



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1967

Bogotá, D. C., jueves, 16 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en Liquidación y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley N° 280 de 2025 "Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones"

Bogotá D.C., 16 de agosto de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

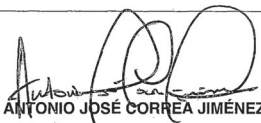
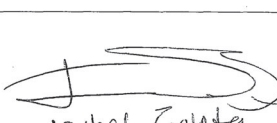
Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones"

Doctor González:

De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley, "Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones" iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 Isabel Echeverri Senadora Pacto Histórico
 Álvaro Uribe	 Esmaralda Hernández S.
 Germán Arango	 Adolfo Pineda
 Fabián Díaz Pardo	 Jabel Quiroz

Proyecto de Ley N° 280, de 2025 “Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones”

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto.

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo y el procedimiento para el levantamiento del velo corporativo en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud –EPS–, a fin de garantizar la protección de los acreedores, la defensa del patrimonio público y los derechos de los usuarios del sistema de salud.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de esta ley se aplican a todas las EPS sometidas a liquidación administrativa.

Artículo 3°. Principios rectores.

El levantamiento del velo corporativo de las EPS se regirá por los siguientes principios:

1. **Excepcionalidad:** La desestimación de la personalidad jurídica solo procederá en casos expresamente previstos y probados de fraude, abuso del derecho, simulación o perjuicio grave al interés público o a terceros.
2. **Proporcionalidad:** Las medidas adoptadas deberán ser idóneas, necesarias y equilibradas frente a los fines de protección del patrimonio público, de los usuarios y acreedores.
3. **Debido proceso:** Toda decisión deberá garantizar el derecho de defensa, contradicción, publicidad, acceso a la justicia y recursos judiciales.
4. **Imparcialidad e independencia:** El levantamiento del velo será decidido por autoridad judicial.

5. **Solidaridad y responsabilidad:** Cuando se decreta el levantamiento del velo, los socios, accionistas, administradores o beneficiarios reales responderán solidaria e ilimitadamente con su patrimonio por las obligaciones insatisfechas de la EPS.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO JUDICIAL

Artículo 4º. Competencia.

El levantamiento del velo corporativo de las EPS en liquidación será de conocimiento de los jueces administrativos

Artículo 5°. Legitimación.

Podrán solicitarlo:

- a) El agente liquidador.
b) Los acreedores reconocidos.
c) La Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 6°. Causales para el levantamiento del velo corporativo.

El levantamiento del velo corporativo en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud procederá únicamente en los siguientes casos, siempre que se encuentren debidamente acreditados:

1. **Fraude a la ley o al orden público:** Cuando se utilice la personalidad jurídica de la EPS para defraudar acreedores, usuarios o al patrimonio público.
2. **Abuso de la personalidad jurídica:** Cuando la EPS haya sido utilizada en forma indebida para encubrir actos contrarios a la ley, el interés general o los derechos de terceros.
3. **Confusión patrimonial:** Cuando se demuestre la inexistencia de separación real entre el patrimonio de la EPS y el de sus socios, accionistas, administradores o beneficiarios reales.
4. **Simulación de actos jurídicos:** Cuando se acredite que la EPS fue utilizada para realizar actos simulados que oculten la verdadera voluntad de las partes con el propósito de evadir obligaciones legales o contractuales.

5. **Desviación del objeto social:** Cuando se compruebe que la EPS fue utilizada para fines distintos a los autorizados legalmente, en detrimento de los usuarios, los acreedores o el sistema de salud.
6. **Uso para fines ilícitos:** Cuando se acredite que la EPS ha servido como instrumento para actividades ilegales o contrarias a la moral y al orden público.
7. **Perjuicio grave al interés público:** Cuando el mantenimiento de la personalidad jurídica autónoma implique un daño cierto y desproporcionado a los usuarios del sistema de salud, al erario o a los acreedores reconocidos.

Artículo 7°. Requisitos de la demanda.

La demanda deberá contener:

1. Identificación de la EPS en liquidación y de los presuntos responsables.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad.
3. Los hechos constitutivos de fraude, abuso, simulación o desviación del objeto social, que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
5. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

Artículo 8º. Trámite.

El trámite establecido para la presente demanda será el mismo que establece el artículo 172 de la ley 1437 de 2011 (CPACA)

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

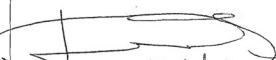
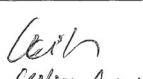
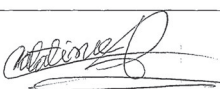
Artículo 9°. Carácter supletorio.

En lo no previsto en la presente ley se aplicarán las normas del Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 10°. Vigencia y derogatorias.

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

Cordialmente,

 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 Israel Zoleta Senadora Pacto Histórico
 A. Cello	 Esmeralde Hernández
 Fabian Díaz	 Isabel Quiroz
 FABIAN DÍAZ	 Isabel Quiroz

 Martha Isabel Peralta Epieyú Senadora de la República Pacto Histórico - MAIS	 IMELDA DAZA COTES Senadora de La República
---	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley N.º 280 de 2025 "Por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en liquidación y se dictan otras disposiciones"

La presente exposición de motivos, del proyecto de ley por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las entidades promotoras de salud en liquidación y se dictan otras disposiciones, tendrá como Columna vertebral en esta exposición de motivos, (I) objeto del proyecto, (II) consideraciones, (III) antecedentes, (IV) marco constitucional y Legal, (V) Conflictos de intereses y (VI) Impacto fiscal.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco normativo claro y garantista para el levantamiento del velo corporativo en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). Se busca asegurar la protección de los acreedores, la defensa del patrimonio público y la garantía efectiva de los derechos de los usuarios del sistema de salud.

La iniciativa surge teniendo como ejemplo la inexigibilidad del artículo 65 de la ley 2195 de 2022, por parte de la corte constitucional a través de la sentencia C-126 de 2024, donde se precisó que el levantamiento del velo corporativo debe ser competencia judicial y no administrativa, garantizando imparcialidad, independencia y debido proceso.

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. 280 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
Lis Antonio Correa, Isabel Zuleta, Aida Arella,
Emenilda Hernandez, Wilson Arias, Catalina Pérez,
Fabian Diaz, Isabel Góngora, Patricia Parilla, Inelda Daza

SECRETARIO GENERAL

II. CONSIDERACIONES Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) surgieron en Colombia con la expedición de la Ley 100 de 1993, norma que creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Antes de esta reforma, el país tenía un modelo fragmentado y desigual: el Instituto de Seguros Sociales (ISS) atendía principalmente a trabajadores formales, las cajas de previsión a empleados públicos, los hospitales públicos a la población más vulnerable y los servicios privados a quienes tenían capacidad de pago. Esta dispersión generaba una baja cobertura, pues hacia 1993 apenas un 20 % a 25 % de los colombianos contaba con algún tipo de aseguramiento en salud. La Ley 100 introdujo un esquema inspirado en la competencia regulada, en el que el Estado mantenía la rectoría pero los privados y públicos asumían la gestión del aseguramiento. Allí nacieron las EPS, encargadas de afiliar a la población, administrar los recursos que provienen de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y garantizar la prestación de los servicios a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS). El sistema se estructuró sobre dos regímenes: el contributivo, financiado por aportes de trabajadores y empleadores; y el subsidiado, dirigido a la población sin capacidad de pago con recursos del Estado. Este modelo permitió una expansión sin precedentes en la cobertura. En menos de dos décadas, Colombia pasó de tener una afiliación cercana al 24 % de la población a superar el 90 % hacia 2010, y en la actualidad se mantiene en niveles superiores al 97 %, lo que ha sido reconocido como un logro importante en términos de acceso formal al sistema. Sin embargo, la evolución de las EPS ha estado marcada por tensiones y crisis. A finales de los años noventa y comienzos del 2000 varias EPS fueron liquidadas por problemas financieros y deficiencias en la prestación de servicios. En 2007 se fortaleció la vigilancia a través de la Superintendencia Nacional de Salud y se introdujeron reformas que buscaban mayor control sobre los recursos de la UPC. Durante la década de 2010, pese a que la cobertura alcanzó casi la universalidad, las deudas con hospitales y clínicas crecieron hasta llegar a billones de pesos, la calidad del servicio fue cuestionada y se evidenciaron casos de corrupción y desvío de recursos. En el gobierno del presidente Andrés Basteiro fueron liquidadas 9 EPS, en el de Álvaro Uribe 5 fueron liquidadas 5 EPS, en el de Juan Manuel Santos fueron liquidadas 18 EPS, en el de Iván Duque fueron liquidadas 10 EPS. En el actual gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), la crisis se ha profundizado y han	sido intervenidas y liquidadas EPS con millones de afiliados, entre ellas Asmet Salud y Savia Salud. Paralelamente, la Contraloría General de la República ha documentado hallazgos fiscales que muestran uso indebido de recursos públicos, confusión patrimonial entre EPS y sociedades relacionadas, pagos irregulares a terceros y evasión de obligaciones con hospitales. Estos hechos han alimentado la percepción de que, aunque el modelo de EPS permitió masificar la cobertura, no logró garantizar la sostenibilidad financiera ni la calidad en la atención. En síntesis, las EPS surgieron como un instrumento para ampliar el acceso a la salud bajo un esquema de aseguramiento mixto, lograron expandir la cobertura hasta casi la universalidad, pero con el paso del tiempo han evidenciado fallas estructurales relacionadas con la corrupción, el endeudamiento y la pérdida de confianza ciudadana, lo que hoy plantea la necesidad de replantear su papel o incluso sustituirlas dentro del sistema de salud colombiano. Ante este panorama, el levantamiento del velo corporativo se configura como una herramienta indispensable para hacer responsables, con su propio patrimonio, a los socios, accionistas y administradores que hayan abusado de la personalidad jurídica de las EPS en perjuicio de los usuarios y del Estado. III. ANTECEDENTES La figura del levantamiento del velo corporativo, en el ámbito del derecho privado, surge como una construcción doctrinal y jurisprudencial en el campo del derecho societario, concebida para enfrentar situaciones en las cuales la personalidad jurídica de una sociedad es utilizada de manera abusiva o fraudulenta. En efecto, la regla general en el derecho privado establece que la sociedad constituye una persona jurídica distinta de sus socios o accionistas, lo cual garantiza la separación patrimonial y la limitación de la responsabilidad. Bajo este principio, los socios responden únicamente hasta el monto de sus aportes y no comprometen su patrimonio personal frente a las obligaciones sociales. No obstante, desde inicios del siglo XX, tanto la doctrina como la jurisprudencia advirtieron que dicha protección podía prestarse a fraudes, abusos o simulaciones. Tal situación se evidencia, por ejemplo, cuando los socios instrumentalizan la sociedad como mera "pantalla" para evadir responsabilidades, defraudar acreedores o ejecutar actos contrarios a la ley. Frente a ello, se configuró la
posibilidad de "desestimar la personalidad jurídica" o de "levantar el velo corporativo", figura que permite desconocer la ficción de autonomía de la persona jurídica para hacer responsables directos a los socios, administradores o beneficiarios reales. En el caso colombiano, aunque la figura no se encuentra expresamente consagrada en una norma de carácter general, su desarrollo se ha cimentado en tres fuentes principales: Doctrina comparada, especialmente en el ámbito anglosajón (common law), donde se consolidaron las nociones de <i>piercing the corporate veil</i> y <i>lifting the corporate veil</i>. Jurisprudencia nacional, tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado, que han admitido la procedencia del levantamiento del velo en supuestos de fraude, abuso de la personalidad jurídica o confusión patrimonial. Superintendencia de Sociedades, que ha reconocido su aplicación en procesos de insolvencia, liquidación y responsabilidad de administradores, siempre bajo carácter excepcional, restrictivo y garantista del debido proceso. De esta manera, en el derecho privado colombiano, el levantamiento del velo corporativo no implica la eliminación del principio de separación patrimonial, sino su excepción en casos concretos, con el fin de evitar que la sociedad sea utilizada como instrumento de fraude, abuso del derecho o afectación de terceros. Ahora bien, hasta el momento, esta herramienta se ha aplicado principalmente en el ámbito del derecho privado. Sin embargo, a partir de la Ley 2195 de 2022, el legislador pretendió trasladar dicha figura al derecho público, al facultar a la Contraloría General de la República para ejercer el levantamiento del velo corporativo. No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-126 de 2024, declaró la inconstitucionalidad de tal disposición al advertir que el levantamiento del velo corporativo constituye una función estrictamente jurisdiccional que debe ser decidida por el juez natural. En consecuencia, no puede ser ejercida por un órgano de control de carácter administrativo, pues ello desconocería el debido proceso, la independencia y la imparcialidad judicial. En síntesis, otorgar funciones jurisdiccionales a la Contraloría General de la República constituiría un abuso del poder legislativo, en la medida en que desborda	la naturaleza administrativa de dicho organismo, tal como lo estableció de manera categórica la Corte Constitucional en la citada sentencia. En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley busca acoger las reglas fijadas por la Corte, trasladando la competencia a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, delimitando de manera precisa las causales y procedimientos, y garantizando que su aplicación se realice bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y debido proceso. IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL El proyecto se sustenta en los siguientes fundamentos: Artículo 2 de la Constitución Política: La protección de los derechos de todas las personas, en especial los fundamentales a la salud y a la vida. Artículo 49: Reconoce la salud como un derecho fundamental y ordena al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud. Artículo 83: Principio de buena fe, que se presume en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas. Artículo 95: Obliga a toda persona a respetar los derechos ajenos y a no abusar de los propios. Artículo 116: Permite atribuir funciones jurisdiccionales excepcionales a autoridades administrativas, pero exige independencia e imparcialidad, lo que la Corte recordó en la C-126 de 2024. Sentencias C-840 de 2001, C-438 de 2022 y C-126 de 2024: Reafirman que el levantamiento del velo corporativo es una medida excepcional que solo puede decretarse por autoridad judicial. Ley 1437 de 2011 (CPACA): Regula el procedimiento administrativo y contencioso administrativo, aplicable supletoriamente. Código General del Proceso: Establece normas procesales generales para las demandas que involucren la desestimación de la personalidad jurídica. En conclusión, este proyecto de ley materializa los mandatos constitucionales y jurisprudenciales, dotando al Estado de un mecanismo eficaz para garantizar el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público y la protección de los derechos de los usuarios del sistema de salud, especialmente frente a la liquidación de EPS.

V. Conflictos de Intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

"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.

(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

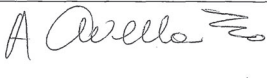
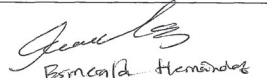
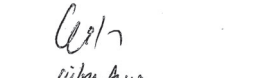
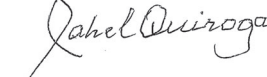
"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo 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..."

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VI. Impacto Fiscal

El presente proyecto no genera impacto fiscal directo, dado que no impone nuevas cargas económicas al Estado ni crea nuevas estructuras o entidades.

Cordialmente,

 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 Isabel Zuleta Senadora Pacto Histórico
	 Esmeralda Hernández
 Aida Arellano	
 Fabian Díaz	 Jahel Quiroga

 Martha Isabel Peralta Epieyú Senadora de la República Pacto Histórico - MAIS	 IMELDA DAZA COTES Senadora 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 ☒ Acto legislativo	
No. 280 Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:	
Hs. Antonio Correa, Isabel Zuleta, Aida Arellano, Esmeralda	
Hernández, Wilson Arias, Catalina Pérez, Fabian Díaz,	
Jahel Quiroga, Martha Peralta, Imelda Daza	
SECRETARIO GENERAL	

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.280/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL LEVANTAMIENTO DEL VELO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD EN LIQUIDACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANTONIO CORREA JIMÉNEZ, ISABEL ZULETA LÓPEZ, AIDA AVELLA ESQUIVEL, ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA, WILSON ARIAS CASTILLO, CATALINA PÉREZ PÉREZ, FABIÁN DÍAZ PLATA, JAHEL QUIROGA CARRILLO, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, IMELDA DAZA COTES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Preparado: Saraly Novoa
Revisado: Dra. Dolly Rojas – Jefe (E) Sección de Leyes
Revisado: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 281 DE 2025 SENADO

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

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) parágrafo 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 (SMMLV).

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:

- d) Permitir período de reflexión de diez (10) días para modificar o cancelar seguros

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

Julio Elias Viera

EL día 30 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley 281 Acto legislativo _____
No. 281 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por
H. D. Julio Alberto Elias Vidal


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No. 28 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 similar¹², 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 haberes data credicio 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 122.000 (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%.

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 correspondientes 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, encausa el comportamiento del consumidor hacia una economía más transparente y segura, complementando los esfuerzos del Banco de la República por desarrollar un sistema de pagos instantáneos e interoperables como el de Bre-b.

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.bancodelasportunidades.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 del producto de depósito	Cuota de manejo del producto	Cuota de manejo de la tarjeta débito	Retiro en cajero propio	Retiro en cajero otras redes	Transferencias interbancarias 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 de Bogotá	Cuenta de ahorros	\$19,616	0	0	\$7,530	0
Banco de Bogotá	Bajo monto	0	0	0	\$7,530	0
Banco de Bogotá	Cuenta de ahorros	\$14,200	(No aplica)	\$2,600	\$7,460	\$8,687
Banco de Bogotá	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-financieroscomparativo-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 retirars de efectivo y consultas de saldo en las ventanillas de sus sucursales y en sus propios cajeros automáticos, cuando el cliente realiza la transacción.²² Este modelo demuestra que la regulación de las tarifas bancarias a través de una prohibición legislativa es una política pública viable y que ya ha sido implementada en la región.

Iniciativas de Banca Digital y Gratuita en Brasil y otros países

Brasil ofrece un ejemplo alternativo, donde la inclusión financiera se ha impulsado no solo por la regulación directa, sino también por el fomento de la competencia tecnológica. El Banco Central brasileño impulsó la creación de Pix, un sistema de pagos instantáneos con costos reducidos, que ha contribuido a la eficiencia y seguridad de los pagos digitales. Además, resoluciones regulatorias han facilitado la creación de cuentas bancarias solo digitales, que se pueden abrir sin visitar una sucursal y a menudo son gratuitas. Estas iniciativas han demostrado que la innovación y la competencia pueden llevar a la gratuidad de los servicios básicos, lo que ha aumentado la inclusión financiera de las poblaciones de bajos ingresos, por su parte Colombia ha incluido una herramienta Digital similar llamada Bre-b y billeteras digitales como Nequi.

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 retirars 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-sirva-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: <i>"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"</i>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 <i>Ibidem</i> 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, <i>Relación entre inclusión financiera y pobreza monetaria en Colombia</i> (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, <i>Falta de información financiera para tomar decisiones en las micro, pequeñas y medianas empresas de Bogotá</i> (Naicipa, Jiménez & Celis, 2023)²¹, evidencia un problema estructural que ¹⁹ Universidad Nacional de Colombia. (2024). <i>Relación entre inclusión financiera y pobreza monetaria en Colombia</i> [Tesis de maestría]. Repositorio Institucional UNAL. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/86124 ²⁰ Banca de las Oportunidades & Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). <i>Reporte de inclusión financiera 2023: Avances y retos en Colombia</i>. Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115193/reporte-de-inclusion-financiera-2023-avances-y-retos-en-colombia/ ²¹ Naicipa Ortiz, D. Y., Jiménez Gómez, C. P., & Celis Celis, A. R. (2023). <i>Falta de información financiera para tomar decisiones en las micro, pequeñas y medianas empresas de Bogotá</i> [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://repositorio.universidadean.edu.co/entities/publication/a735ad03-2a46-4c88-a0d8-b4f09626538e>
https://www.reddit.com/r/Bogota/comments/1g9v38f/exoneraci%C3%B3n_cuota_de_manejo/?utm_source=chatgpt.com

r/Bogota • hace 1 a
Viewpost4

Exoneración cuota de manejo.

Hola comunidad

quería preguntarlos que 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.

caravela1 • hace 1 a
1% de mis 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

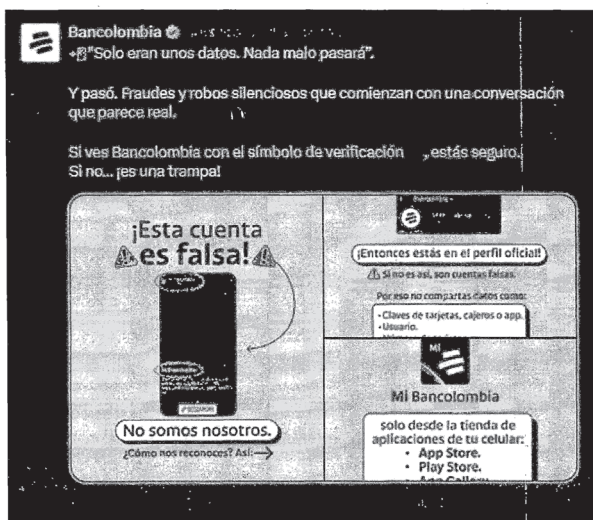
Unky31165 • hace 1 a

Llevo 2 veces que me lo 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

pdt: hablé de Bancolombia

En un medio de circulación nacional, Infobae se emitió 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.



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

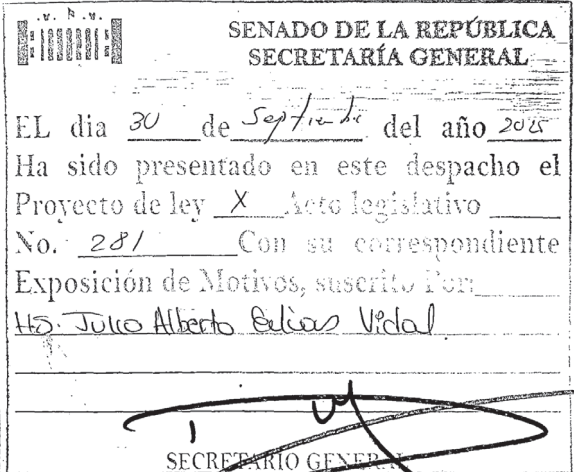
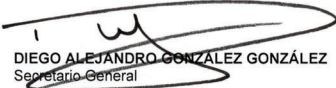
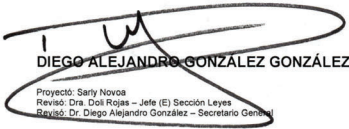
ARTÍCULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos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

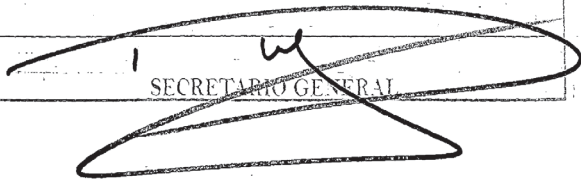
y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones." Artículo 335. Constitución Política de Colombia "Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el artículo anterior, 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 7°. 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 1º. 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. <u>Otras legislaciones</u> 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: <i>"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 concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</i> 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
	SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES Bogotá D.C., 30 de Septiembre de 2025 Señor Presidente: Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.281/25 Senado "POR LA CUAL SE PROMUEVE LA INCLUSIÓN FINANCIERA MEDIANTE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS ECONÓMICAS EN EL ACCESO A SERVICIOS BANCARIOS BÁSICOS, SE FORTALECE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 30 DE 2025 De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso. CÚMPLASE EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Proyecto: Sarty Novoa Revisó: Dra. Dail Rojas – Jefe (E) Sección Leyes Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2025 SENADO

por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, Octubre 1 de 2025 Doctores LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY Presidente Senado de la República DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones” Respetados doctores García y González En uso de las facultades que nos confiere la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, presentamos el siguiente Proyecto de Ley “Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”. Con el fin de que sea considerado por el Honorable Senado de la República en su trámite legislativo respectivo. Cordialmente,  ESPERANZA ANDRADE SERRANO Senadora de la República	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Proyecto de Ley: “Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”. Honorables Senadores y Representantes a la Cámara, El presente proyecto de ley surge de la profunda convicción de que el Estado colombiano debe fortalecer y articular sus esfuerzos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas , con un enfoque especial en aquellas que enfrentan mayores adversidades, como son las madres menores de edad y aquellas en condición de vulnerabilidad que atraviesan un embarazo en crisis, al igual de las personas que se encuentran en mayor estado de indefensión como en este caso el que está por nacer. Reconocemos la urgencia de consolidar una cultura por la vida, desde la fecundación hasta la muerte natural. La importancia de la defensa de la vida sin excepción alguna debe estar articulada al acompañamiento integral y al fomento de oportunidades para que estas mujeres y sus hijos puedan desarrollar su proyecto de vida. 1. El Derecho Fundamental a la Vida y la Protección de la Gestante La vida es el primer derecho humano, consagrado en nuestra Constitución Política y en diversos tratados internacionales de los que Colombia es signataria, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Artículo 2º de este proyecto de ley, al reconocer a la mujer gestante como madre desde la fecundación, honra este principio fundamental y establece un marco jurídico claro para la protección de la vida en todas sus etapas, reconociendo la dignidad inherente al ser humano desde su concepción. 2. La Realidad del Embarazo en Crisis en Poblaciones Vulnerables En Colombia, un número significativo de embarazos ocurren en contextos de vulnerabilidad, afectando desproporcionadamente a mujeres jóvenes y en situación de pobreza. Estos embarazos en crisis, cuando se presentan en menores de edad o en mujeres en condiciones de precariedad económica, social o familiar, conllevan retos adicionales que requieren una respuesta estatal robusta y coordinada. La falta de redes de apoyo, el acceso limitado a educación y oportunidades laborales, y la
escasa información sobre sus derechos, exponen a estas mujeres a mayores riesgos y dificultan su desarrollo personal y el de sus hijos. Es claro que eliminar al que está por nacer no es la solución a los problemas de las mujeres y familias en el país, pues nunca vulnerar el derecho a la vida del que está en mayor estado de indefensión resuelve el problema social, económico o familiar. La vida debe ser defendida, promovida y salvaguardada, procurando condiciones dignas para toda mujer y todo niño y niña sin excepción. 3. Incentivos a la Protección Laboral y al Emprendimiento Femenino Para fomentar una cultura de apoyo a la maternidad y promover la autonomía económica de las mujeres, se propone la implementación de incentivos tributarios dirigidos a empresarios que contraten mujeres en estado de embarazo. Esta medida busca no solo cumplir con la normativa laboral vigente, sino también generar un impacto positivo en la empleabilidad femenina, reconociendo el valor que las mujeres aportan al sector productivo. Asimismo, es crucial fortalecer el apoyo a las iniciativas de emprendimiento lideradas por mujeres, especialmente aquellas que trabajan desde casa durante el embarazo y la lactancia. El Fondo Emprender debe ser un aliado estratégico para estas mujeres, brindando recursos, capacitación y acompañamiento que les permitan consolidar sus proyectos y asegurar su sostenibilidad económica. 4. El Desafío de la Disminución de la Natalidad a Nivel Mundial y su Impacto Económico A nivel global, observamos una tendencia preocupante hacia la disminución de las tasas de natalidad. Diversos estudios y organismos internacionales han alertado sobre las consecuencias a largo plazo de esta tendencia, que amenazan la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y la vitalidad de las economías. En Colombia, el DANE advirtió que en 2024 nacieron solo 445.000 bebés, la cifra más baja en la historia del país y 216.000 menos que hace 10 años. Esta tendencia evidencia una crisis demográfica que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema económico y social. La inversión en la protección y el apoyo a las mujeres gestantes y a la primera infancia no es solo una cuestión de derechos humanos, sino también una estrategia de desarrollo y sostenibilidad económica para el futuro. 5. La Importancia de los Nacimientos para el Futuro de la Nación La promoción y protección de la vida desde la concepción no solo constituye un mandato ético y jurídico, sino también una condición indispensable para la supervivencia y el desarrollo de la sociedad. Cada nacimiento representa la continuidad de nuestra identidad	cultural, la fortaleza de la familia como núcleo fundamental de la sociedad y la renovación de, pues son ellos los que sostienen nuestras instituciones, economía y proyectos colectivos y le dan vida a una nación. Un país que garantiza el derecho a nacer asegura la posibilidad de contar con nuevas generaciones que aporten al trabajo, al emprendimiento, al cuidado de los adultos mayores y a la consolidación de una nación más solidaria y próspera. La reducción de los nacimientos compromete la sostenibilidad del sistema de salud, de los fondos de pensiones y del desarrollo económico, generando un envejecimiento poblacional que limita el crecimiento. 6. El aborto no Resuelve los Problemas de las Mujeres y las Familias Diversos estudios y experiencias internacionales muestran que la interrupción del embarazo no elimina las causas estructurales de la vulnerabilidad que enfrentan las mujeres, sino que, por el contrario, suele profundizar los vacíos emocionales, sociales y familiares. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2020) lo enfrentaron en contextos de pobreza y falta de oportunidades educativas y laborales. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2015) evidenció que el embarazo adolescente en Colombia está profundamente asociado a contextos de pobreza y exclusión social. Mientras que en el quintil más bajo de riqueza el 27 % de las adolescentes entre 15 y 19 años ya eran madres o estaban embarazadas de su primer hijo, en el quintil más alto esta cifra descendía al 7 %. Asimismo, entre las adolescentes con máximo primaria completa, el 36 % había estado en embarazo, frente al 12 % de aquellas con secundaria completa o más. Estos datos confirman que la raíz del problema no es el embarazo en sí mismo, sino las condiciones de precariedad social, económica y educativa que enfrentan las jóvenes, lo que refuerza la necesidad de políticas públicas que acompañen, protejan y generen oportunidades reales para las madres en situación de vulnerabilidad. El Guttmacher Institute (2020) señaló que en América Latina la mayoría de las mujeres que se someten a un aborto ya son madres, lo que refleja que el problema central es la falta de redes de apoyo familiar y comunitario, no el embarazo. La interrupción no aporta soluciones reales ni sostenibles, pues no mejora la situación económica ni fortalece la estructura familiar. Por el contrario, apoyar la vida y la maternidad sí genera un impacto positivo y duradero: fortalece a la familia como núcleo esencial de la sociedad, promueve la cohesión social, protege la salud mental y física de la mujer, y asegura el derecho fundamental del niño a nacer. Este proyecto de ley representa un avance significativo en la consolidación de una política

pública robusta, con enfoque de derechos y respeto por la vida humana. Al incentivar la protección laboral, apoyar el emprendimiento femenino y reconocer la importancia de la natalidad como motor de desarrollo, estamos construyendo una Colombia más incluyente, justa y sostenible. Por lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente a los Honorables miembros del Congreso de la República, la aprobación del presente Proyecto de Ley 7. IMPACTO FISCAL A la luz de lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa cumple con los parámetros de ley, toda vez que es responsable con los estándares de disciplina fiscal vigente. 8. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la obligación del autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, dado que se trata de una norma de carácter general. No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales y manifestarlas previamente a la votación. En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley. PROYECTO DE LEY Nº 2023 de 2.025 <i>“Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”</i> EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 01 de octubre del año 2025 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ☒ Acto legislativo No. 2023 Con su correspondiente Exposición de Motivos  SECRETARIO GENERAL
Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis acompañándolas e impulsando su autonomía económica y financiera y el acceso a la educación y al mercado laboral. Artículo 2°. Periodo de gestación: Para todos los efectos legales y en virtud del numeral 1 del artículo 4° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la mujer gestante o mujer embarazada se considerará como madre desde que se inicia la gestación de su hijo con la fecundación. Artículo 3°. Creación de la Política Pública: Créese la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis. La ejecución de la política pública estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las entidades que hagan sus veces. Estas entidades tendrán a su cargo y de forma conjunta el diseño e implementación de las estrategias que permitan la ejecución de la política pública. En el desarrollo del diseño y ejecución de la política pública se garantizará la participación activa de entidades públicas y privadas cuyo objeto o misión constitucional, legal, reglamentaria y estatutaria verse sobre la protección y defensa de las familias, de los niños y niñas en cualquier etapa de vida, mujeres y aquellas que se encuentren en estado de embarazo. Organizaciones sociales y de aquellas que busquen y propendan por el desarrollo económico del país. De manera especial, se reconocerá e incentivará la participación de las organizaciones provida y aquellas que promuevan la defensa de la familia, del trabajo digno y del derecho a la vida desde la concepción, como actores fundamentales en el acompañamiento, la asistencia y el fortalecimiento de la cultura de la vida en Colombia. Parágrafo Primero. Las entidades nacionales a cargo de la política pública definirán, conjuntamente, las reglas y procedimientos para el diseño y ejecución de la misma.	Parágrafo Segundo. Las entidades territoriales adoptarán las medidas y estrategias impartidas con el fin de implementar, en el marco de sus competencias, la política pública que en virtud de la presente ley se crea en sus jurisdicciones y territorios. Artículo 4°. Alcance de la política pública. Con el fin de proteger y asistir a las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis, la política pública deberá contemplar cuanto menos las siguientes finalidades: - Servicios médicos: Las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis, tendrán derecho a una atención integral en salud durante el embarazo, parto y pposparto. Este derecho incluye atención prenatal, parto seguro y acompañamiento posparto. La atención integral comprenderá el acompañamiento psicológico, psiquiátrico (si lo requiere) y el apoyo psicoespiritual. - Derechos y garantías laborales: Se reforzarán las estrategias institucionales que busquen promover y garantizar los derechos de las mujeres en estado de gestación o embarazo, especialmente los de aquellas madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis El Ministerio del Trabajo impulsará anualmente campañas pedagógicas en las cuales se socialicen los derechos fundamentales y laborales de las mujeres trabajadoras en estado de gestación o embarazo, especialmente los de aquellas madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis. Dentro de la reglamentación que le corresponda al Ministerio del Trabajo de las leyes y decretos con fuerza de ley que se refieran a los derechos laborales de las mujeres en estado de gestación o embarazo, se incluirá de manera expresa y como beneficiarias a las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis.

- **Auxilio económico:** Dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social diseñará y creará un programa de auxilios económicos específico, con cargo al presupuesto general de la nación, para otorgar un auxilio económico mensual a aquellas madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis durante su etapa de gestación y durante los 4 meses siguientes al parto.
- **Asistencia social:** La política pública, de manera clara y específica, obligará al Estado colombiano a proteger a las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis, brindando suficiente asistencia social y alimentaria.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará el acceso y atención integral de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis a sus programas de mujeres gestantes y lactantes.

- **Madre emprendedora:** La política pública comprenderá la promoción del emprendimiento a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis a través del Fondo Emprender y de los programas de Impulso Colombia.

El SENA e Impulsa Colombia, o las entidades que hagan sus veces, garantizarán las partidas presupuestales para tal fin.

Artículo 5°. Protección al no nacido: Dentro del diseño y ejecución de estrategias de la política pública y de conformidad con el mandato expreso previsto en el numeral primero del artículo 4° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se respetará y garantizará la vida del no nacido e hijo de la madre menor de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis.

La política pública definirá las estrategias para tal propósito, especialmente, aquellas medidas de salud tendientes a realizar el control y monitoreo médico que corresponda durante el periodo de gestación.

Artículo 6°. Educación y prevención: El Ministerio de Educación Nacional robustecerá y ampliará los lineamientos relativos a la educación sexual

Artículo 8º. Informe anual: Las entidades a que se refiere el artículo 3º de la presente ley, presentarán un informe anual, dentro de los 2 meses siguientes al inicio de cada legislatura, a las comisiones primeras y séptimas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes a fin de socializar el avance e implantación de la política pública.

Artículo 9º Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.


Esperanza Andrade Serrano
Senadora

John Carlos Gomes, Guernsey

Stacey
Soledad. Stacey

James Greenlee
MBJ

Minister Albert Echeverry
SENADOR P.C.


 Oscar Barrios,

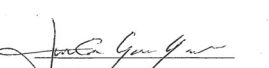
 Marcos Daniel Pineda

 Alonzo

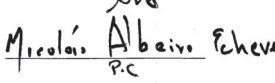
Silvana E. Bate C
JOE A. PLOS C

HR Angela Vargare


José María Rodríguez
 Micolás Albarrín Echevarría
 P.C.


Juan Carlos Rodríguez
 U.S. José Carlos Rodríguez

 Dr. Angela Vergara


Juan Pablo Rodríguez A.

 Juan Carlos Rodríguez

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 01 de Octubre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 283 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por
Hs. Spennza Andrade, Oscar Barreto, Karina
Spinosa, Miguel Pinto, Jorena Rios, Juan
Carlos Garcia, Eleonir Tamarayo y Chris Longueir

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 01 de Octubre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.283/25 Senado “POR LA CUAL SE ESTABLECE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A FAVOR DE LAS MADRES MENORES DE EDAD Y/O EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD QUE SE ENCUENTREN EN ESTADO DE EMBARAZO EN CRISIS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ESPERANZA ANDRADE SERRANO, OSCAR BARRETO QUIROGA, KARINA ESPINOSA OLIVER, MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ, LORENA RIOS CUELLAR, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, MARCOS DANIEL PINEDA, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, LILIANA BITAR CASTILLA, NADIA BLEL SCAFF, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, JUAN SAMY MERHEG; y el Honorable Representante LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZABAL, ANGELA VERGARA GONZALEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 01 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto Ley 283/2025
Ejecución: Para Firmar y Enviar – Sala de la Secretaría General

CONTENIDO

Gaceta número 1967 - Jueves, 16 de octubre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 280 de 2025 Senado, por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en Liquidación y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 281 de 2025 Senado, por la cual se promueve la inclusión financiera mediante la eliminación de barreras económicas en el acceso a servicios bancarios básicos, se fortalece la protección al consumidor financiero y se dictan otras disposiciones.	6
Proyecto de ley número 283 de 2025 Senado, por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones.	13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025