

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General

Senado de la República
Ciudad

Referencia: Radicación proyecto de ley

Respetado doctor:

En mi condición de Senador de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Senado de la República el siguiente proyecto de ley "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".

Cordialmente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. 281 DE 2025

"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"

ARTÍCULO 1º. 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.

ARTÍCULO 2º. 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).

ARTÍCULO 3º. PRODUCTOS Y SERVICIOS GRATUITOS. Los establecimientos vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia no podrán cobrar a los beneficiarios los siguientes conceptos:

- 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;

Artículo 4. Adiciónense un (1) párrafo al artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, el cual quedará así:

"Artículo 12 Requisitos especiales para las fuentes:
(...)

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 (SMMMLV).

ARTÍCULO 5. Adiciónese un nuevo artículo a la ley 1328 de 2009, el cual quedará así:

ARTÍCULO 11B. TRANSPARENCIA EN SEGUROS ASOCIADOS. Las entidades no podrán condicionar productos financieros a seguros específicos y deberán:

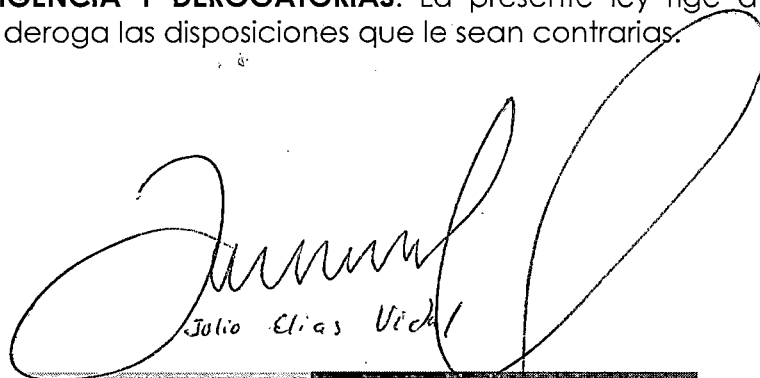
- a) Ofrecer mínimo tres (3) opciones de aseguradoras precalificadas
- c) Permitir período de reflexión de diez (10) días para modificar o cancelar seguros
- d) Aceptar seguros externos que cumplan requisitos técnicos mínimos

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.

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.

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.



Julio Elías Vidal

PROYECTO DE LEY No. 31 DE 2025

"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. OBJETO

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.

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 financiero a través de la regulación de los 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 y proteger a las poblaciones más vulnerables.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La finalidad del presente proyecto de ley es la de promover una inclusión financiera efectiva y de calidad a través de tres 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 planteaba la necesidad de "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".

¹ <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-07/PL.035-2024C%20%28ELIMINACIÓN%20COSTOS%20FINANCIEROS%29.pdf>

El habeas data 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, constituye la segunda medida fundamental para eliminar barreras que perpetúan la exclusión financiera. 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. 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 períodos de reflexión para decisiones informadas.

Para las poblaciones de bajos ingresos, las tarifas bancarias, aunque nominalmente bajas, pueden representar una carga financiera desproporcionada. Una cuota de manejo de \$26.200 (caso BAN100) a 122.00 (caso Scotiabank Colpatría) al mes, como la que cobra una entidad bancaria por una tarjeta crédito tipo visa, es percibida no como el costo de un servicio, sino como una penalización por tener una cuenta. Esta percepción genera una aversión al sistema formal y fortalece la preferencia por el manejo de efectivo, que se percibe como "gratuito" o más sencillo de gestionar. 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.

2.1. Protección de la Población de Bajos Ingresos y Reducción de la Desigualdad

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.

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

³ <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Informesespeciales/02-Estadisticas-de-Ingreso-y-Riqueza-en-Clave-de-Genero-PLURAL.pdf>

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.

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 habituales⁵. Esta dependencia del efectivo genera ineficiencias, riesgos de seguridad y limita el rastro de las transacciones para fines de formalización.

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 corresponsales bancarios.⁶ 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 el opción del efectivo. Esta medida, en lugar de desregular, encauza 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.

2.2. 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

⁴ <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-12/Encuesta%20de%20demanda%202022%20VF.pdf>

⁵ <https://www.asobancaria.com/ws/biblioteca/Libro-Inclusion-Financiera-y-Economia-Popular-2023.pdf>

⁶ <https://www.youtube.com/shorts/oBuTAEAscY8>

y por transacción pueden representar una carga económica considerable que, al acumularse, puede ser la principal razón para preferir el manejo de efectivo⁷.

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
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

⁷ <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/61279/simulador-y-tarifas-de-servicios-financieros-comparativo-de-las-principales-tarifas-de-los-establecimientos-de-credito-61279/>

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.

2.3. 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: Regulación Directa y Prohibiciones

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 conceptos⁸.

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-bi y billeteras digitales como Nequi.

⁸ <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) ⁹	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 ¹⁰ .

2.4. 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 crediticios**. La Sentencia C-1011 de 2008,

⁹ <https://stripe.com/es/resources/more/pix-replacing-cards-cash-brazil#:~:text=Si%20tienes%20una%20cuenta%20bancaria,recibir%20pagos%20de%20forma%20inmediata.>

¹⁰ <https://www.elcolombiano.com/negocios/para-que-sirve-bre-b-7-millones-llaves-registradas-banco-republica-BD28185646>

magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, estableció principios fundamentales que justifican la iniciativa¹¹:

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*"¹². Este precedente establece que los reportes crediticios deben ser graduales y proporcionales a la naturaleza de la obligación.

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.

Los datos oficiales de la Superintendencia Financiera revelan brechas críticas de inclusión que justifican la medida propuesta:

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 vulnerable¹³.

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 de bajo

¹¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-282-21.htm>

¹² Ibidem

¹³ <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reporte-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/>

monto representan apenas el 1.1% del total de desembolsos, evidenciando la necesidad de eliminar barreras para población de menores ingresos¹⁴.

2.5. Seguros

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".

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"¹⁵.

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 aseguradora¹⁶.

III. ESTUDIOS ACERCA DE SERVICIOS BÁSICOS FINANCIEROS

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 económica

¹⁴ <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reporte-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/>

¹⁵ <https://www.larepublica.co/finanzas/estos-son-los-bancos-que-recibieron-mas-quejas-por-producto-durante-el-segundo-trimestre-3087452>

¹⁶ <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10083444/normativanormativa-generalcircular-basica-juridica-ce-parte-i-instrucciones-generales-aplicables-a-las-entidades-vigiladas-10083444/>

de los ciudadanos. Según la OCDE (2020)¹⁷, 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).

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)¹⁸, 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.

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.

¹⁷ 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/>

¹⁸ Banco Mundial. (2017). **The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution**. Banco Mundial. <https://globalfindex.worldbank.org/>

La investigación, *Relación entre inclusión financiera y pobreza monetaria en Colombia* (Universidad Nacional de Colombia, 2024)¹⁹ 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.

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.

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)²⁰, 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.

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)²¹, evidencia un problema estructural que

¹⁹ Universidad Nacional de Colombia. (2024). *Relación entre inclusión financiera y pobreza monetaria en Colombia* [Tesis de maestría]. Repositorio Institucional UNAL.

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/86124>

²⁰ Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). *Reporte de inclusión financiera 2023: Avances y retos en Colombia*. Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reportes-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/>

²¹ 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,

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.

IV. DENUNCIAS CIUDADANAS

Se han identificado múltiples casos, a través de evidencias recopiladas en el sitio web Reddit²², donde usuarios manifiestan que las entidades bancarias no explican de una manera adecuada los servicios de pagos, cuotas de manejo y exoneraciones.

Universidad EAN]. Repositorio Institucional Universidad EAN.

<https://repository.universidadean.edu.co/entities/publication/a735ad03-2a46-4c88-a0d8-b4f09626538e>

²²

https://www.reddit.com/r/Bogota/comments/1g9ov38/exoneraci%C3%B3n_cuota_de_manejo/?utm_source=chatgpt.com

r/Bogota • hace 1 a
Viewpoint4

Exoneración cuota de manejo.

Términos de uso general

Hola comunidad

quería preguntarles qué tan difícil es exonerar la cuota de manejo de las tarjetas de crédito en Colombia dependiendo de los bancos y cuáles han sido sus experiencias intentando exonerar este cobro.

1 3 Compartir

Brilliant_Ad_5683 • hace 1 a

Generalmente si exoneran cuota de manejo es porque es una tarjeta nueva y si dicen que la tarjeta no cobra manejo, ojo porque debe ser que cobra intereses diarios así usted difiera las compras a una sola cuota

2 Responder Premiar Compartir

caravela1 • hace 1 a
1% de más votados

9 de 10 veces que me exoneraron la cuota de manejo fue solo por 6 meses y muchas veces me pudieron condiciones cómo hacer compras de mínimo \$100.000 al mes no importa si fueran en compras separadas o una sola compra, tampoco importaba a cuántas cuotas. La 10ma vez fue durante un año cuando ofrecen las tarjetas

2 Responder Premiar Compartir

Unky31165 • hace 1 a

Llevo 2 veces que me la han exonerado y solo e llamado a preguntar a decir si hay campaña de exoneración este mes y hasta al momento siempre me han exonerado, la primera vez q llame la persona del banco me dio el consejo de que cada mes actualizan las campañas de exoneración del banco y que si un mes no me exoneraban siguiera llamando al próximo mes, y bueno hasta el momento estos dos años que llevo exonerado lo han echo a la primera

pd: hablé de Bancolombia

1 Responder Premiar Compartir

En un medio de circulación nacional, Infobae se emitido cómo en redes sociales como Instagram, Facebook y X (antes Twitter) han proliferado perfiles falsos que se hacen pasar por Bancolombia, con el fin de engañar a los usuarios y obtener sus datos personales o bancarios. Estas cuentas fraudulentas suelen ofrecer supuestas promociones, ayudas inmediatas o respuestas rápidas a problemas, lo que genera confianza en los clientes desprevenidos. Ante esta situación, el banco lanzó una alerta pública para

advertir que sus canales oficiales están verificados y que cualquier otro perfil que solicite información sensible corresponde a una estafa. El hecho ha generado gran movimiento en redes sociales, donde los usuarios han expresado su preocupación, compartido experiencias de intento de fraude y exigido mayor control a las entidades financieras y a las plataformas digitales para frenar estas prácticas.

Bancolombia "Solo eran unos datos. Nada malo pasará".

Y pasó. Fraudes y robos silenciosos que comienzan con una conversación que parece real.

Si ves Bancolombia con el símbolo de verificación, estás seguro. Si no... ¡es una trampa!

¡Esta cuenta es falsa!

No somos nosotros. ¿Cómo nos reconoces? Así →

¡Entonces estás en el perfil oficial!

Si no es así, son cuentas falsas.

Por eso no compartas datos como:

- Claves de tarjetas, cajeros o app.
- Usuario.

Mi Bancolombia

solo desde la tienda de aplicaciones de tu celular:

- App Store.
- Play Store.
- App Gallery.

V. MARCO JURIDICO

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.
Normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores.

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. Constitución Política de Colombia "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."

y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones."

Artículo 335. Constitución Política de Colombia

"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

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.

Establece los derechos y obligaciones de los consumidores financieros en el artículo 5, literales a y b, así:

Artículo 7º. Ley 1328 de 2009

"Son principios que orientan las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas; los siguientes: 1. Libertad de elección del consumidor financiero; 2. Transparencia; 3. Trato justo y equitativo; 4. Responsabilidad de las entidades vigiladas; 5. Efectividad de los mecanismos de protección del consumidor; 6. Confianza en el sistema financiero."

Artículo 12. Ley 1328 de 2009

"Las entidades vigiladas no podrán: (...) 2. Condicionar la prestación de un servicio a que el consumidor financiero adquiera otro producto o servicio, salvo que dicho condicionamiento corresponda a prácticas comerciales razonables o cuando se trate de productos complementarios o que compartan una funcionalidad o un riesgo común, caso en el cual el consumidor financiero deberá ser informado de tal circunstancia."

Artículo 13. Ley 1328 de 2009

"Son deberes de las entidades vigiladas para con los consumidores financieros: 1. Dar un trato equitativo y digno; 2. Brindar productos y servicios que se ajusten a las ofertas realizadas; 3. Dar información cierta, suficiente, clara y oportuna; 4. Garantizar la libertad de elección; 5. Respetar los términos, condiciones y procedimientos establecidos en los contratos; 6. Contar con funcionarios idóneos para atender a los consumidores; 7. Atender peticiones, quejas y reclamos con diligencia."

Artículo 12. Ley 1266 de 2008

"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.

"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.

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.

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."

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.

Otras legislaciones

Ley Estatutaria 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

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:

- a) El Tratamiento al cual serán sometidos sus datos personales y la finalidad del mismo;
- 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;
- c) Los derechos que le asisten como Titular;
- d) La identificación, dirección física o electrónica y teléfono del responsable del Tratamiento.

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.

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.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se 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:

"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.

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

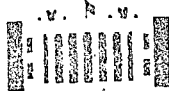
"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo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

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 participen 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.

Cordialmente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 30 de Septiembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____

No. 281 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito por _____

H. Julio Alberto Salas Vidal

~~SECRETARIO GENERAL~~