

Bogotá., Julio de 2026

Doctor:

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ

Secretario General

Senado de la República

Asunto. Radicación de proyecto de ley No. 135 de 2026 *"Por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se prohíben las prácticas comerciales abusivas, las modificaciones unilaterales y las renovaciones automáticas lesivas en el sector financiero, y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Secretario,

En virtud de nuestras facultades legales y constitucionales como Senador de la República, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el Artículo 154 de la Constitución de Colombia, así como lo establecido en el Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y las modificaciones del Artículo 13° de la Ley 974 de 2005, se radica ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el proyecto de ley *"Por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se prohíben las prácticas comerciales abusivas, las modificaciones unilaterales y las renovaciones automáticas lesivas en el sector financiero, y se dictan otras disposiciones"*.

está compuesta por:

1. Articulado.
2. Exposición de motivos

Adjunto original y una (1) copia del documento.

Atentamente;


ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República

Monica Kaur By.	

1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. _____ DE 2026 SENADO

"Por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se prohíben las prácticas comerciales abusivas, las modificaciones unilaterales y las renovaciones automáticas lesivas en el sector financiero, y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir y sancionar de manera drástica las prácticas contractuales abusivas por parte de las entidades financieras vigiladas, protegiendo el consentimiento expreso de los usuarios y garantizando la inmutabilidad de los beneficios pactados en los productos financieros.

Artículo 2. Adiciónese dos literales y modifíquese el artículo 11 de la Ley 1328 de 2009, los cuales quedarán así:

Artículo 11. Prohibición de utilización de cláusulas abusivas en contratos. Se prohíbe las cláusulas o estipulaciones contractuales que se incorporen en los contratos de adhesión que:

(...)

e. Faculten a las entidades vigiladas a contratar o renovar seguros de carácter voluntario o no obligatorio, omitiendo notificar expresamente al deudor su derecho a cancelar el producto o desistir de su prórroga hasta quince (15) días calendario previos a que esta se haga efectiva.

f. Las que establezcan que la entidad vigilada no es responsable respecto de los perjuicios o daños derivados de ingeniería social, vulnerabilidades de la plataforma o fraude que no sea considerado acto vandálico o errores operativos que puedan afectar la confidencialidad o integridad de la información administrada por la entidad.

g) Las demás que establezca de manera previa y general la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo. Cualquier estipulación o utilización de cláusulas abusivas en un contrato se entenderá por no escrita o sin efectos para el consumidor financiero.

Artículo 3. Adiciónese dos literales y modifíquese el artículo 12 de la Ley 1328 de 2009, los cuales quedarán así:

Artículo 12. Prácticas abusivas. Se consideran prácticas abusivas por parte de las entidades vigiladas las siguientes:

(...)

d) Omitir la entrega de información clara y oportuna al consumidor financiero sobre su derecho a cancelar o desistir de la renovación de pólizas de seguro no obligatorias. Para la efectividad de esta disposición, la entidad deberá notificar a cada cliente mediante los canales habituales de remisión de extractos mensuales, con una anticipación no menor a cuarenta y cinco (45) días calendario anteriores al vencimiento del término para ejercer dicha cancelación.

e) Alterar de manera unilateral los cupos de crédito, parámetros de consumo o condiciones de fidelización, para revocar o eliminar la exención de la cuota de manejo o cualquier otro beneficio comercial que el consumidor financiero ya estuviere disfrutando en sus cuentas de ahorro o tarjetas de crédito.

f) Modificar en perjuicio del consumidor financiero las condiciones y beneficios originalmente ofertados en la publicidad o establecidos en el contrato de adhesión, aludiendo a procesos de "optimización de portafolio", "actualización de políticas de riesgo" o figuras similares. Esta práctica solo será legítima cuando la modificación genere un beneficio directo, medible y cuantificable en la economía del consumidor.

g) Las demás que establezca de manera previa y general la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo. Las prácticas abusivas están prohibidas a partir de la entrada en vigencia de la presente norma y serán sancionables conforme lo dispone la Superintendencia Financiera de Colombia y la ley.

Artículo 4. Consentimiento Blindado y Prohibición de Tácita Aceptación.

Ninguna entidad financiera podrá interpretar el silencio, la inactividad o la falta de respuesta del consumidor financiero ante comunicaciones de texto, correos electrónicos o avisos en aplicaciones móviles, como una aceptación tácita para la renovación, cobro de comisiones o adición de servicios regulados en esta ley.

Todo consentimiento deberá ser expreso, inequívoco y revocable en cualquier momento a través del mismo canal por el cual se contrató el producto.

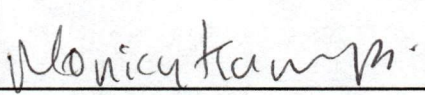
Artículo 5. Sanción de Ineficacia de Pleno Derecho y Reversión Obligatoria.

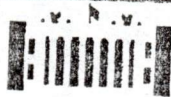
Las cláusulas, cobros o adiciones contractuales que violen las prohibiciones establecidas en la presente ley serán ineficaces de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial previa.

Una vez el consumidor financiero reporte el cobro no consentido, la entidad financiera estará obligada a revertir la transacción en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas hábiles, reintegrando el dinero indexado a la tasa de interés de mora vigente, junto con una indemnización sancionatoria equivalente al cien por ciento (100%) del valor cobrado ilegalmente.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

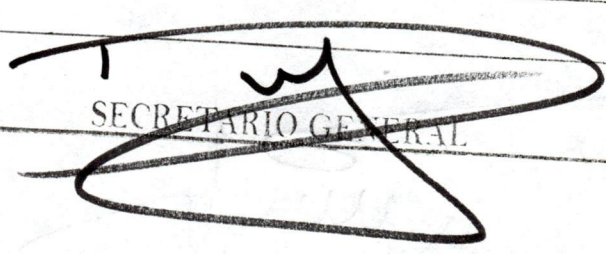

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 29 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo _____
No. 135 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H. S. Oscar Sanchez León


SECRETARIO GENERAL

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un banquero es un hombre que te presta su paraguas cuando brilla el sol y te lo quita en cuanto empieza a llover” Mark Twain

I. OBJETO

El presente proyecto de ley surge como una respuesta legislativa apremiante ante las crecientes asimetrías que caracterizan la relación entre las entidades del sector financiero y los ciudadanos en el marco de la contratación por adhesión.

Esta iniciativa tiene como objeto primordial prohibir y sancionar de manera drástica las prácticas contractuales abusivas ejercidas por las instituciones vigiladas, erigiéndose una modificación al régimen de protección al consumidor financiero que busca nivelar la balanza contractual mediante el amparo absoluto del consentimiento expreso de los usuarios y la garantía plena de la inmutabilidad de las condiciones y beneficios originalmente pactados en sus productos, impidiendo que el poder de mercado de los intermediarios se traduzca en un detrimento económico sistémico para la parte débil de la relación jurídica.

Para alcanzar este propósito, el articulado introduce un blindaje riguroso al consentimiento del consumidor, estableciendo el principio rector de que ninguna inactividad, silencio o falta de respuesta del usuario frente a comunicaciones en canales digitales o físicos pueda ser interpretada o instrumentalizada como una aceptación tácita de cargos, renovaciones o adiciones de servicios.

Asimismo, la iniciativa aborda de forma directa el fenómeno de las modificaciones unilaterales lesivas que las entidades bancarias suelen implementar bajo el amparo de justificaciones corporativas abstractas, tales como supuestos procesos de optimización de portafolios o actualizaciones de políticas de riesgo. El proyecto prohíbe categóricamente alterar en perjuicio del usuario los cupos de crédito, los parámetros de consumo, las condiciones de fidelización o las exenciones de cuotas de manejo que el cliente ya estuviere disfrutando legítimamente en sus cuentas de ahorro o tarjetas de crédito. Con esta medida, se eleva a rango legal el principio de respeto a la confianza legítima y la oferta publicitaria, dictaminando que cualquier modificación a las condiciones originalmente pactadas solo será válida si se traduce en un beneficio directo, medible y cuantificable para la economía del consumidor.

Finalmente, esta reforma normativa moderniza el régimen de responsabilidad civil y operativa en el ecosistema financiero digital, impidiendo que los establecimientos de crédito diluyan su deber de custodia y trasladen el riesgo de la ciberdelincuencia a los usuarios mediante cláusulas abusivas que los exoneren de responsabilidad frente a la ingeniería social o vulnerabilidades de sus plataformas.

Para asegurar que estas prerrogativas no se queden en enunciados nominales, el proyecto consagra la sanción de ineficacia de pleno derecho para las cláusulas e infracciones cometidas, vinculándola a un mecanismo de reversión obligatoria de fondos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas hábiles. Dicha restitución no solo indexará el dinero a la tasa de interés de mora vigente, sino que impondrá una indemnización sancionatoria equivalente al cien por ciento del valor cobrado ilegalmente, creando un desincentivo económico real contra las prácticas comerciales predatorias.

II. ASPECTOS GENERALES

MARCO CONCEPTUAL

1. El Abuso del Ius Variandi en Contratos de Adhesión Financiera

En la dogmática del derecho civil y comercial colombiano, el principio de conmutabilidad contractual impide que una de las partes altere unilateralmente las prestaciones esenciales de un negocio jurídico. La investigación de Gual, Pérez y otros (2024), titulada Las cláusulas abusivas y el test para determinar su control cataloga las facultades de modificación unilateral de las condiciones de un servicio como una manifestación patológica y desproporcionada del ius variandi empresarial.

Los autores demuestran que, si bien la Ley 1480 de 2011 prohíbe de forma general estas prácticas en el comercio masivo (artículo 37), en el sector financiero persisten zonas grises. Las entidades financieras recurren de manera sistemática a la modificación de las reglas de juego bajo argumentos corporativos abstractos, amparándose en que las circulares expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia no tipifican todas las variantes lesivas del mercado, lo cual deja al consumidor en una flagrante inestabilidad contractual.

Complementando esta postura, Gual, Acosta y Fernández (2023) definen el ius variandi como el poder de alteración de las condiciones del contrato o de las características del producto o servicio con total independencia de la existencia de

un motivo justificado. Los autores señalan que, en la contratación bancaria, las corporaciones recurren a modificaciones sorpresiva, quebrando el principio de conmutabilidad de las prestaciones.

La doctrina expuesta en esta investigación defiende la implementación de facultades de modificación siempre y cuando se de un estricto control de transparencia sustancial que ante el advenimiento de un evento ajeno a las partes que, aunque afecte el equilibrio sinalagmático, no comprometa irremediabilmente la funcionalidad o esencia del contrato, pues lo que interesa es garantizar la proporcionalidad inicial de las prestaciones pactadas ante las nuevas condiciones económicas, jurídicas y políticas contractuales sobre el alea y los riesgos del mercado, para asegurar la funcionalidad de las prestaciones económicas.

2. La Asimetría Informativa y la Tutela Informativa Proactiva de Derechos

El segundo componente conceptual va un paso más allá de lo planteado históricamente dentro del escenario del consentimiento informado y la aceptación expresa de las condiciones bancarias, sino a su vez la investigadora Blanco Barón advierte que las obligaciones legales genéricas de divulgación son insuficientes en el mercado financiero contemporáneo, pues no basta con otorgar la información de forma pasiva, sino que se requiere que el consumidor financiero la asuma, procese y utilice de una manera adecuada. Las corporaciones financieras diseñan entornos digitales y contractuales opacos destinados a invisibilizar los mecanismos de salida de productos accesorios, explotando los sesgos cognitivos de inercia y fatiga informativa del usuario.

Para mitigar este desequilibrio, la doctrina jurídica especializada en el entorno financiero propone transitar de forma imperativa hacia un modelo de "transparencia proactiva y disruptiva", abandonando los viejos paradigmas de la simple notificación formal o el preaviso pasivo. se demuestra que las corporaciones configuran deliberadamente sus plataformas digitales y sus flujos de comunicación bajo técnicas de arquitectura de la elección orientadas a obstaculizar la cancelación de servicios y automatizar cobros recurrentes.

Lo que la literatura denomina *sludge*, que es creación de «muros invisibles» y costos de transacción cognitivos para desincentivar acciones que perjudican al proveedor, como cancelar una suscripción, rechazar cookies o solicitar la eliminación de datos personales. Clics adicionales, menús ocultos, lenguaje confuso, pantallas intermedias innecesarias: cada uno de estos elementos es un obstáculo calculado. Cuando Richard Thaler —premio Nobel de Economía—

acuñó el término *sludge*, lo definió precisamente como el uso perverso de la arquitectura de elección para dificultar decisiones que beneficiarían al individuo. Este fundamento técnico justifica directamente la introducción de un preaviso mínimo de cuarenta y cinco (45) días calendario mediante los extractos mensuales, ya que rompe la inercia transaccional provocada por el diseño del software bancario y le otorga al ciudadano una ventana de tiempo real, visible y oportuna para evaluar y ejecutar su derecho de desistimiento.

3. La Teoría del Riesgo Creado y la Responsabilidad por Fraude Electrónico frente a la Falacia de la Ingeniería Social

El incremento sustancial de los fraudes en entornos virtuales exige redefinir la atribución de responsabilidad operativa en la banca digital, rebatiendo el argumento institucional de la exclusión por manipulación externa. En el artículo de investigación de William Jiménez Gil (2025), se controvierte directamente la costumbre bancaria de negar reembolsos amparándose en la "ingeniería social" de la que es víctima el cuentahabiente. El estudio demuestra que el fraude mediante phishing o suplantación en aplicativos ocurre porque coexisten brechas internas en los protocolos de confidencialidad de datos que las entidades custodian y fallas en el monitoreo preventivo de transacciones anómalas. Se plantea la necesidad de pasar de una tesis de responsabilidad subjetiva donde se demuestre la culpabilidad de la entidad bancaria, hacia un criterio de imputación objetiva en el cual no sea necesario para el usuario probar la negligencia, sino demostrar el daño, el nexo de causalidad y el banco deberá ser quien demuestre la culpa exclusiva de la víctima.

Según cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia, en 2023 se registraron más de 140000 casos de fraude electrónico en el sector financiero, con pérdidas que superaron los 4500 Millones de pesos, para el 2024 esta cifra disminuyó en 110.000 casos con un valor que supera los 25.000 millones de pesos.

SOPORTE ESTADÍSTICO OFICIAL: COMPORTAMIENTO DE LAS QUEJAS EN EL SECTOR FINANCIERO

Con el propósito de evidenciar el impacto real, la recurrencia y la magnitud de las prácticas comerciales objeto de regulación, se incorporan a continuación las estadísticas oficiales consolidadas de los últimos tres (3) años, obtenidas mediante derecho de petición elevado ante la Superintendencia Financiera de Colombia. Este registro métrico consolida el volumen de reclamaciones

presentadas formalmente por los consumidores financieros ante el ente de control, segmentadas bajo las tipologías fácticas que fundamentan la necesidad de la presente reforma legal:

Renovaciones automáticas no consentidas: Reclamaciones asociadas a la prórroga inconsulta de pólizas de seguro voluntarias o servicios de asistencia complementarios.

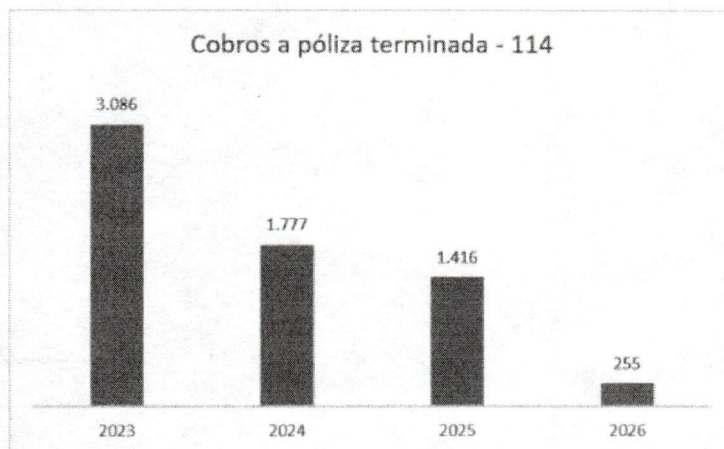
Modificaciones unilaterales: Quejas derivadas de la alteración arbitraria de las condiciones contractuales originarias, cupos de crédito o la supresión imprevista de las condiciones de exención de cobros como cuotas de manejo.

Desmejora de beneficios: Reportes por la eliminación o menoscabo de prerrogativas de fidelización, incentivos y ventajas comerciales originalmente publicitadas o pactadas con el usuario.

A continuación, se presentan los cuadros estadísticos detallados que reflejan la tendencia y el crecimiento de esta problemática en el mercado financiero nacional:

a) Renovaciones automáticas no consentidas de pólizas o asistencias

Para este literal se tomó como referencia el motivo 114 – Cobros a póliza terminada, por corresponder a eventos en los que se generan cobros asociados a pólizas cuya vigencia finalizó o que se encuentran terminadas.

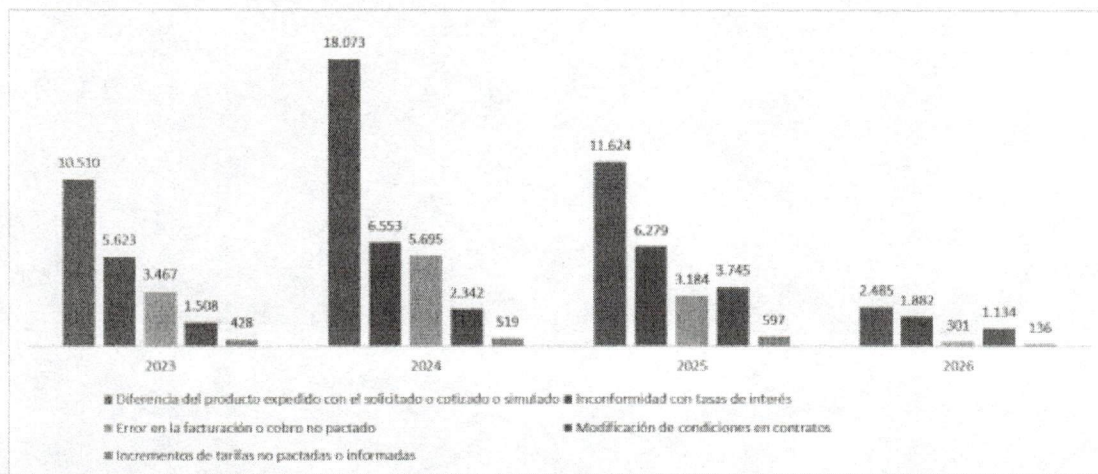


Es imperativo resaltar una limitación metodológica crítica detectada en la respuesta de la Superintendencia Financiera de Colombia ante el requerimiento de información sectorial. Al solicitar los datos desagregados sobre reclamaciones por renovaciones automáticas no consentidas de pólizas de seguro, el ente de control precisó que sus sistemas de registro consolidan y tipifican estas quejas bajo el

criterio genérico de "pólizas terminadas". El sistema actual de captura de datos invisibiliza el fenómeno específico de las prórrogas inconsultas en seguros de desempleo, vida u otros productos de adscripción voluntaria, camuflando el abuso comercial bajo la figura de una terminación ordinaria del vínculo contractual.

Este vacío en la taxonomía de las quejas institucionales evidencia de forma contundente la insuficiencia de la regulación vigente. La reciente Circular Externa 06 de 2025 de la Superintendencia Financiera ha demostrado ser un instrumento inocuo para exigir, vigilar o garantizar una publicidad efectiva en torno a la facultad que le asiste al consumidor financiero de cancelar estos productos opcionales. Al no existir una obligación fiscalizadora segmentada, las entidades bancarias continúan ejecutando renovaciones automáticas sin el debido preaviso, sabiendo que el sistema supervisor carece de alertas métricas para identificar esta modalidad de fraude al consentimiento.

Por consiguiente, la inclusión expresa de esta causal en el articulado del proyecto de ley se erige como una medida correctiva e inaplazable. Ante la miopía estadística y la laxitud de las circulares administrativas vigentes, se requiere una norma de rango legal que obligue a la separación técnica de estas conductas abusivas, dotando al Estado de herramientas reales de fiscalización y obligando a los establecimientos de crédito a implementar una política de transparencia proactiva e ineludible en beneficio de los usuarios.



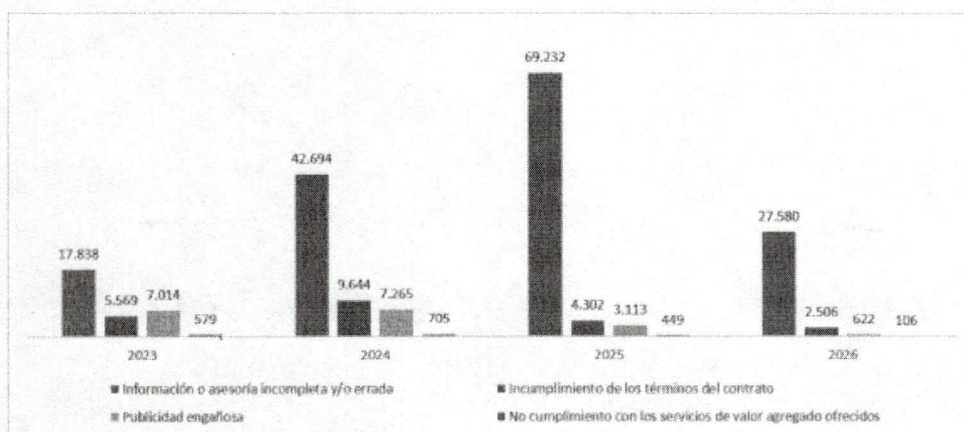
El análisis de la tendencia histórica de quejas presentadas por los usuarios evidencia la urgencia inaplazable de prohibir por vía legal la alteración unilateral de los cupos de crédito, las modificaciones contractuales espurias y la imposición de tarifas no informadas. Al observar el comportamiento del indicador relativo a la

modificación de condiciones en contratos, se registra una escalada alarmante y sostenida: las reclamaciones pasaron de 1.508 casos en 2023 a 2.342 en 2024, alcanzando su punto más crítico en 2025 con 3.745 quejas, lo que representa un incremento superior al 148% en solo dos años para esta tipología. Este preocupante ascenso refleja que las entidades financieras alteran de manera sistemática las reglas de juego una vez que el usuario ya ha adherido al producto, mermando por completo su seguridad jurídica y su capacidad de previsión económica. A este escenario de vulnerabilidad se suma el comportamiento de los incrementos de tarifas no pactadas o informadas, que escalan de forma ininterrumpida de 428 quejas en 2023 a 597 en 2025.

El hecho de que incluso en el año 2026 con un corte temporal parcial ya se contabilicen 1.134 reclamaciones por modificaciones contractuales y 136 por incrementos tarifarios arbitrarios, confirma que las circulares y mecanismos de control vigentes son absolutamente inocuos para contener el abuso de la posición dominante. Esta realidad estadística demuestra que las instituciones vigiladas trasladan sus costos comerciales al consumidor de forma unilateral, haciendo imperativa una restricción legal que castigue la inestabilidad contractual y garantice la inmutabilidad de lo pactado originalmente.

c) Desmejora o eliminación de beneficios publicitados o pactados originalmente

Para este literal se incluyeron los motivos asociados a incumplimiento de condiciones pactadas u ofrecidas, publicidad, información o asesoría sobre beneficios, así como servicios de valor agregado ofrecidos.



La correlación entre las tácticas de captación comercial y la distorsión del consentimiento del usuario queda plenamente demostrada al analizar las

alarmantes cifras asociadas a la desmejora o eliminación de beneficios originalmente pactados o publicitados. El indicador más crítico y descriptor de esta problemática es la información o asesoría incompleta y/o errada, la cual experimentó una escalada exponencial al pasar de 17.838 quejas en 2023 a 42.694 en 2024, alcanzando su punto más alarmante en 2025 con la alarmante cifra de 69.232 reclamaciones.

Este comportamiento estadístico devela que los establecimientos de crédito inducen de manera sistemática al error a los ciudadanos durante la fase precontractual, valiéndose de la enunciación ambigua o engañosa de beneficios temporales que son percibidos por el usuario como condiciones permanentes de su producto. Esta manipulación informativa se complementa con la persistencia de la publicidad engañosa, que registró 7.014 casos en 2023 y 7.265 en 2024, consolidando un escenario donde el consentimiento lejos de ser un acto libre e informado es viciado mediante ofertas de fidelización que las entidades revocan unilateralmente una vez capturado el cliente.

El hecho que, en el año 2026, con un corte temporal parcial, ya se computen 27.580 quejas por asesorías deficientes y 2.506 por incumplimiento de los términos del contrato, confirma que la omisión de las restricciones reales del portafolio es una práctica estructural. Cuando la banca instrumentaliza la asimetría técnica para que el consumidor firme bajo premisas falsas, se configura un vicio del consentimiento por error provocado, haciendo imperativa una reforma legal que penalice de forma drástica el incumplimiento de las condiciones originalmente ofertadas en la publicidad.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto no encuentra antecedentes legislativos en los últimos años en el Congreso de Colombia.

IV. DERECHO COMPARADO

El Modelo Chileno: Inmutabilidad Contractual y Responsabilidad Objetiva por Fraude

El ordenamiento jurídico de Chile constituye uno de los referentes más avanzados y rigurosos en la proscripción de conductas abusivas por parte de las entidades bancarias y en la limitación del riesgo operativo trasladado al usuario en caso de

suplantación o robo. A través de la Ley N° 19.496, el legislador chileno plantea que:

Artículo 3.- En el caso de que los medios de pago a que se refiere esta ley sean utilizados con posterioridad al aviso de extravío, hurto, robo o fraude, el emisor será responsable de tales operaciones y sus consecuencias económicas, en virtud de lo señalado en el artículo anterior.

Por ende, el usuario del respectivo medio de pago quedará liberado de responsabilidad por estos conceptos, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiese corresponderle con motivo del extravío, hurto, robo o fraude respectivo.

Las cláusulas de los contratos que impongan el deber de prueba sobre el usuario, por operaciones realizadas con posterioridad al aviso de extravío, hurto, robo o fraude, no producirán efecto alguno y se tendrán por no escritas.

Artículo 4.- Tratándose de operaciones anteriores al aviso a que se refiere el artículo 2 de esta ley, el usuario deberá reclamar al emisor aquellas operaciones respecto de las cuales desconoce haber otorgado su autorización o consentimiento, en el plazo de treinta días hábiles siguientes al aviso.

El reclamo podrá incluir operaciones realizadas en los ciento veinte días corridos anteriores a la fecha del aviso efectuado por el usuario.

En relación con las operaciones no autorizadas incluidas en el reclamo, se considerará especialmente la circunstancia de que el emisor haya enviado una alerta de fraude al usuario, identificando las operaciones sospechosas, y que exista constancia de su recepción por parte del usuario, conforme al contrato de prestación de servicios financieros correspondiente.

Tan pronto el usuario tome conocimiento de la existencia de operaciones no autorizadas, deberá dar aviso conforme a lo previsto en el artículo 2 de esta ley. En los casos en que el usuario desconozca haber autorizado una operación, corresponderá al emisor probar que dicha operación fue autorizada por el usuario y que se encuentra registrada a su nombre.

El solo registro de las operaciones no bastará, necesariamente, para demostrar que esta fue autorizada por el usuario, ni que el usuario actuó con culpa o descuido que le sean imputables, sin perjuicio de la acción contra el autor del delito.

El Modelo Peruano: Control Especial de Conducta de Mercado y Transparencia en Seguros

Artículo 85.- Contratación de servicios financieros y modificaciones contractuales Sin perjuicio de la observancia de los derechos reconocidos al consumidor en el

presente Código, las entidades del sistema financiero pueden decidir la contratación con los usuarios del servicio en función a las condiciones particulares de riesgo, el comportamiento crediticio, las características de los productos que se diseñen para los mercados y la falta de transparencia debidamente reglamentada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Cuando las modificaciones o la resolución del contrato tengan por sustento la aplicación de normas prudenciales emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, las empresas no se encuentran obligadas a cursar a sus clientes la comunicación previa que se exige en el artículo 5 de la Ley núm. 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros. Las normas prudenciales emitidas por la citada autoridad son aquellas tales como las referidas a la administración del riesgo de sobreendeudamiento de deudores minoristas o por consideraciones del perfil del cliente vinculadas al sistema de prevención del lavado de activos o del financiamiento del terrorismo.

El Modelo Mexicano: Fiscalización de Contratos de Adhesión y Supresión de Cláusulas Leoninas

En los Estados Unidos Mexicanos, la protección del consumidor bancario está encomendada a un régimen especial capitulado en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, norma que faculta a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para ejercer un control preventivo y correctivo sobre las conductas de las instituciones de crédito.

La ley confiere la atribución expresa de revisar y ordenar modificaciones obligatorias a los contratos de adhesión emitidos por los bancos, con el fin de suprimir de manera inmediata cualquier cláusula leonina o disposición abusiva que faculte a la entidad a dar por terminado o alterar unilateralmente las condiciones comerciales, tarifas o beneficios originalmente ofrecidos al cliente en la publicidad.

DEL PROCEDIMIENTO PARA ORDENAR LA SUPRESIÓN DE CLÁUSULAS ABUSIVAS

CUARTA.- Para identificar la existencia de Cláusulas Abusivas, la Comisión Nacional podrá en cualquier momento analizar de forma integral el Contrato de

Adhesión y cualquier otro documento que sea parte del mismo, de acuerdo al sector, producto o servicio de que se trate y, en su caso, al contratante. Lo anterior lo podrá realizar a través de:

- I. El registro y, en su caso, autorización de los Contratos de Adhesión en los registros de contratos de adhesión que administre la Comisión Nacional;*
- II. El ejercicio de evaluación y supervisión que realice a las Instituciones Financieras;*
- III. Los procedimientos de atención a Usuarios que conozca, y*
- IV. El ejercicio de sus demás atribuciones.*

QUINTA.- *Para ordenar la supresión de Cláusulas Abusivas, la Comisión Nacional se sujetará a lo siguiente:*

- I. Informará a la Institución Financiera, mediante oficio, la orden de supresión de la Cláusula Abusiva de que se trate, para que en un plazo de diez días hábiles, contado a partir de aquel en que surta efectos la notificación del oficio, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, acompañando la documentación que soporte su dicho, y*
- II. Resolverá lo conducente en un plazo de diez días hábiles siguientes, contado a partir de aquel en que se cumpla el plazo para el pronunciamiento de la Institución Financiera.*

SEXTA.- *Las Instituciones Financieras contarán con un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución que se emita en términos de la fracción II de la disposición anterior, para acreditar ante la Comisión Nacional, la modificación al formato de Contrato de Adhesión en el que se suprima la Cláusula Abusiva respectiva.*

SÉPTIMA.- *La Comisión Nacional informará a su Junta de Gobierno de las resoluciones por las que se ordene la supresión de Cláusulas Abusivas; asimismo, las publicará en su página electrónica en la red mundial denominada "internet", a través del Buró de Entidades Financieras a que se refiere el artículo 8 Bis de la Ley y por cualquier otro medio que estime conveniente.*

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

CONSTITUCIONALES

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 garantizara 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.

LEGALES

LEY 1748 DE 2014. Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.

LEY 1793 DE 2016. Por medio de la cual se dictan normas en materia de costos de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.

LEY 1555 DE 2012. Por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.

JURISPRUDENCIALES

- **Sentencia SC16496-2016: Fecha: 16 de noviembre de 2016.**

Magistrada Ponente: Margarita Cabello Blanco.

Asunto: Recurso de casación interpuesto contra la decisión de segunda instancia en un proceso ordinario donde se cuestiona la responsabilidad contractual de un banco derivada de un sobregiro generado por retiros fraudulentos y el consiguiente reporte negativo en centrales de riesgo.

En esta sentencia, la Corte reiteró la responsabilidad objetiva de los bancos en la protección de los recursos de sus clientes. El caso se refería a la apertura fraudulenta de una cuenta de ahorros a nombre de una persona, sin su consentimiento, y la posterior realización de transacciones fraudulentas.

La Corte determinó que el banco incumplió con su deber de verificar la identidad del cliente al momento de abrir la cuenta, lo que facilitó el fraude. Se enfatizó que

los bancos deben actuar con diligencia y cuidado en todas sus operaciones, y que no pueden escudarse en la falta de culpa para evadir su responsabilidad. La Corte reiteró que las entidades financieras tienen una responsabilidad profesional derivada de la naturaleza riesgosa de su actividad y su deber de garantizar la seguridad en las operaciones bancarias. No obstante, concluyó que el banco cumplió con las medidas necesarias y no se demostró negligencia en su proceder.

• **Sentencia SC18614-2016: Fecha: 19 de diciembre de 2016.**

Magistrado Ponente: Ariel Salazar Ramírez.

Resumen de los hechos: Una sociedad anónima sufrió un fraude electrónico donde se sustrajeron \$124 millones de su cuenta de ahorros mediante el uso del portal empresarial proporcionado por el banco. Se argumentó que el banco no capacitó adecuadamente al cliente ni garantizó la seguridad del portal, mientras que el banco alegó culpa del cliente por negligencia en el uso de las claves de acceso y en la protección de los equipos utilizados. Ratio decidendi: La Corte estableció que la actividad bancaria es riesgosa por naturaleza y los bancos deben garantizar la seguridad de los sistemas transaccionales. Los bancos solo pueden exonerarse si demuestran fuerza mayor, caso fortuito o culpa del cliente. Se adoptó un estándar de responsabilidad profesional de tipo empresarial que implica mayores exigencias que la diligencia normal. En este caso, la Corte condenó al banco a responder por los perjuicios causados a un cliente que fue víctima de phishing.

El cliente accedió a una página web falsa que simulaba ser la del banco, proporcionando sus datos confidenciales, lo que permitió a los delincuentes realizar transferencias no autorizadas desde su cuenta. La Corte argumentó que el banco tenía la obligación de implementar medidas de seguridad adecuadas para prevenir este tipo de fraude, y que su incumplimiento generaba su responsabilidad, incluso si no había actuado con culpa.

• **Sentencia SC1230-2018. Fecha: 25 de abril de 2018.**

Magistrado Ponente: Luis Alfonso Rico Puerta.

Resumen de los hechos: La Corte aborda un caso de responsabilidad civil extracontractual en el que la Caja de Compensación Familiar – Cajas de Compensación Familiar de Colombia (Cajacopi) demandó al Banco Agrario de

Colombia, sede San Benito Abad (Sucre), por la apertura irregular y negligente de una cuenta de ahorros a nombre de la demandante, sin su autorización. El 6 de abril de 2005, se abrió una cuenta de ahorros en el Banco Agrario a nombre de Cajacopi, sin que esta hubiera solicitado dicha apertura. Personas inescrupulosas suplantaron a la entidad, presentando documentación falsa para realizar la apertura de la cuenta. Posteriormente, se realizaron transacciones fraudulentas que afectaron los recursos de Cajacopi. Ratio decidendi: La Corte concluyó que el Banco Agrario no adoptó las medidas necesarias para verificar la autenticidad de la documentación presentada y la identidad de quien solicitó la apertura de la cuenta. Se estableció que el banco tenía la obligación de implementar controles más rigurosos para evitar la suplantación de identidad y proteger los intereses de sus clientes y terceros.

Por lo tanto, se casó la sentencia del Tribunal y se restableció la decisión de primera instancia, responsabilizando al Banco Agrario por los perjuicios causados a Cajacopi. La Corte determinó que los bancos tienen una responsabilidad profesional empresarial basada en la teoría del riesgo creado. Se exige a las entidades financieras estándares altos de prudencia y seguridad. El banco solo puede exonerarse si demuestra una causa extraña que rompa el nexo causal, como culpa del cliente o fuerza mayor.

• **Sentencia SC5176-2020. Fecha: 18 de diciembre de 2020.**

Magistrado Ponente: Luis Alonso Rico Puerta.

Resumen de los hechos: Una empresa presentó una demanda contra el Banco BBVA Colombia S.A., alegando que la entidad financiera había incumplido sus obligaciones contractuales al permitir el pago fraudulento de dos órdenes de transferencia, identificadas como 608 y 613, emitidas el 8 de octubre de 1997. Estas órdenes fueron alteradas, resultando en la desviación de fondos hacia cuentas no autorizadas. Matización de la Responsabilidad Objetiva: Esta sentencia introduce una matización importante a la tendencia aparentemente uniforme hacia la responsabilidad objetiva. Subraya que, al menos en casos donde se alega un incumplimiento específico de deberes contractuales y existen indicios de fallas internas o falta de diligencia en la custodia de documentos, la prueba de la culpa o negligencia del banco vuelve a ser un elemento central.

Énfasis en los Deberes Contractuales: La SC5176-2020 pone un mayor énfasis en los deberes específicos que el banco tiene para con sus clientes en el marco del contrato, como el deber de custodia y la obligación de garantizar la seguridad en

el manejo de las operaciones. El incumplimiento de estos deberes, por negligencia o culpa, es lo que genera la responsabilidad.

Presunción como Mecanismo de Protección: La mención de la presunción de responsabilidad por la naturaleza riesgosa de la actividad bancaria actúa como un mecanismo para no dejar indefenso al consumidor, incluso en un esquema de responsabilidad subjetiva. Obliga al banco a demostrar su diligencia y la causa extraña para exonerarse.

Necesidad de Análisis Caso por Caso: La aparente contradicción entre esta sentencia y otras que favorecen la responsabilidad objetiva subraya la necesidad de analizar las circunstancias específicas de cada caso de fraude electrónico.

•Sentencia T-360/2022 de la Corte Constitucional. Fecha: 13 de octubre de 2022.

Magistrado Ponente: Hernán Correa Cardozo

Caso: Acción de tutela presentada por una persona que fue objeto de suplantación de identidad con sus datos biométricos huella y cedula que fueron utilizados para abrir productos en una entidad bancaria mediante la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al buen nombre, honra, habeas data y debido proceso.

Fallo: Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. Resumen de los hechos: Ismael Silva Rodríguez alegó que fue reportado en la central de riesgos Datacrédito por incumplimiento en pagos de productos financieros (crédito, tarjeta de crédito, cuenta de ahorros) que no adquirió. Atribuyó estos reportes a un caso de suplantación de identidad, originado tras entregar su cédula y huellas digitales a supuestos representantes de una empresa fraudulenta. El Banco sostuvo inicialmente que los productos fueron solicitados a través de su aplicación móvil utilizando datos biométricos y la cédula del accionante. Sin embargo, una investigación interna del banco concluyó que hubo uso fraudulento de sus datos personales. El juez de primera instancia declaró improcedente la tutela, argumentando que existían otros mecanismos judiciales como el proceso penal. El Banco incluyó una nota en el reporte crediticio indicando "víctima de falsedad personal", pero mantuvo los registros en las centrales de riesgo.

La Corte destacó que el habeas data protege la veracidad, integridad y finalidad de los datos personales. El reporte negativo por obligaciones inexistentes

(producto del fraude) vulnera estos principios, ya que el accionante no dio consentimiento para la adquisición de los productos ni para el reporte de información inexacta. Responsabilidad demostrada del banco:

Las entidades financieras tienen la obligación de realizar investigaciones diligentes en casos de posible fraude o suplantación. Aunque el Banco realizó una investigación, no adoptó medidas efectivas para corregir el reporte crediticio al confirmar la inexistencia de las obligaciones. Improcedencia de mantener la información negativa: La inclusión de la nota "víctima de falsedad personal" en el reporte no subsana la vulneración, ya que los productos no tienen validez jurídica al ser obtenidos fraudulentamente. La Corte declaró que mantener esta información afecta crediticio del accionante.

VI. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...) 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.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VIII. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración del honorable Senado de la Republica, el texto de este proyecto de ley *"Por la cual se modifica la Ley 1328 de 2009, se prohíben las prácticas comerciales abusivas, las modificaciones unilaterales y las renovaciones automáticas lesivas en el sector financiero, y se dictan otras disposiciones"*.

Atentamente;


ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador de la República

Monica Kervel	



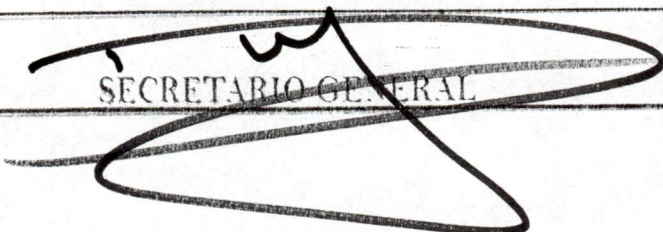
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 29 de Julio del año 2026

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

No. 135 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

H. S. Oscar Sánchez León


SECRETARIO GENERAL