCOPE 24 de marzo de 2026.
¹⁰ Dirección General de Apoyo Fiscal - Memorando No. de Radicación 3-2024-014151 No. Expediente:345/2024/SISCOPE de fecha 20 de septiembre de 2024
¹¹ Dirección General de Apoyo Fiscal - Memorando No. de Radicación 3-2024-014151 No. Expediente:345/2024/SISCOPE de fecha 20 de septiembre de 2024

287 de la Constitución Política, además que tal objeto (ejecutor integral) puede extralimitar las competencias propias de una entidad financiera inclusive si es de régimen especial.¹²

A su vez, sobre el término perentorio que se consagra para que el Gobierno nacional "reglamente el acceso de los INFIS al régimen especial", determinando los requisitos de patrimonio y capital, gobierno corporativo, operaciones autorizadas y calificación necesaria dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la ley, se considera que el tiempo otorgado es insuficiente para todos los aspectos que se deben reglamentar. En este sentido, se deben tener en cuenta aspectos de orden legal y que requieran un mayor desarrollo normativo; para el efecto, es necesario que la propuesta legislativa cuente con justificaciones técnicas y un análisis económico o de mercado, que evalúe el costo y los beneficios para la viabilidad de estos INFIS.

En relación con la inclusión de los INFIS en el EOSF, es necesario advertir que para que se configure la intermediación financiera se requiere del recibo de recursos públicos, lo cual no sucede dado que los recursos con los que otorgan financiamiento los INFIS provienen de las entidades territoriales y no son de captación del público. Además, en la estructura definida en el artículo 1 del EOSF no se observa que los INFIS estén incluidos, y sus características no son acordes con las que corresponden a las entidades financieras del Estado con régimen especial. Por lo tanto, los INFIS no hacen parte del sector financiero por su naturaleza, y de esta manera, no se puede justificar un control subjetivo por parte de la SFC.¹³

Debe hacerse una precisión sobre la regulación vigente, dado que se prevé el alcance de la supervisión de los INFIS por parte de la SFC. Así las cosas, en el Decreto 1117 de 2013¹⁴, compilado en el Decreto 1068 de 2015, se dispone que la SFC ejercerá control y vigilancia sobre los INFIS que sean autorizados para hacer parte del régimen especial siempre que cuenten una calificación de bajo riesgo crediticio. Al respecto, es fundamental comprender que estas disposiciones fueron expedidas considerando la naturaleza y características de los INFIS, y en razón a la manera como se hace uso de estos vehículos financieros, sin que se pueda entender que hacen parte del sistema financiero vigente por las razones hasta acá expuestas.

En todo caso, es relevante la inclusión de una entidad como intermediario financiero por cuanto el reconocimiento no corresponde simplemente a una connotación o denominación. La inclusión de este tipo de entidades en la estructura del sistema financiero implica el cumplimiento de aspectos regulatorios y normas prudenciales propias de la actividad, entre las que se encuentran, reglas de capital, mecanismos de protección al consumidor financiero, de gobierno corporativo, entre otras. Dichos requerimientos implican costos de funcionamiento y capacidades financieras con las que deben contar las entidades en igualdad de condiciones que las demás instituciones, con el fin de no generar arbitrajes regulatorios o desincentivos para el uso de licencias autorizadas por la ley.¹⁵

Es importante señalar que parte de las actividades asignadas a los INFIS en la propuesta normativa, actualmente son desarrolladas por entidades como Findeter, que pertenecen al grupo de entidades financieras públicas de régimen especial que contempla el EOSF. En este sentido, el Proyecto de Ley contempla proyectos de inversión que hoy se encuentran asignados a Findeter, lo que puede conllevar

¹² Dirección General de Apoyo Fiscal - Memorando No. de Radicación 3-2024-014151 No. Expediente:345/2024/SISCOPE de fecha 20 de septiembre de 2024
¹³ Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera. Oficio con radicado entrada URF-R-2025-000408 de 11 de noviembre de 2025.
¹⁴ "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 17 y 18 de la Ley 819 de 2003, el numeral 2 del artículo 270 y el literal a) numeral 2 del artículo 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones."
¹⁵ Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera. Oficio con radicado entrada URF-R-2025-000408 de 11 de noviembre de 2025.

a un traslape o duplicidad de funciones. Igualmente, en la actualidad los INFIS son reconocidos como intermediarios financieros de las operaciones de redescuento de Findeter, lo que resulta contrario a darles la connotación de entidad financiera del Estado de forma similar a Findeter.

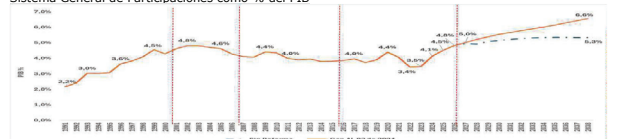
Frete a la habilitación para el uso de recursos públicos por parte de los INFIS, particularmente de recursos públicos de alta repercusión macrofiscal como los provenientes del SGP y del SGR, es preciso señalar que la propuesta tiene implicaciones fiscales en la medida que incide sobre los riesgos asociados a la administración de estos recursos.

Las implicaciones señaladas deben evaluarse en un contexto marcado por los retos que impone a las finanzas públicas la consolidación fiscal nacional bajo un entorno de: La activación de la cláusula de escape de la regla fiscal contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, el incremento del SGP ordenado por el Acto Legislativo 03 de 2024¹⁶, y de la experiencia histórica del país en materia de administración financiera de recursos públicos.

En relación con el SGP, el Acto Legislativo 03 de 2024 ordenó un incremento progresivo de la participación de estas transferencias en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), desde niveles cercanos al 29% actuales hasta alcanzar el 39,5% doce años después de iniciada la implementación de esta reforma, mediante la expedición de la ley de competencias, que debe reglamentar la referida reforma constitucional.

Este ajuste implica que el peso del SGP en la economía nacional aumente de alrededor del 4,5% del PIB a niveles cercanos al 6,6% del PIB en 2038 (Gráfica 1). Este incremento eleva la exposición de estos dineros a riesgos fiscales derivados de su manejo financiero. En este contexto, una reforma legal como la planteada en el presente Proyecto de Ley, que incide sobre la administración de este tipo de recursos, exige estándares de control, seguridad y trazabilidad que aseguren el uso de estos dineros acorde con los mandatos constitucionales allí previstos, y por tanto limite su intermediación financiera.¹⁷

Gráfica 1. Reforma SGP - AL 03 de 2024 Sistema General de Participaciones como % del PIB



Fuente: DGPPN- SACP

¹⁶ "Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"
¹⁷ Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Memorando No. de Radicación: 3-2026-004746 No. Expediente: 345/2024/SISCOPE 24 de marzo de 2026.

Además, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001¹⁸ dispone que los recursos del SGP no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y que su administración debe realizarse en cuentas separadas por sectores, y prohíbe que estos recursos sean objeto de embargo, titularización u otras formas de disposición. Esta norma también ordena destinar los rendimientos financieros generados por los recursos del SGP en el mismo sector para el cual fueron transferidos, y en el caso de educación, específicamente en el mejoramiento de la calidad.

Se establece una respetuosa advertencia respecto del papel que tendrían los INFIS como instrumentos de apoyo técnico a las entidades territoriales en la estructuración, evaluación y ejecución de proyectos de inversión, puesto que participarían en todas las etapas de la estructuración del crédito, siendo juez y parte en todo el proceso. Por lo anterior, se recomienda mantener los lineamientos de regulación de los INFIS definidos en el Decreto 1068 de 2015, en tanto se expide la Ley de Competencias, en la cual debe incorporarse esta regulación, dado que en dicha Ley de Competencias se tratan los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones -SGP¹⁹

En relación con el SGR, este sistema administra actualmente recursos equivalentes a alrededor del 3,5% del PIB, bajo un modelo centralizado de administración financiera y giro directo a beneficiario final. Este modelo, basado en la Cuenta Única del SGR y el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), fue diseñado para corregir fallas estructurales del esquema anterior, caracterizado por la dispersión de recursos, la intermediación financiera innecesaria, la baja rentabilidad y los elevados riesgos de desviación, opacidad y uso temporal indebido.²⁰

Desde esta perspectiva, el Proyecto de Ley representa un riesgo fiscal para la administración de los recursos del SGR, al permitir esquemas de administración descentralizada e intermediada de recursos del SGR que resultan incompatibles con el artículo 27 de la Ley 2056 de 2020²¹. Esta disposición consagra un mandato legal expreso orientado a minimizar la intermediación financiera y a garantizar el giro directo desde la cuenta única del SGR a los beneficiarios finales. Revertir este mandato supone un retroceso institucional en materia de responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, la iniciativa legislativa debe evaluarse en un contexto macrofiscal retador. Los niveles actuales de déficit fiscal y deuda pública del Gobierno Nacional Central, cercanos al 6,2% del PIB y al 58% del PIB respectivamente, aconsejan acotar los riesgos fiscales contingentes asociados a la administración de recursos públicos. La ampliación del rol de los INFIS en operaciones de intermediación financiera con recursos de tesorería pública puede generar riesgos de contraparte, liquidez y rentabilidad que, en escenarios macroeconómicos adversos, podrían deteriorar el balance fiscal nacional y generar pasivos contingentes, bien sea a través de asumir nuevos riesgos financieros, pérdidas patrimoniales o afectaciones al flujo de recursos destinados a gasto social.

En este punto resulta particularmente relevante la experiencia nacional de finales del siglo XX, cuando la flexibilización de los estándares de regulación y control sobre el manejo financiero de recursos públicos contribuyó a desencadenar una crisis fiscal y financiera que, en un contexto de inestabilidad

¹⁸ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

¹⁹ Oficina de Dirección General del Presupuesto Público Nacional No. de Radicación: 3-2026-004746 o. Expediente: 345/2024/SISCOOP 24 de marzo de 2026

²⁰ Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Memorando No. de Radicación: 3-2026-004746 No. Expediente: 345/2024/SISCOOP 24 de marzo de 2026.

²¹ "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías."

macroeconómica internacional, derivó en el aumento del desempleo, la inflación la pobreza y la desigualdad.²²

Como respuesta a dicha experiencia, el país adoptó un marco normativo más estricto en materia de responsabilidad fiscal, del cual la Ley 819 de 2003 es uno de sus pilares, precisamente para asegurar que la administración de los recursos de tesorería del Estado priorice la seguridad, la liquidez y la rentabilidad, y no el apalancamiento de actividades de intermediación financiera sujetas a riesgos incompatibles con su destinación constitucional.

Desde el punto de vista de los beneficios esperados, el Proyecto de Ley bajo análisis asume que una mayor participación de la banca pública territorial en la intermediación financiera contribuirá al desarrollo regional y local. No obstante, estos beneficios potenciales no están documentados y podrían ser inciertos, lo que genera la existencia de un riesgo tanto constitucional como fiscal en el uso de recursos destinados puntualmente a la educación, salud, agua potable y saneamiento básico y cierre de brechas.

Por mandato constitucional, los recursos del SGR, deben ser destinados al financiamiento de proyectos de inversión²³, que a su turno deben cumplir con requisitos, tales como:

- (i) Guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territoriales y estar contenidos en cualquiera de estos
- (ii) Surtir el ciclo de los proyectos de inversión compuesto por: formulación y presentación de proyectos, viabilidad y registro en el Banco de Proyectos de inversión, y priorización y aprobación
- (iii) Cumplir con los criterios de destinación de la asignación, en consideración de las asignaciones específicas previstas en la Constitución Política (CP);
- (iv) No estar destinado al pago de gastos recurrentes, entendidos estos como gastos que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto.

En consecuencia, siempre que un proyecto de inversión cumpla con los anteriores requisitos, podrá financiarse con recursos del SGR. Este tipo de recursos se caracterizan por tener una destinación reglada que proviene de la Constitución con su desarrollo en la Ley 2056 de 2020, de manera que se debe cumplir con los requisitos establecidos para el artículo 127 de la Ley 2056 en que se dispone que los proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión del SGR deben incorporar, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos puedan corresponder a gastos corrientes, es decir, a gastos de carácter permanente o que sean posteriores a la terminación del proyecto.

Se considera que la propuesta, de mantenerse, devendría en inconstitucional por desconocer la destinación prevista en el artículo 361 constitucional, según el cual estos recursos están concebidos para financiar proyectos de inversión de las entidades territoriales, las cuales gozan de un derecho de participación sobre estos recursos y respecto de los cuales el Gobierno nacional no tiene injerencia.

Es de señalar que dentro de las actividades que realizarían los INFIS varias de estas corresponden a gastos de funcionamiento o erogaciones recurrentes propias de la gestión administrativa de estos Institutos, gastos que no se enmarcan en la destinación constitucional de los recursos del SGR, los cuales, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política, tienen naturaleza de recursos de

²² Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Memorando No. de Radicación: 3-2026-004746 No. Expediente: 345/2024/SISCOOP 24 de marzo de 2026.

²³ Grupo de Regalías - Memorando No. de Radicación 3-2025-019582 No. Expediente:345/2024/SISCOOP de 6 de noviembre de 2025.

inversión y deben orientarse exclusivamente a la financiación de proyectos que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. En ese sentido, la habilitación prevista podría derivar en inconstitucional porque introduce la posibilidad de destinar recursos de inversión a fines operativos o administrativos que desnaturalizan su propósito esencial.

Tampoco se identifican soportes del cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento. Tampoco se identifican los posibles riesgos fiscales o efectos sobre las finanzas públicas derivados de la ampliación del objeto social de los INFIS, del fortalecimiento de su rol en la administración de recursos públicos, así como de la reforma regulatoria propuesta.

Finalmente, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, se rinde concepto desfavorable respecto del Proyecto de Ley del asunto, y se solicita se tener en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición para colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,
Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Viceministro General (E)
DGPPN/URF/DAF/GR/OAJ

Proyecto: Santiago Cano Arias
Revisó: Maria Angelica Bustillo Adachi
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa

Copia: Dr. Diego Alejandro González González
Secretario General del Senado de la República.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2024 SENADO**

por medio del cual se ordena la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y se crea un auxilio de transporte y alimentación para la política de matrícula 0 y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: center;">  <p>Educación</p> </div> <p>Bogotá, D.C., Colombia</p> <p>Doctor JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Secretario Comisión Sexta Constitucional Senado de la República comision_sexta@senado.gov.co Bogotá, D.C.</p> <p>Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 139 de 2024 Senado.</p> <p>Respetado doctor Laverde,</p> <p>Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional al proyecto de Ley 139-24 Senado "Por medio del cual se ordena la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y se crea un auxilio de transporte y alimentación para la política de matrícula 0 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>RICARDO MORENO PATIÑO Viceministro de Educación Superior</p> <p>Copia: H.S. Esteban Quintero Cardona</p>	<p>Concepto al proyecto de Ley 139-24 Senado "Por medio del cual se ordena la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y se crea un auxilio de transporte y alimentación para la política de matrícula 0 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objeto y motivación</p> <p>La iniciativa tiene por objeto ordenar la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y crear auxilios de alimentación, transporte y alojamiento para aquellas estudiantes cobijados o beneficiarios de la política de matrícula 0 con el fin de garantizar su acceso y permanencia en los estudios de educación superior.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 2269 de 2023, para el Ministerio de Educación Nacional es grato coincidir con integrantes del Poder Legislativo que comparten perspectivas frente a la educación superior, puesto que esto significa comunes intereses encaminados a garantizar la calidad de la prestación del servicio, cerrar brechas socioeconómicas y facilitar el acceso de los colombianos a este nivel educativo. Esto significa, en otras palabras, un genuino interés para responder a las críticas exigencias de un momento histórico sin antecedentes cercanos.</p> <p>Respecto a lo propuesto, consideramos oportuno manifestar que el Estado colombiano ha venido avanzando en el propósito de ampliar la cobertura de iniciativas de apoyo en el acceso y permanencia de la educación superior, en el marco de una progresividad en la gratuidad, puntualmente en la educación superior pública, amparada por la jurisprudencia constitucional¹, que responde incluso a orientaciones emanadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), quien ha sostenido que:</p> <p><small>1 Sentencia T-533 de 2009: "Al respecto, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia –que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución– distinguen entre las obligaciones de cumplimiento inmediato y las de cumplimiento progresivo [53]. Las primeras son aquellas que deben efectuarse a cabalidad desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional y las segundas son las que, debido a la limitación de los recursos disponibles, están sujetas a un avance gradual pero constante en el nivel de satisfacción del derecho, lo cual también incluye, en principio, la prohibición de las denominadas medidas regresivas que disminuyen el grado de goce de este. (las negritas son nuestras)</small></p>
<p>"iii) Accesibilidad económica:</p> <p>(...)</p> <p><i>mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita." (Naciones Unidas, Observación General No. 13, El derecho a la educación.)</i></p> <p>Por lo anterior, toda medida que busque la ampliación de la cobertura y la gratuidad cumple con los planteamientos constitucionales cuando no decreta la universalidad inmediata. Es claro que los gobiernos que firman los tratados de referencia, así como el Alto Tribunal, entienden que ese tipo de medidas, aun cuando deseables, representan tal nivel de recursos, y de actuaciones complementarias, que lo más afín a la realidad es constatar su avance progresivo.</p> <p>Es necesario recalcar que los recursos del Estado son especialmente limitados, razón por la cual, de acuerdo con lo que se aconseja en cuanto la implementación de políticas públicas sociales, los mismos deben ser priorizados o asignados en un orden de necesidades, de mayor a menor, o de ser necesario, en un grado de urgencia según las particularidades del caso.</p> <p>Bajo este marco, el Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos encaminados a la gradualidad en la gratuidad, ejemplo de ello fue la expedición la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1667 de 2021, a través de los cuales se estableció la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables como política de Estado.</p> <p>Ahora bien, en la vigencia 2023 y en el marco de la expedición de la Ley 2307 de 2023, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2271 de 2023 mediante el cual se amplió la política de gratuidad de la educación superior permitiendo que toda persona de cualquier edad que se encuentre dentro del territorio nacional acceda al beneficio, sin la obligatoriedad de estar registrados en la base certificada del Sisbén IV y con la apertura a ciudadanos extranjeros.</p> <p>La gratuidad en la educación superior es una prioridad para el actual Gobierno y en ese sentido estamos adelantando las gestiones que permitan no solo dar continuidad, sino seguir avanzando gradualmente en la ampliación de cobertura de la política, para que cada vez más colombianas y colombianos puedan acceder al sistema de educación superior. En ese sentido, estamos trabajando en los aspectos jurídicos, presupuestales y políticos necesarios para introducir los cambios de trayectoria que permitan materializar progresivamente el derecho a la educación superior en Colombia. Claro ejemplo de este compromiso, son las Leyes 2367 de 2024 "Gratuidad en los derechos de inscripción" y 2391 de 2024 "Gratuidad en los derechos de grado".</p>	<p>Ahora bien, es importante señalar que el Gobierno Nacional en materia de bienestar universitario y a partir de los recursos adicionales de inversión efectuó en la vigencia 2024, la asignación y giro de \$300.000 millones para las 64 IES públicas del país a través de los Planes de Fomento a la Calidad - PFC, financiando la formulación de 394 proyectos de inversión en las 2 líneas definidas dentro de las cuales se encuentra "Estrategias de Bienestar, Permanencia y Graduación en la Educación Superior".</p> <p>En la línea de inversión de Bienestar, Permanencia y Graduación en la Educación Superior, 39 IES públicas en el marco de su autonomía formularon 96 proyectos con la destinación del 27% de los recursos PFC del 2024 equivalente a más de \$40.845 millones, los cuales se enfocaron en las siguientes acciones de bienestar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidio de alimentación y transporte • Servicio de salud física y mental estudiantil • Acompañamiento Psicosocial • Inclusión, equidad y calidad educativa • Orientación vocacional y laboral • Desarrollo de actividades culturales y deportivas • Bienestar Institucional para personal docentes y administrativo. • Fomento de la permanencia y la graduación estudiantil <p>De otra parte, para fortalecer la financiación del sector, el Gobierno Nacional, en cumplimiento del artículo 124 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), ha incrementado los recursos asignados a las IES públicas con el fin de ampliar el acceso a la educación superior. Así, en 2023, el presupuesto aumentó a \$6,82 billones (un 22% más que en 2022), y en 2024, se elevó a \$7,32 billones, lo que representa un crecimiento del 31% frente al mismo año base.</p> <p>Estos aumentos se deben principalmente a la asignación de recursos adicionales para fortalecer los presupuestos funcionamiento e inversión, transferencias que en 2023 llegaron a \$1,34 billones y que en 2024 ya alcanzan los \$1,6 billones, una inversión sin precedentes en los últimos 30 años.</p> <p>Entre estas sumas, y como estrategia para el fortalecimiento de la base presupuestal, en 2023 se transfirieron recursos por \$343 mil millones equivalentes a 7 puntos porcentuales adicionales al incremento del Índice de Precios al Consumidor con el fin de cerrar brechas (5 puntos) y ampliar cobertura (2 puntos). En 2024, con el fin de continuar con el fortalecimiento de la capacidad instalada de las IES públicas, estos recursos se aumentaron a \$472 mil millones, representando 9 puntos porcentuales adicionales al IPC, de los cuales 5 puntos están dirigidos al cierre de brechas y 4 puntos a la ampliación de cobertura.</p>

<p>También, entre 2023 y 2024 se asignaron \$50 mil millones para funcionamiento de las ITTU cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, \$6 mil millones para fortalecimiento de la universidad indígena intercultural, \$600 mil millones para la financiación de los presupuestos de inversión mediante planes de fomento a la calidad y cerca \$1,5 billones para infraestructura en educación superior.</p> <p>Este esfuerzo parte de reconocer que el financiamiento de la oferta en la educación superior pública requiere, en el caso colombiano, una nueva dinámica que defina las características y limitaciones de la financiación estructural y acuda a nuevos instrumentos, principios y prácticas que la fortalezcan.</p> <p>Bajo este contexto a continuación nos referiremos a los apartados de la propuesta de redacción del proyecto de Ley:</p> <p>➤ Artículo 2</p> <p>"ARTÍCULO 2: Modifíquese el párrafo primero y adiciónese los párrafos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 al artículo 27 de la ley 2155 del 2021, modificada por el artículo 123 de la Ley 2294 de 2023, los cuales quedarán así</p> <p>"Párrafo 1: La política de matrícula 0 a la que refiere este artículo hará parte de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior, sin que ello afecte la autonomía universitaria, a través de la cual el Gobierno Nacional propenderá por garantizar la disponibilidad de la matrícula en las instituciones de educación superior (técnica profesional, tecnológica o profesional) de carácter pública o privada, incluidas las que están en jurisdicción de las entidades territoriales, para todos los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 con enfoque poblacional e interseccional, así como a las personas con discapacidad que la soliciten y cumplan los requisitos establecidos para ser beneficiarios de la política de Estado Matrícula cero, teniendo como criterio el enfoque diferencial.</p> <p>Párrafo 3: Para promover el acceso a la educación superior, el Gobierno Nacional, progresivamente y conforme a la disponibilidad de recursos que haya para el efecto, otorgará hospedaje para estudiantes con discapacidad, de la ruralidad, campesinos, indígenas raizales, ROM, gitanos y afrodescendientes, y un auxilio de transporte, así como alimentación y manutención a todos los beneficiarios de lo dispuesto en este artículo.</p> <p><i>El Gobierno Nacional, en un plazo máximo de seis (6) meses, reglamentará todo lo relacionado con este auxilio y hará mayor énfasis en atender las necesidades de los estratos 1, 2 y 3 con el objetivo de que desempeñen sus labores académicas".</i></p> <p>Párrafo 4: El Ministerio de Educación podrá establecer lineamientos y orientaciones sobre la excelencia académica, el logro educativo, la permanencia y la graduación estudiantil para los estudiantes de Educación Superior beneficiarios. La concesión de matrícula cero se priorizará para aquellos estudiantes que cumplan con estos criterios de excelencia y otros indicadores académicos y de compromiso estudiantil establecidos por el Ministerio.</p> <p>Párrafo 5: Para cumplir lo dispuesto en el presente artículo y aumentar la</p>	<p><i>cobertura de acceso a la educación superior de estudiantes e incrementar el uso pedagógico de las TIC, en las dinámicas del enseñar y del aprender, se deberá priorizar el uso de las herramientas de educación virtual.</i></p> <p><i>El Gobierno Nacional, de acuerdo a disponibilidad presupuestal y técnica, podrá coadyuvar a instituciones de educación superior, públicas y privadas, para poder implementar aumentos de cobertura por medio de herramientas de educación virtual.</i></p> <p>Parágrafo 6: En aras de promover el derecho al acceso pleno a las instituciones de educación superior de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3, se garantizará el ingreso de cada joven sin requisito de puntaje de pruebas saber 11 o la prueba que lo sustituya.</p> <p>Parágrafo 7: El Ministerio de Educación, en aras de promover el derecho al acceso pleno a las instituciones de educación superior de los jóvenes de estratos 1, 2 y 3, establecerá un puntaje diferencial para el ingreso según criterios de ruralidad, indígenas, afrodescendientes, víctimas, entre otros que considere relevantes.</p> <p>Parágrafo 8: El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo."</p> <p>Respecto con lo dispuesto en el artículo 2, se tiene las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parágrafo 1 del artículo 2: En relación con la propuesta de ampliación de la oferta de cupos de educación superior, nos permitimos informar que de acuerdo con el Reglamento Operativo establecido para dar los lineamientos y priorizaciones con miras a la gradualidad y conseguir el objetivo de universalidad, se han establecido dichos enfoques prioritarios, por lo que no se requiere un ajuste adicional. • Parágrafo 3 del artículo 2: Sobre el particular, se debe tener en cuenta las acciones y recursos que ha venido destinado el Gobierno Nacional en materia de bienestar, permanencia y graduación para los jóvenes que adelantan sus estudios en educación superior. Del mismo modo, si bien consideramos oportuno lo propuesto, es necesario reiterar que los recursos son limitados, razón por la cual, de acuerdo con lo que se aconseja en cuanto a la implementación de políticas públicas sociales, estos deben ser priorizados o asignados en un orden de necesidades, de mayor a menor, o de ser necesario, en un grado de urgencia según las particularidades del caso. • Parágrafo 4 del artículo 2: La política de gratuidad en la educación superior tiene como objetivo garantizar de manera gradual el derecho a la educación reconociendo el valor de matrícula de los estudiantes que ingresen a una de las 67 Las Instituciones de Educación Superior - IES
<p>públicas del país, sin que medie requisitos de mérito o excelencia académica como factor para otorgar el beneficio.</p> <p>En esa medida, tal y como se indicó anteriormente, la gratuidad en la educación superior pública es una prioridad para el actual Gobierno y en ese sentido estamos adelantando las gestiones que permitan no solo dar continuidad, sino seguir avanzando gradualmente en la ampliación de cobertura de la política, para que cada vez más colombianas y colombianos puedan acceder al sistema de educación superior. Claro ejemplo de este compromiso son las Leyes 2367 de 2024 "Gratuidad en los derechos de inscripción" y 2391 de 2024 "Gratuidad en los derechos de grado".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parágrafo 5 del artículo 2: Lo propuesto podría vulnerar el principio constitucional de autonomía universitaria que facultó a las IES para crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y sus labores formativas académicas sin la interferencia de agentes externos. En este sentido, son las IES las que determina, de acuerdo con sus objetivos y metas, la modalidad de oferta de sus programas académicos. • Parágrafo 6 del artículo 2: consideramos oportuno precisar que el artículo 14 de la Ley 30 de 1992 estable como uno de los requisitos para el acceso a la educación superior el haber presentado el examen, más no un puntaje mínimo. <p>Ahora bien, debe tenerse en cuenta que son las IES en el marco de su autonomía quienes determinan en el marco de este principio constitucional el puntaje mínimo para acceder a sus programas. En este sentido, lo propuesto vulneraría este principio de orden constitucional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parágrafo 7 del artículo 2: Las Instituciones de Educación Superior en el marco del principio constitucional de autonomía universitaria, serían las que pueden determinar puntajes diferenciales para el ingreso a sus programas académicos para población rural, indígena, afrodescendientes, víctima u otras. En este sentido, esta Cartera no tendría competencia para desarrollar lo propuesto en el texto, toda vez que vulneraría dicho principio. <p>➤ Artículo 4.</p> <p>"ARTÍCULO 4. De la Política de Ampliación de Cupos: El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional deberá formular, ejecutar y evaluar continuamente una política pública de ampliación en la oferta y cobertura de cupos de educación superior de calidad y con pertinencia en instituciones de educación superior públicas y privadas. Dicha política pública incluirá programas, proyectos, acciones y obras junto con sus correspondientes estimaciones presupuestales orientadas a mejorar el acceso y permanencia en la educación superior atendiendo</p>	<p><i>a los enfoques poblacional e interseccional".</i></p> <p>En relación con lo propuesto, nos permitimos informar que el Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de garantizar que la educación superior sea un derecho de todos los jóvenes del país, para que puedan acceder en forma progresiva a programas académicos pertinentes a sus regiones sin importar su situación socioeconómica, desarrolló la estrategia educativa "Educación Superior para la Sociedad del Conocimiento" antes conocida como Universidad en tu Territorio" la cual contempla cinco ejes de acción dentro de los cuales se encuentran la cual contempla cinco ejes de acción dentro de los cuales se encuentra la ampliación de cobertura y política de gratuidad "Yo puedo estudiar".</p> <p>Mediante la ampliación de cobertura y Política de gratuidad "Puedo Estudiar", el Gobierno Nacional busca aumentar la tasa de cobertura pasando del 53% al 62% de la tasa. Como estrategia para el fortalecimiento de la base presupuestal, en 2023 se transfirieron recursos por \$343 mil millones equivalentes a 7 puntos porcentuales adicionales al incremento del Índice de Precios al Consumidor con el fin de cerrar brechas (5 puntos) y ampliar cobertura (2 puntos). La ejecución de la Política de Gratuidad para la vigencia 2023 le fueron asignados \$1.5 billones que permitieron beneficiar a más de 772.000 estudiantes, adicionalmente fueron asignados recursos de inversión por \$300.000 millones destinados a apalancar proyectos que promuevan el mejoramiento de la calidad.</p> <p>Para la vigencia 2024, y gracias a los recursos de la adición presupuestal aprobada en el Congreso, se incrementaron en cuatro (4) puntos porcentuales la base presupuestal de las IES públicas para ampliación de cobertura (cerca de \$209.000 millones). Estos recursos se suman a los cinco (5) puntos adicionales asignados a comienzos del año y que representaron \$262.000 millones. En total, los nueve (9) puntos adicionales a la base representan más de \$516.863 millones. La ampliación de la Política de Gratuidad para la vigencia 2024 le fueron asignados \$2.3 billones que permitieron beneficiar a más de 846.000 estudiantes. Asimismo, para 2024 fueron asignados recursos adicionales de inversión por \$300.000 millones destinados a apalancar proyectos que promuevan el mejoramiento de la calidad.</p> <p>De otra parte, en el marco de la estrategia Planes Integrales de Cobertura, las instituciones de educación superior públicas establecen metas, estrategias y recursos que les permiten dar apoyo al cumplimiento del aumento de cupos, en esa medida las IES han venido formulando la priorización de los nuevos estudiantes provenientes de contextos vulnerables, municipios PDET, ruralidad dispersa o con baja tasa de tránsito a la educación superior.</p> <p>Gracias a la disposición de recursos adicionales a la base presupuestal de funcionamiento de las IES públicas, los esfuerzos de las IES de régimen especial y el SENA, se ha venido fortaleciendo la capacidad instalada en el sistema de educación superior público que, entre 2023 y hasta el primer semestre de 2024</p>

ha permitido la vinculación de más de 153.000 mil nuevos estudiantes respecto de la vigencia 2022 según datos preliminares.

A continuación, se presenta la meta anual prevista en la generación de nuevos cupos.

Tabla 1. Meta anual de nuevos cupos

Sector – Entidad	2023	2024	2025	2026	Total Est.
Universidades públicas	17.917	35.833	65.694	95.556	215.000
ITTU públicas	12.083	24.167	44.306	64.444	145.000
Total IES públicas *	30.000	60.000	110.000	160.000	360.000
SENA **	20.000	40.000	40.000	40.000	140.000
Total estrategia	50.000	100.000	150.000	200.000	500.000

Fuente: MEN - Subdirección de Desarrollo Sectorial.

En esta perspectiva de fortalecimiento integral de la educación superior pública, se hace preciso señalar que el crecimiento y la generación de nuevos cupos, a los que se refiere el actual Plan Nacional de Desarrollo, responde a una profundización de la Gratuidad y a un esquema centrado en las capacidades de las instituciones de educación superior públicas para disponer de todos los mecanismos que permitan avanzar hacia la maximización de oportunidades para los jóvenes. Por lo tanto, a diferencia de los programas de financiamiento a la demanda del pasado, esta meta se contabiliza a nivel de incremento en el número de nuevos estudiantes a los que regularmente son admitidos al sistema público y no a la identificación de un beneficiario particular.

➤ **Análisis de Impacto fiscal**

Consideramos oportuno expresar que el Estado viene realizando acciones en caminadas a garantizar el derecho de la educación de manera progresiva, por ello, consideramos que lo propuesto en el proyecto de ley si bien es loable, podría llegar a generar un impacto fiscal al no determinar las fuentes que suplirán los costos que deberán ser asumidos, en esa medida es necesario señalar que la Ley 819 de 2003 señala en su artículo 7º que todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá dejar totalmente claro su impacto fiscal y este debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho en palabras de la norma: “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.” (Ley 819 de 2003, artículo 7, inciso 2º).

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa, pero de acuerdo con las consideraciones relacionadas con vulneraciones al principio constitucional de autonomía universitaria, el impacto fiscal de la iniciativa y el desconocimiento de las acciones que viene adelantando el Gobierno Nacional para garantizar el derecho de la educación de manera progresiva, el Ministerio de Educación Nacional, respetuosamente, recomienda no continuar el trámite legislativo del presente proyecto de ley.

C O N T E N I D O

Gaceta número 258 - Jueves, 9 de abril de 2026

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INFORMES DE CONCILIACIÓN**

	Págs.
Informe de Conciliación y texto conciliado del Proyecto de Ley número 307 de 2025 Senado y 250 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifican parcialmente las Leyes 1276 de 2019 y la Ley 1850 de 2017 y se dictan otras disposiciones.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera del Proyecto de Ley número 281 de 2025 Senado, por la cual se promueve la inclusión financiera mediante la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios básicos, se fortalece la protección al consumidor financiero y se dictan otras disposiciones	7
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 129 de 2025 Senado, 181 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación los reconocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional de la Garulla Soachuna y se dictan otras disposiciones	13
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 153 de 2025 Senado, 195 de 2024 Cámara, por el cual se le determina un Régimen Especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo (INFIS).	14
Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley número 139 de 2024 Senado, por medio del cual se ordena la creación de la política pública de ampliación de la oferta de cupos de educación superior y se crea un auxilio de transporte y alimentación para la política de matrícula 0 y se dictan otras disposiciones.....	17