

# AGENDA FINANCIERA

2026-2030



Aso  
Ban  
Caria



# Agenda Financiera 2026 - 2030

**Jonathan Malagón**

Presidente

**Alejandro Vera**

Vicepresidente Técnico

**Carlos Ruiz**

Vicepresidente de Asuntos  
Corporativos

**Mónica Gómez**

Vicepresidenta Administrativa  
y Financiera

**Adriana Ovalle**

Vicepresidenta Jurídica

**Germán Montoya**

Director Económico

**Liz Bejarano**

Directora Financiera y de Riesgo

**Andrés Duque**

Director de Operaciones, Seguridad y  
Experiencia

**Daniel Lacouture**

Director de Sostenibilidad

**Alejandro Quintero**

Director de Vivienda y Leasing

**Jaime Rincón**

Director de Transformación Digital e  
Inclusión Financiera

**David González**

Asesor de Vicepresidencia Técnica

**Diseño y diagramación**

Santiago Penagos  
Manuel Forero

**Aso  
Ban  
Caria**

Acerca la  
Banca a los  
Colombianos



# Tabla de contenido

PRESENTACIÓN.....	9
1. COMPETITIVIDAD, SOLIDEZ Y PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA.....	11
1.1. Migrar hacia el uso pleno del Método Estándar de Basilea III para el cálculo del Valor de la Exposición al Riesgo Operacional.....	12
1.2. Ajustar el ponderador de las operaciones transactors.....	12
1.3. Expedir normativa para el acceso a la información del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB).....	13
1.4. Ajustar los límites de crédito de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos (UST) y actualizar la regulación en materia de solvencia.....	13
1.5. Optimizar el nivel objetivo del seguro de depósito de Fogafín .....	14
1.6. Ajustar la política nacional y regional de subsidios e incentivos dirigidos a la adquisición de vivienda social y no social .....	15
1.7. Crear incentivos públicos y privados para disminuir el déficit cualitativo de vivienda .....	17
1.8. Permitir el uso de modificaciones y reestructuraciones en los créditos hipotecarios sin perder el beneficio FRECH.....	18
1.9. Promocionar nuevos modelos de negocio que incentiven el desarrollo inmobiliario.....	19
1.10. Consolidar la integración regional del mercado de capitales .....	19
1.11. Desarrollar marcos normativos flexibles para el Segundo Mercado o MercadoBalcón.....	20
1.12. Actualizar el marco normativo para el Mercado Over the Counter (OTC).....	21
1.13. Simplificar el proceso de Oferta Pública de Valores.....	21
1.14. Leasing como promotor de nuevos modelos de negocio.....	22
1.15. Robustecer la regulación del leasing financiero.....	22

<b>2. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1. Fortalecer los incentivos tributarios verdes y sostenibles.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2. Promover la transición energética mediante incentivos financieros para la banca verde.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3. Garantizar la interoperabilidad de geo visores.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4. Garantías para proyectos asociados a la biodiversidad y adaptación.....</b>	<b>27</b>
<b>2.5. Establecer un marco de referencia sobre factores de emisiones locales por sectores.....</b>	<b>27</b>
<b>2.6. Implementar una política de gobernanza ASG para el Grupo Bicentenario y todas las empresas del Estado.....</b>	<b>28</b>
<b>2.7. Crear el Sistema Nacional de Bioeconomía.....</b>	<b>28</b>
<b>2.8. Estimular el desarrollo de bonos sostenibles.....</b>	<b>28</b>
<b>2.9. Impulsar el desarrollo y adquisición de vivienda sostenible.....</b>	<b>29</b>
<b>3. INCLUSIÓN FINANCIERA Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.....</b>	<b>31</b>
<b>3.1. Avanzar en la implementación de datos abiertos.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2. Consolidar metas de Inclusión Financiera.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3. Establecer meta de reducción del efectivo.....</b>	<b>35</b>
<b>3.4. Separar las modalidades de usura para crédito de consumo y ordinario.....</b>	<b>37</b>
<b>3.5. Promover la rebancarización.....</b>	<b>40</b>
<b>3.6. Aumentar el acceso al crédito a pequeños productores agropecuarios.....</b>	<b>41</b>
<b>3.7. Establecer los corresponsales bancarios como Hub de conectividad.....</b>	<b>42</b>
<b>3.8. Desarrollar un sistema integrado de embargos y desembargos.....</b>	<b>43</b>
<b>3.9. Transformar digitalmente el sector inmobiliario.....</b>	<b>43</b>
<b>3.10. Actualizar la regulación de productos bancarios asociados a criptomonedas.....</b>	<b>44</b>
<b>4. EDUCACIÓN FINANCIERA.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1 Crear una política pública de educación económica y financiera.....</b>	<b>46</b>

<b>4.2. Mejorar los hábitos de pago de los consumidores financiero.....</b>	<b>46</b>
<b>4.3. Establecer programas de educación financiera sostenibles.....</b>	<b>47</b>
<b>4.4. Fortalecer la experiencia de cliente.....</b>	<b>48</b>
<b>5. SEGURIDAD.....</b>	<b>49</b>
<b>5.1. Implementar una estrategia integral e intersectorial para combatir el fraude.....</b>	<b>50</b>
<b>5.2. Crear una Agencia Estatal de Ciberseguridad a nivel nacional.....</b>	<b>51</b>
<b>5.3. Actualizar el marco jurídico de habeas data para la estandarización y el intercambio de información para la prevención del fraude y delitos bancarios.....</b>	<b>51</b>
<b>5.4. Fortalecer la normatividad en seguridad digital para combatir el fraude mediante <i>phishing</i>.....</b>	<b>52</b>
<b>5.5. Modificar la regulación de los operadores de telefonía móvil para mejorar la seguridad digital.....</b>	<b>54</b>
<b>5.6. Crear un marco normativo para la colaboración en investigaciones de operaciones inusuales.....</b>	<b>54</b>
<b>5.7. Incluir tráfico ilícito de fauna y flora como delito subyacente en el Código Penal.....</b>	<b>55</b>



# Presentación

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) es el gremio financiero más representativo de Colombia y su objetivo principal es acercar la banca a los colombianos. Desde esta óptica, la Asociación tiene la responsabilidad de evaluar y sugerir políticas públicas que permitan profundizar el crédito en la economía e incluir a la mayor cantidad de personas en el sistema, con la convicción de habilitar un mayor desarrollo económico y social para Colombia y generar mayor bienestar a los colombianos.

El sector que representa Asobancaria es uno de los principales líderes del crecimiento de la actividad productiva. En la última década, el valor agregado de la intermediación financiera creció en promedio 4,8%, superior al crecimiento promedio del PIB en el mismo período (2,5%), contribuyendo con la generación de 450.000 empleos formales. La consolidación de esta industria se ha dado gracias a su presencia en el 100% del territorio nacional desde hace una década y a la inclusión de 37 millones de colombianos que tienen algún producto financiero, lo que corresponde 95,4% de la población adulta.

El marcado dinamismo del sector se ha caracterizado por la adecuada gestión de riesgos. La fortaleza de sus principales indicadores de actividad, rentabilidad y solidez, en medio de los fuertes choques a los que se ha visto sometido, dan muestra de la resiliencia del sector. Lo anterior le ha permitido consolidarse como uno de los pilares de la estabilidad macroeconómica del país, situación valorada especialmente por los organismos multilaterales y las calificadoras internacionales.

Para continuar con los esfuerzos que permitan tener un sistema financiero cada vez más desarrollado, seguro y estable, Asobancaria trabaja sobre cinco pilares fundamentales.

Nuestra banca es una que:

1. Financia los sueños de la gente.
2. Cuida nuestro planeta.
3. Hace la vida más fácil.
4. Se compromete con el bienestar financiero.
5. Protege a sus usuarios.

Con esto en mente, el gremio propone una Agenda Financiera para el periodo 2026 – 2030 con cinco frentes de trabajo:

1. Competitividad y profundización financiera
2. Sostenibilidad ambiental y social.

3. Inclusión financiera y transformación digital.
4. Educación financiera y experiencia del cliente.
5. Seguridad.

En cuanto al primer frente, debe reconocerse que aún existe una brecha significativa entre el nivel de profundización crediticia actual (44%) y el nivel óptimo (65%), lo que indica el enorme potencial de la expansión de la cartera para el crecimiento y desarrollo económico y social. Es necesario aumentar la intermediación financiera, siempre manteniendo la gestión adecuada de riesgos que permita proteger los ahorros de los colombianos y mantener a nuestro sector como uno de los más estables de la región.

Por supuesto, este proceso debe ir de la mano con un compromiso por la sostenibilidad ambiental y social, con criterios de medición claros y una oferta de servicios y productos que ayuden al país a cumplir con los ODS hacia el final de la década.

De la misma forma, alcanzar a cada vez más usuarios es una tarea que requiere mejoras constantes de la mano con nuevas tecnologías, siempre enfocados en acercar nuestro sector a la gente por medio mayores facilidades, pero también con herramientas que les permitan hacer un uso adecuado de nuestra oferta y con la garantía de que su dinero está seguro en todo momento.

Así, la Agenda Financiera que presenta Asobancaria recoge una serie de diagnósticos y propuestas para el desarrollo del sistema financiero colombiano, todas estas en línea con los propósitos que como gremio nos hemos comprometido a cumplir.

En cuanto al primer frente, debe reconocerse que aún existe una brecha significativa entre el nivel de profundización crediticia actual (44%) y el nivel óptimo (65%), lo que indica el enorme potencial de la expansión de la cartera para el crecimiento y desarrollo económico y social. Es necesario aumentar la intermediación financiera, siempre manteniendo la gestión adecuada de riesgos que permita proteger los ahorros de los colombianos y mantener a nuestro sector como uno de los más estables de la región.

Por supuesto, este proceso debe ir de la mano con un compromiso por la sostenibilidad ambiental y social, con criterios de medición claros y una oferta de servicios y productos que ayuden al país a cumplir con los ODS hacia el final de la década.

De la misma forma, alcanzar a cada vez más usuarios

es una tarea que requiere mejoras constantes de la mano con nuevas tecnologías, siempre enfocados en acercar nuestro sector a la gente por medio mayores facilidades, pero también con herramientas que les permitan hacer un uso adecuado de nuestra oferta y con la garantía de que su dinero está seguro en todo momento.

Así, la Agenda Financiera que presenta Asobancaria recoge una serie de diagnósticos y propuestas para el desarrollo del sistema financiero colombiano, todas estas en línea con los propósitos que como gremio nos hemos comprometido a cumplir.

1

# COMPETITIVIDAD SOLIDEZ Y PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA



## 1.1. Migrar hacia el uso pleno del Método Estándar de Basilea III para el cálculo del Valor de la Exposición al Riesgo Operacional

### Diagnóstico

En la Circular Externa 018 de 2021 se estable que las entidades vigiladas deben calcular, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1.1.3.9 del Decreto 2555 de 2010, el Valor de la Exposición a los Riesgos Operacionales ( $VeR_{RO}$ ) a través de la siguiente ecuación:

$$VeR_{RO} = IN * CRO * IPI$$

En relación con el tratamiento del Indicador de Pérdida Interna (IPI), la normativa indica que, luego de calcular los demás componentes se debe asignar el IPI de acuerdo con la siguiente tabla:

Cociente (C)	Indicador de pérdida interna IPI
0 ≤ C ≤ 0.2	0,7
0,2 < C ≤ 0,4	0,8
0,4 < C ≤ 0,7	0,9
0,7 < C ≤ 1	1
1 < C ≤ 1,4	1,1
1,4 < C ≤ 1,8	1,2
1,8 < C ≤ 2,3	1,3
2,3 < C ≤ 2,9	1,4
2,9 < C ≤ 3,6	1,5
3,6 < C ≤ 4,4	1,6
4,4 < C	1,7

No obstante, en el documento Finalización de las Reformas Poscrisis del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés) se indica que, para el cálculo del  $VeR_{RO}$ , el Multiplicador de Pérdida Interna (ILM), factor escalar basado en el promedio de pérdidas históricas del banco y en el Componente de Indicador de Negocio (BIC), se debe efectuar a través de la siguiente fórmula:

$$ILM = In(\exp(1) - 1 + (\frac{LC}{BIC})^{0,8})$$

Donde el Componente de Pérdida (LC) es igual a 15 veces el promedio de las pérdidas anuales por riesgo operacional incurridas durante los 10 años anteriores; el ILM es igual a 1 cuando el LC y el de BIC son iguales.

Teniendo en cuenta lo anterior, algunas entidades han hecho análisis de los resultados que han obtenido al aplicar tanto la fórmula de Basilea III como la tabla del Decreto 2555 de 2010 para el cálculo del IPI, encontrando que con la metodología local los valores del IPI son más altos y, por ende, en el  $VeR_{RO}$ , impactando negativamente las relaciones de solvencia a nivel individual y consolidado, con un efecto más evidente en el  $VeR_{RO}$  normativo al multiplicarse por el factor (100/9).

### Propuestas

Migrar hacia el uso pleno del Método Estándar de Basilea III, el cual corresponde a una estimación real del  $VeR_{RO}$ , de cada entidad, a partir de sus bases de eventos certificadas. Lo anterior, considerando que esta modificación del cálculo: (i) evitaría la sobre estimación del impacto de pérdidas de riesgo operacional en la solvencia que actualmente genera el uso de la tabla incluida en la normatividad colombiana; (ii) incrementaría la exactitud del cálculo del  $VeR_{RO}$ ; y (iii) permitiría realizar comparaciones reales con bancos internacionales que han adoptado este algoritmo en su regulación, por ejemplo, a nivel regional, México y Chile cuentan con esta metodología.

### Interlocutores

Unidad de Regulación Financiera y Superintendencia Financiera.

## 1.2. Ajustar el ponderador de las operaciones *transactors*

### Diagnóstico

En el Decreto 2555 de 2010, artículo 2.1.1.3.2. *Clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias* se establece que, para determinar el valor total de activos ponderados por nivel de riesgo crediticio, el valor de exposición de cada activo, exposición o contingencia se multiplicará por un porcentaje de ponderación de acuerdo con una clasificación.

Al respecto, se menciona que para las exposiciones de tarje-

tas de crédito y otras facilidades de crédito con cupo rotativo, cuyo saldo total sea cancelado íntegramente en la siguiente fecha de pago se utilizará un porcentaje de ponderación del cuarenta y cinco por ciento (45%). La aplicación de este estará condicionada a que la Superintendencia Financiera de Colombia imparta instrucciones de carácter general sobre este tipo de operaciones, incluyendo la aplicación a este tipo de operaciones cuando sean realizadas en otras jurisdicciones. Hasta tanto esto ocurra, se aplicará una ponderación del 75%.

## Propuestas

Que la Superintendencia Financiera de Colombia regule esta instrucción a través de una Circular Externa, de tal forma que, la ponderación de capital de las posiciones transactores sea menor.

## Interlocutores

Superintendencia Financiera.

## 1.3. Expedir normativa para el acceso a la información del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB)

### Diagnóstico

Uno de los aspectos clave para prevenir el lavado de activos es saber quiénes son las personas que realmente se benefician de las empresas con las que el sistema financiero tiene relación. Aunque esta información debería ser entregada por las personas jurídicas cuando se les solicita, en la práctica muchas veces no se obtiene fácilmente, ya sea por motivos de confidencialidad o por preocupaciones de seguridad. Esta falta de acceso dificulta que las entidades financieras cumplan con su deber de conocer a fondo a sus clientes.

### Propuestas

Emitir una regulación que le permita a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia el acceso a la información del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

### Interlocutores

Superintendencia Financiera y Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales.

## 1.4. Ajustar los límites de crédito de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos (UST) y actualizar la regulación en materia de solvencia

### Diagnóstico

En la regulación financiera actual, los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos (UST) y los emitidos por la Nación no están clasificados como activos de bajo riesgo. Esto limita su uso eficiente como garantías en cámaras internacionales, a pesar de que estos instrumentos son reconocidos globalmente por su alta calidad crediticia. En consecuencia, hay una restricción en la normativa que limita su uso en la gestión de riesgo y afecta la competitividad del sistema financiero colombiano frente a otros países.

Por otra parte, en el Decreto 2555 de 2010, particularmente en los artículos 2.1.1.3.2 (numeral 8 y 9) y 2.1.1.3.3, se establecen disposiciones sobre la ponderación de riesgos crediticios para activos, exposiciones y contingencias frente a Pymes, microempresas o personas naturales. Sin embargo, existen varios aspectos de la normativa que requieren revisión y actualización, debido a las siguientes problemáticas:

- **Uso de garantías inmobiliarias para Pymes:** la normativa vigente establece que para se le asigna un nivel de riesgo del 75%. Por otra parte, para las que sí tienen garantías y esta cubre al menos el 60% del crédito, el riesgo calculado puede llegar incluso al 110%. Sin embargo, las pymes que tienen respaldo deberían ser vistas como menos riesgosas que las que no lo tienen.

- Además, la normativa no extiende esta consideración a las grandes empresas dejando fuera un factor que en Basilea es considerado como un mecanismo para reducir los requerimientos de capital.

- **Falta de reconocimiento de garantías en compromisos futuros:** el artículo 2.1.1.3.5 del mismo Decreto limita el uso de garantías para reducir riesgos solo a ciertos activos y operaciones que cumplen con condiciones específicas. En sentido, actualmente no se permite usar garantías sobre compromisos futuros o contragarantías como respaldo, lo que dificulta que las entidades financieras puedan protegerse adecuadamente frente al riesgo de no pago en algunas de sus operaciones.

### Propuestas

Incluir los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos en el listado de activos con una ponderación del cero por ciento (0%) en el artículo 2.1.1.3.2 del Decreto 2555 de 2010, que regula la clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias. Asimismo, se sugiere su incorporación en el artículo 2.1.2.1.4, que establece las excepciones a las ope-

raciones computables bajo el Título 2, relativo a las normas para la identificación y gestión de las grandes exposiciones y concentración de riesgo.

Ajustar el numeral 8 del artículo 2.1.1.3.2 del Decreto 2555 de 2010, para permitir que las garantías inmobiliarias también sean reconocidas como mitigantes de capital en el caso de grandes empresas. Actualmente, estas garantías solo se consideran para Pymes, microempresas y personas naturales, lo que podría limitar la efectividad de la gestión de riesgos en grandes corporaciones. La inclusión de estas garantías como mitigantes para grandes empresas contribuiría a una mayor precisión en la evaluación del riesgo crediticio.

En el mismo artículo se sugiere revisar la tabla del numeral 9, que establece ponderaciones para las garan-

tías inmobiliarias en Pymes. Actualmente, si la relación saldo/garantía es mayor o igual al 60%, la ponderación se encuen-

tra entre el 90% y el 110%. Sin embargo, esta ponderación es mayor que la aplicable a las obligaciones "sin garantía", que es del 75%. Se recomienda ajustar la regulación para que las Pymes con garantías inmobiliarias no sean penalizadas con ponderaciones más altas que aquellas sin garantías, pues la existencia de garantías debe disminuir el riesgo percibido.

Finalmente, se recomienda revisar el artículo 2.1.1.3.5 del Decreto 2555 de 2010 para permitir la disminución de la exposición en obligaciones contingentes (como cartas de crédito) cuando se cuente con contragarantías adecuadas. Actualmente, el artículo no permite este ajuste, lo cual limita la flexibilidad y precisión en la gestión de riesgo.

## Interlocutores

Superintendencia Financiera y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

## 1.5. Optimizar el nivel objetivo del seguro de depósito de Fogafín

### Diagnóstico

El seguro de depósitos constituye un pilar esencial en la arquitectura de la estabilidad financiera del país, al fortalecer la confianza del público en el sistema bancario y mitigar los riesgos de corridas de depósitos ante eventos de estrés. En Colombia, la administración de este mecanismo está a cargo del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), entidad que ha desarrollado avances significativos en la determinación técnica del nivel objetivo de su reserva, mediante metodologías que integran consideraciones de probabilidad de incumplimiento, pérdida esperada y exposición al riesgo sistémico.

A pesar de estos avances, la dinámica reciente del sistema financiero y las transformaciones normativas internacionales sugieren la necesidad de revisar de manera periódica la suficiencia del nivel objetivo de la reserva. En este contexto, un fondo insuficiente podría comprometer la estabilidad y credibilidad del sistema, mientras que uno excesivo podría generar costos de oportunidad elevados y limitar la profundización crediticia.

La revisión de la experiencia internacional permite concluir que, en términos del tamaño objetivo de la reserva,

Fogafín se encuentra en niveles muy superiores a los de los países desarrollados y moderadamente superiores a

los países emergentes analizados. En términos de las primas

cobradas, Fogafín se encuentra en niveles superiores a los de países desarrollados y en la parte superior de los países emergentes.

El análisis comparado de los sistemas de seguro de depósitos en distintas jurisdicciones muestra que los esquemas más eficientes combinan mecanismos ex ante y ex post de financiación, acompañados de metodologías de cálculo basadas en modelos probabilísticos y escenarios de estrés. Igualmente, una estrategia de este tipo sería plenamente consistente con el criterio cinco (5) del principio nueve (9) de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI, por sus siglas en inglés), que insta a los seguros de depósitos a calcular de manera transparente y periódica el nivel objetivo de la reserva, así como el horizonte temporal en el que se espera que el nivel observado sea igual al objetivo.

Adicionalmente, resulta pertinente considerar la posibilidad de implementar mecanismos complementarios de fondeo, como la emisión de instrumentos de deuda o aportes extraordinarios de los establecimientos de crédito, tal como se ha planteado en análisis técnicos nacionales e internacionales, con el propósito de reducir la presión sobre las primas y mejorar la eficiencia del sistema.

En este sentido, el reto para Colombia consiste en consolidar un modelo de seguro de depósitos que preserve su solidez técnica, mantenga la confianza de los depositantes y contribuya al equilibrio entre estabilidad financiera y eficiencia del sistema.

## Propuestas

Incorporar en el desarrollo de la metodología de cálculo de la reserva objetivo del seguro de depósito aspectos como la disponibilidad de planes de resolución y el cubrimiento cambiario del portafolio de inversiones de Fogafín, incluyendo la posibilidad de utilizar instrumentos derivados para su gestión.

Además, se recomienda evaluar las siguientes alternativas: (i) la combinación de primas de seguro e instrumentos de deuda para financiar a Fogafín; y (ii) la posibilidad de tener primas dinámicas que vayan llevando la reserva a su nivel deseado en un horizonte temporal definido, teniendo en

cuenta el crecimiento de los depósitos y la rentabilidad del fondo. Esto permitiría reducir la prima de seguro y aumentar la profundización financiera.

## interlocutores

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 1.6. Ajustar la política nacional y regional de subsidios e incentivos dirigidos a la adquisición de vivienda social y no social

### Diagnóstico

La actividad económica de Colombia creció un 1,7% en el año 2024, cifra inferior a las expectativas del mercado, pero que parece confirmar que, finalmente que superamos las secuelas del 2023. Aunque todo apunta a que Colombia consolidará su reactivación económica durante el 2025, hay sectores que aún no logran alcanzar sus mejores cifras.

Uno de estos es el sector de la construcción. El PIB de edificaciones ha registrado caídas durante seis trimestres consecutivos, y los indicadores del sector tampoco muestran señales claras de recuperación. Dado que la vivienda es un motor clave para la actividad económica y el empleo, este desempeño nos invita a revisar, qué tan lejos podríamos llegar si canalizáramos esfuerzos y recursos para asegurar la reactivación del sector.

El mercado de vivienda está intrínsecamente ligado a los mercados financieros, en la medida en que tanto desarrolladores inmobiliarios como compradores tienen altas necesidades de apalancamiento financiero de largo plazo. El fortalecimiento de los mercados de crédito no solo favorece el desarrollo de la vivienda, sino que también contribuye al

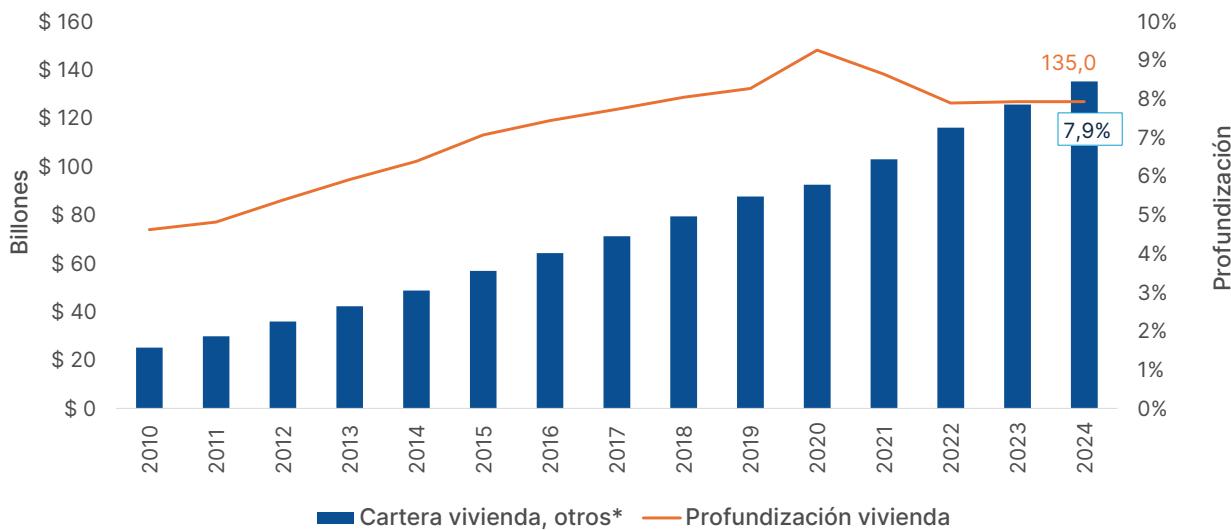
crecimiento de los mercados financieros, creando una relación mutuamente beneficiosa.

Para el caso de los compradores, es poco probable que una familia cuente con los recursos para adquirir una vivienda sin recurrir al sector financiero. Para ponerlo en cif

ras, en el 2024 se entregaron aproximadamente 144.352 unidades, de acuerdo con La Galería Inmobiliaria. En este mismo año, nuestros agremiados desembolsaron 115.528 Operaciones de Financiación de Vivienda, que incluyen créditos directos o leasing habitacionales. Con esto, el 80% de las adquisiciones de vivienda nueva en el país del 2024 necesitaron de la intermediación del sistema financiero.

Más aún, desde el 2010 el sistema financiero ha realizado más de un 1,4 millones de desembolsos para vivienda nueva, más de un millón cuatrocientos mil hogares que se han convertido en propietarios gracias al sector financiero. Y esto se ha dado en un marco de una profundización financiera de cartera hipotecaria que, en promedio, ha sido de 6,1% desde 2010, que alcanzó un máximo de 8% en 2020, y que hoy tenemos la tarea de fortalecer.

## Gráfico 1. Profundización de la cartera de vivienda



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos Asobancaria.

\*Cartera vivienda, otros: Total Establecimientos de Crédito + Titularizada + Leasing Habitacional + Cooperativas, Fondo de Empleados + Otros Colectores de Cartera - CISA + Cajas de Compensación Familiar

La actividad económica de Colombia creció un 1,7% en 2019. En la medida en que incrementa la cartera hipotecaria y se fortalece la banca, el sector vivienda también se hará más fuerte por el impulso a las ventas, y más familias lograrán tener acceso a una vivienda digna que mejore su calidad de vida, mejorando indicadores como el de pobreza multidimensional.

El crecimiento de la cartera hipotecaria con los estímulos del subsidio familiar y la cobertura a la tasa de interés, han permitido generar confianza no solo a los destinatarios de los créditos, sino a las entidades financieras, que han logrado una interacción con el sector público, garantizando el acceso al crédito a familias con menores ingresos.

La focalización de la inversión por parte del Estado debe tener como premisa general el potenciar la población con mayor dificultad para adquirir vivienda a través del ingreso, elemento que permite una correcta relación entre las políticas públicas y las de la banca privada. Lograr profundizar el crédito hipotecario y el leasing habitacional para compra de vivienda social hace posible la promoción de una economía sana, a través de la bancarización y la formalización de familias de ingresos bajos.

Actualmente, la reacción de las entidades territoriales de promover la cofinanciación de la compra de vivienda social ha sido y seguirá siendo fundamental para garantizar la buena senda de crecimiento del sector. Si bien hasta hace poco se asumía que la responsabilidad de las políticas públicas del sector debían ser responsabilidad de la Nación, los nuevos programas de subsidios e incentivos al pago de la cuota del crédito hipotecario desarrollados por entidades territoriales han permitido destacar la necesidad de promover el

desarrollo inmobiliario con sus recursos propios, en pro de brindar solución a las familias que no alcanzan el cierre financiero. El caso más notable ha sido el de Bogotá: para el 2025 tienen la meta de asignar 19,700 subsidios de vivienda, y, a febrero, ya contaban con un 7,6% de avance. Otras entidades, como Barranquilla, también se encuentran realizando desembolsos significativos. Así, las entidades

territoriales se convierten en aliadas de la banca y el Gobierno Nacional en la misión de garantizar el acceso a la vivienda a las familias más vulnerables del país.

### Propuestas

Implementar estrategias público – privadas, dirigidas a complementar el cierre financiero de las familias que por su nivel de ingresos no logran adquirir vivienda nueva o usada. Instrumentos como el subsidio a la cuota inicial y la cobertura a la tasa de interés, así como incentivos al ahorro permitirán fortalecer las posibilidades de las familias para lograr el cierre financiero y garantizar el fortalecimiento del mercado hipotecario.

La estructura de los programas que se implementen debe orientarse a potenciar a las familias para comprar la vivienda de mejores condiciones posibles, a través de los siguientes lineamientos:

- Fortalecer los programas dirigidos al “subsidio, ahorro y crédito” para adquisición de vivienda nueva y usada.
- Rediseñar los programas de vivienda social, sustentados en el “ingreso” como parámetro de focalización, en la búsqueda de una correlación entre el incentivo privado y público.

- Promover la ejecución de programas regionales, dirigidos a cofinanciar a través del subsidio familiar de vivienda la cuota inicial de las familias y a aliviar el pago de las cuotas del crédito hipotecario.
- Estructurar los programas de vivienda social, bajo los mayores estándares de eficiencia presupuestal, reconociendo la necesidad de subsidiar exclusivamente a los grupos con mayor dificultad de acceso a la vivienda formal.

## Interlocutores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional del Ahorro, entidades territoriales, entidades del sector descentralizados y fondos de vivienda local.

# 1.7. Crear incentivos públicos y privados para disminuir el déficit cualitativo de vivienda

## Diagnóstico

Incluso antes de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, el INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana) y el extinto ICT (Instituto de Crédito Territorial), la política de vivienda social ha incorporado dentro de sus retos más representativos, cómo enfrentar las carencias técnicas y de salubridad de las viviendas de los colombianos.

El crecimiento acelerado de la construcción informal, incluso en zonas donde no es posible la conformación de desarrollos de vivienda por situaciones ambientales o técnicas, han marcado la consolidación de los municipios y distritos del país, obligando a las autoridades locales a subsanar las deficiencias en materia de servicios públicos, de forma sobreviniente y en ocasiones, forzados por la necesidad de garantizar los derechos esenciales de las personas.

De esa manera, el Estado ha tenido que responder con la implementación de programas sociales para mitigar las condiciones difíciles en las que viven muchas familias, por las precarias condiciones de la estructura de sus viviendas, las deficiencias en pisos, baños, cubiertas y hacinamiento crítico entre otras variables de habitabilidad.

Las cifras relativas al déficit cualitativo en el país, si bien han tenido reducciones en algunos períodos recientes, se mantienen en un nivel elevado. Para el 2023, más de tres millones de hogares colombianos se encontraban en viviendas poco adecuadas, lo que muestra que aún no se ha solucionado el problema de garantizar viviendas que garanticen la calidad de vida de los colombianos. De esto se desprende la necesidad de utilizar políticas públicas enfocadas desde el apoyo económico a las familias a partir del otorgamiento de los subsidios familiares de vivienda.

Programas como "Mejoramiento de vivienda saludable" (2007), "Casa Digna, Vida Digna" (2019) y "Cambia mi casa"

(2023) ejecutados por el Gobierno Nacional, han contribuido a la reducción del déficit. No obstante, y por el volumen de familias que se encuentran habitando viviendas con grandes carencias, es importante contemplar alternativas para acceder a recursos provenientes de otras fuentes, tales como la banca privada, recursos del sistema solidario y las microfinanzas.

Finalmente, la bancarización, como vehículo para solucionar necesidades esenciales de las familias colombianas, pasa también por revisar las posibilidades de acceso a productos financieros dirigidos a adecuar, remodelar y asegurar las viviendas, desde sus carencias locativas y estructurales.

## Propuestas

Colocar en el mercado financiero productos que permitan la remodelación y mejoramiento de las viviendas, no sujetos al crédito hipotecario y con tasas atractivas y de fácil acceso a las familias que lo requieran.

Estructurar modelos que mitiguen el riesgo de pérdida de los créditos dirigidos a dichas familias, a través del Fondo Nacional de Garantías.

Promover la colocación de créditos de bajo costo desde las microfinancieras para la ejecución de los mejoramientos.

## Interlocutores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Garantías.

## 1.8. Permitir el uso de modificaciones y reestructuraciones en los créditos hipotecarios sin perder el beneficio FRECH

### Diagnóstico

En el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, se establece, en el artículo 2.1.1.3.3.5 Terminación anticipada de la cobertura, los eventos que generan la terminación anticipada de la cobertura de la tasa de interés para el programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores, dentro de los que se encuentran:

1. Por pago anticipado del crédito.
2. Por mora en el pago de tres (3) cuotas consecutivas a cargo de los deudores. En este caso, la cobertura se perderá a partir del día siguiente al vencimiento de la última cuota incumplida.
3. Por petición de los deudores.
4. Por cesión del crédito por parte del deudor.
5. Por reestructuración del crédito que implique el incremento de los montos o saldos de las obligaciones o ampliación del plazo de los créditos.
6. Por aceleración del plazo conforme a los términos contractuales. (...)"

Adicionalmente, en el artículo 2. 2.1.1.6.6.1 Pérdida y restitución del subsidio familiar de vivienda del mencionado Decreto se indica que las siguientes son causales de pérdida y restitución del subsidio familiar de vivienda:

1. "Cuando el hogar beneficiario deje de residir en la vivienda dentro del plazo por el cual se haya subsidiado el canon, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor.
2. Por falta de veracidad en los datos entregados o en las condiciones o requisitos del hogar para la asignación del subsidio familiar de vivienda.
3. Por subarriendo del inmueble sobre el que se aplica el subsidio.
4. Cuando el hogar incurra en mora de al menos tres (3) meses en el giro del aporte y/o del porcentaje del canon a su cargo o efectúe retiros del producto financiero en donde se recauden los recursos del aporte. No obstante lo anterior, FONVIVIENDA podrá ordenar

la suspensión del giro del subsidio al canon, cuando se percate que el hogar no ha gira-

do el valor correspondiente a su aporte y/o el porcentaje del canon a su cargo dentro de los plazos establecidos en el respectivo contrato de arrendamiento o de arrendamiento con opción de compra, todo lo anterior, sin perjuicio de que opere la garantía a la que se refiere el artículo 2.1.1.6.2.2 del presente decreto.

5. Por incumplimiento del contrato de arrendamiento o de arrendamiento con opción de compra que dé lugar a su terminación.

Cuando haya lugar a la restitución del subsidio familiar de vivienda otorgado, esta se hará indexada con la variación del Índice de Precios al Consumidor, desde la fecha en que se realizó el último desembolso hasta la fecha en que efectivamente se realice el pago del valor a restituir, en la cuenta indicada por la respectiva entidad otorgante. (...)"

En este sentido, cuando un hogar incurra en mora de al menos tres (3) meses en el giro del aporte y/o del porcentaje del canon perderá el beneficio del subsidio familiar de vivienda. Lo anterior, desconoce el deterioro de la cartera dada la coyuntura macroeconómica y financiera del país, en donde las tasas de interés continúan en niveles elevados, la inflación viene retornando a niveles históricos, pero a una velocidad menor a la esperada y el crecimiento de la economía continúa en niveles muy bajos.

Dicha coyuntura, afecta especialmente a las familias de menores ingresos que se han visto en la necesidad de incumplir en el pago de sus obligaciones financieras y que, por ende, han perdido el subsidio de vivienda.

### Propuestas

Permitir que las operaciones de crédito hipotecario que cuentan con el beneficio FRECH y que a su vez presentan una mora superior a la definida en el Decreto (3 meses), se les pueda aplicar modificaciones y reestructuraciones sin perder dicho beneficio.

### Interlocutores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Superintendencia Financiera.

## 1.9. Promocionar nuevos modelos de negocio que incentiven el desarrollo inmobiliario

### Diagnóstico

La vivienda usada ha ganado terreno como una inversión estable, con valorización constante, especialmente en zonas estratégicas de ciudades capitales, donde la disponibilidad inmediata a servicios esenciales y transporte público favorece el aumento de su valor. Por lo anterior, la vivienda usada no solo ofrece una solución habitacional accesible, sino que también representa una inversión sólida que combina estabilidad, valorización y rentabilidad, consolidando su papel como opción clave en el mercado inmobiliario colombiano.

Recientemente algunos países como España, Chile, México y algunos centroamericanos han explorado el arrendamiento como una alternativa a la propiedad y desde luego, como modelo de negocio, en tanto se ajusta de mejor manera a las preferencias de los hogares actuales. El crecimiento de estos modelos ha sido destacable. Para el caso español, desde 2020 el número de unidades disponibles para arrendamiento especializado se ha quintuplicado, pasando de 2.000 a alrededor de 10.000 en la actualidad. De cara a 2027, la previsión es que el stock supere las 32.000, con un crecimiento basado en una demanda creciente por soluciones habitacionales. En Chile, el 86% de la inversión de edificaciones en 2025 se destinaría a los segmentos multifamily, industrial y retail.

Con estos referentes, y garantizando que en Colombia se instauren instrumentos financieros que permitan la incursión de promotores inmobiliarios en el mercado de vivienda en arrendamiento masivo y de largo plazo, sería viable promover figuras como el *Build to Rent*.

Esta figura se refiere a proyectos de vivienda concebidos como una inversión a largo plazo que, desde su planeación, se diseñan como proyectos enfocados en poblaciones específicas que no pueden o no desean adquirir una vivienda propia y requieren vivir en lugares estratégicamente ubicados en las ciudades o simplemente quieren mejorar sus condiciones de vida.

Ante la ausencia de una regulación que fomente este tipo de figuras, la solución habitacional para una parte considerable de la población es el mercado de vivienda usada. No obstante, los datos sugieren que existe una población cuyo

bienestar y calidad de vida podría mejorarse incorporando herramientas que faciliten el arriendo, considerándolo como una solución al problema habitacional y no como una etapa del proceso de adquisición. Esto podría dar un dinamismo adicional al segmento de vivienda usada, transformando el arrendamiento en una opción realista y efectiva para las necesidades habitacionales del país.

Visto desde el impulso al sector de vivienda, la financiación de proyectos dirigidos a la renta, tales como el *co living*, *flexi living*, *senior living* y otros modelos asociados a esta figura de desarrollo inmobiliario, impulsan un nicho de negocio que permite tanto a los inversionistas como a los constructores, contar con un modelo de diversificación del riesgo, que involucre otros aspectos que pueden fomentar el empleo, tales como los administradores especializados, que cubren necesidades específicas de las familias.

### Propuestas

Mejorar y ampliar del marco regulatorio actual, relacionado con los elementos esenciales del contrato de arrendamiento de vivienda urbana (Ley 820 de 2003), que defina los roles específicos de cada uno de los actores, que participan en este modelo de negocio.

Crear incentivos tributarios nacionales y locales, que permitan el ejercicio de esta actividad para financiadores y compradores.

Implementar por parte de la banca privada, de nuevos productos financieros para el fondeo de este tipo de proyectos.

### Interlocutores.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y entidades territoriales.

## 1.10. Consolidar la integración regional del mercado de capitales

### Diagnóstico

La integración de las Bolsas de Valores de Chile, Perú y Colombia traerá eficiencias en los mercados, diversificación de oferta de productos, aumento en la base de inver-

sionistas, y en general, un mayor atractivo internacional. Hoy el tamaño de cada uno de estos mercados no resulta suficiente para entrar "en el radar" de un número importante

de inversionistas internacionales. En este sentido, una bolsa integrada resulta más atractiva para estos y reduce los costos de transacción que implica el acceso a cada uno de los mercados por separado. Hasta la fecha, se han logrado importantes avances en la implementación de esta integración. No obstante, es crucial continuar intensificando los esfuerzos para garantizar que este proyecto alcance el éxito esperado y cumpla con los objetivos estratégicos establecidos.

## Propuestas

Apoyar el proceso de integración de los mercados de capitales como apuesta central para recuperar la liquidez del mercado mediante: (i) la ampliación de la base de inversionistas para los emisores colombianos, (ii) el ingreso de participantes internacionales al tener un mercado relevante en términos de tamaño con un solo punto de acceso y (iii) la reducción de costos de operación.

Reactivar el mercado de bonos corporativos que permita a las entidades bancarias: (i) acceder de forma amplia a fuentes de fondeo estable; (ii) tener la capacidad de gestionar de la curva de rendimientos: plazos y tipos de indexación (nueva metodología de valoración bonos de renta fija indexados a tasa variable); (iii) adoptar el Indicador Bancario de Referencia (IBR) como tasa de referencia; (iv) contar con una op-

ción de fondeo de corto plazo: simultáneas y préstamo de valores; y (v) desarrollar estructuras financieras de acuerdo con la necesidad del emisor (subordinados, garantías, por resultados, sostenibles).

Crear instrumentos derivados que faciliten la gestión eficiente del Riesgo de Tasa de Interés del Libro Bancario (RTILB), así como de los riesgos de mercado para gestores de portafolios de renta fija, generando menor riesgo de salida de inversionistas en escenarios de estrés. Permitir la compensación y liquidación de más productos por medio de una Cámara de Riesgo, pues esto reduce el costo de capital y riesgo operativo para los bancos, siendo los principales focos: (i) mercado de contado de Títulos de Deuda pública (TES) por Cámara de Riesgo, reduce los riesgos de la negociación actual (T+0), sin neteo y sin novación; y (ii) Repos de deuda corporativa por Cámara de Riesgo, disminuyendo su riesgo de liquidez y eventualmente su costo de colocación primaria.

## Interlocutores.

Superintendencia Financiera, NUAM, Unidad de Regulación Financiera y Autorregulador del Mercado de Valores.

## 1.11. Desarrollar marcos normativos flexibles para el Segundo Mercado o Mercado Balcón

### Diagnóstico

El mercado de capitales colombiano enfrenta desafíos asociados al diseño del marco regulatorio y autorregulatorio, que se enfocan en el control y restricción más que en la promoción del crecimiento y la profundización. En particular, esta orientación ha impuesto altos costos a la hora de administrar los negocios. Por ejemplo, las exigencias en cuanto a impuestos, inversiones forzosas, reportes, entre otras, hacen que la transferencia de costos al público en general sea alta.

En este sentido, es fundamental diseñar una regulación simplificada para el Segundo Mercado o Mercado Balcón<sup>1</sup>, ya que las condiciones actuales dificultan que las pequeñas y medianas empresas accedan a financiamiento. Es imperativo revisar la normativa para facilitar y hacer más eficiente este proceso. Un acceso más sencillo y eficiente al mercado de valores puede ser un incentivo significativo para desarrollar nuevas opciones de financiamiento.

### Propuestas

Fomentar el interés en el mercado por títulos con calificaciones inferiores a AAA. El mercado de capitales no debe limitarse solo a los emisores con la más alta calificación crediti-

cia. Es necesario incluir emisores con niveles crediticios más bajos, que ofrezcan primas acordes a un análisis de riesgo de crédito riguroso y realista. Asimismo, deben crearse mecanismos de fondeo para estos títulos, ya que la iliquidez puede ser el peor enemigo para estos emisores.

Por otro lado, el regulador y autorregulador, en conjunto con otros entes, deben desarrollar estrategias para profesionalizar la gerencia de las empresas, sin distinción de tamaño, sector o naturaleza.

## Interlocutores

Unidad de Regulación Financiera, Superintendencia Financiera y Autorregulador del Mercado de Valores.

<sup>1</sup> Se define como un mercado especial que desarrolla operaciones paralelas a las bursátiles en un contexto no formal. A este escenario pueden acceder títulos valores de empresas pequeñas y medianas, no inscritas en bolsas de valores. Nace a raíz de las exigencias y requisitos legales impuestos para incursionar en las bolsas de valoras, lo cual es un imposible para estas empresas.

## 1.12. Actualizar el marco normativo para el Mercado Over the Counter (OTC)

### Diagnóstico

La prohibición de celebrar operaciones en el mercado mostrador entre entidades vinculadas, que aplica a los Intermediarios del Mercado de Valores (IMV), es una medida restrictiva frente a la estructura y la realidad operativa de los grupos financieros en Colombia. Esta regulación, impone una limitación que no refleja las necesidades y dinámicas actuales del mercado financiero. En este sentido, más que una prohibición debe generarse un marco regulatorio que establezca políticas claras y directrices enfocadas en la revelación y administración de conflictos de interés, asegurando la transparencia mediante el registro de operaciones en sistemas reconocidos y la realización de transacciones a precios de mercado.

### Propuestas

Actualizar el marco normativo actual para eliminar la prohibición existente de operaciones en el mercado mostrador entre entidades vinculadas, sustituyéndola por directrices claras y específicas que garanticen la transparencia en las transacciones. Para esto, se recomienda actualizar el Decreto 2555 de 2010, específicamente en la parte 7, libro 3, artículo 7.3.1.1.2, relativo a los deberes frente a los conflictos de interés.

### Interlocutores

Unidad de Regulación Financiera y Superintendencia Financiera.

## 1.13. Simplificar el proceso de Oferta Pública de Valores

### Diagnóstico

El decreto 2555 de 2010, que regula gran parte de los procesos y documentos necesarios para realizar una Oferta Pública de Valores, presenta una serie de ineficiencias que dificultan las emisiones, así como la entrada de nuevos emisores al mercado. En particular, existe una importante oportunidad de reducir y/o facilitar los trámites y requisitos que se tienen que adelantar ante la SFC. Por ejemplo, actualmente al solicitar una adenda, como solicitar el aumento del cupo en el programa de emisión y colocación, se deben realizar varios procesos operativos entre los cuales se resalta la rea- lización de cartas físicas.

En este sentido, actualmente se debe cumplir con múltiples requisitos, como el envío de solicitudes por escrito, la espera de confirmaciones, la obtención de códigos de emisión y la repetición de documentos ya conocidos por la SFC, lo cual, hace dispendiosos los procesos de emisión. Además, la normativa actual sobre la calificación de las emisiones genera interpretaciones ambiguas, lo que añade otra capa de complejidad al proceso. Por lo tanto, se requiere una actualización en esos puntos, para tener una capacidad más expedita de hacer emisiones y darle liquidez al mercado e incentivar que otros emisores de otros sectores tengan un proceso más ágil.

### Propuestas

Actualizar el Decreto 2555 para modernizar y simplificar los procesos relacionados con la Oferta Pública de Valores. Se propone reducir y facilitar los trámites y requisitos

ante la SFC, mediante la creación de plantillas y formularios electrónicos para la inscripción de nuevas emisiones, adendas, correcciones, cancelaciones y otros procesos afines.

Por ejemplo, la solicitud de ampliación de plazo o aumento del cupo del programa de emisión podría realizarse de manera electrónica, a través de un portal web, eliminando la necesidad de envíos de cartas físicas y la espera de nuevas solicitudes documentales.

Asimismo, se sugiere eliminar la repetición innecesaria de documentación, como la representación de existencia y representación legal, que ya está en poder de la SFC. Por otra parte, para emisores recurrentes, la obtención de códigos debería simplificarse mediante un sistema automatizado de solicitud y respuesta en línea. Finalmente, es necesario aclarar la normativa sobre la calificación de las emisiones, permitiendo que la calificación del emisor sea suficiente para evitar la duplicación de trámites.

### Interlocutores

Unidad de Regulación Financiera y Superintendencia Financiera.

## 1.14. Leasing como promotor de nuevos modelos de negocio

De acuerdo con los datos, es evidente que el mercado inmobiliario sigue experimentando transformaciones importantes, tanto en tamaño, como en ubicación estratégica y estratos socioeconómicos. Esta dinámica abre paso a nuevas propuestas como el *coliving*, una alternativa innovadora para arrendar vivienda de acuerdo con las necesidades de las personas, especialmente las nuevas generaciones.

El *coliving* es un modelo de vivienda que combina espacios privados y compartidos, ofreciendo una alternativa flexible y accesible. Permite acceder a beneficios como gimnasios, *coworking* y lavandería sin contratos tradicionales ni grandes inversiones, redefiniendo la vivienda para las nuevas generaciones. En el país este modelo surge como una posible solución ante el incremento en los costos de arrendamiento en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, donde el acceso a la vivienda propia se ha vuelto más complejo para las personas. No obstante, este proceso requeriría incentivos financieros y estrategias de inversión, que faciliten la transformación de inmuebles tradicionales en viviendas compartidas.

En Colombia, el leasing ha sido fundamental en la financiación de nuevos modelos de negocio, brindando ventajas que van más allá de las opciones de crédito convencionales. Su flexibilidad permite estructurar proyectos de manera que los pagos se ajusten al flujo de caja de la empresa, además de ofrecer acompañamiento y asesoría por parte de las entidades financieras, en todas las fases de los mismos. Esto

convierte al leasing en un instrumento estratégico para los desarrollos inmobiliarios, que impulsan el crecimiento del sector inmobiliario.

### Propuestas

Promoción del leasing de financiación inmobiliaria, que permiten la incursión de promotores inmobiliarios, en el mercado de nuevos negocios de arrendamiento de corto y largo plazo, para fomentar figuras como el *Build to Rent*. Dado su reciente desarrollo, promover el ajuste normativo necesario para facilitar la financiación de este tipo de esquemas en el país.

Creación de incentivos tributarios específicos, que hagan atractivo el uso de estos esquemas de financiación.

### Interlocutores

Congreso de la República y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

## 1.15. Robustecer la regulación del leasing financiero

### Diagnóstico

El leasing es un mecanismo de financiación que permite a las personas acceder a la tenencia de bienes de su elección. A través de este mecanismo, la entidad financiera adquiere un bien a solicitud de una persona (locatario) y lo deja para su uso a cambio del pago de un canon periódico.

Esta figura de leasing financiero implica varios beneficios, entre los cuales se destaca el facilitar el acceso empresarial a inmuebles comerciales, maquinaria y equipo sin necesidad de inversiones iniciales elevadas. Acudir a una estructura contractual donde está separada la propiedad del activo del uso del mismo disminuye el riesgo, lo que permite plazos más extensos y tasas más bajas que en otros mecanismos de financiación, liberando de modo importante liquidez para otras necesidades como capital de trabajo.

Aunque el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero menciona el leasing como mecanismo de financiación, abordando sus modalidades y algunas reglas generales, aún carece de una regulación específica que defina su naturaleza jurídica, los derechos y responsabilidades de las partes, las garantías y la aplicación de beneficios. Como resultado, este instru-

mento financiero ha evolucionado sin un marco normativo claro, lo que en ocasiones lo excluye de beneficios tributarios y programas gubernamentales. Además, esta falta de regulación genera dificultades cuando el contrato de leasing no se ajusta a las categorías contractuales previstas en la norma, y las entidades públicas intentan aplicarlo de manera uniforme sin considerar sus particularidades.

En términos de responsabilidad de las partes, la ambigüedad en este campo ha sido una de las principales causas de litigiosidad del producto. Actualmente, existen normas que establecen un régimen de responsabilidad que vincula al propietario de los bienes con el deber de reparación que genera un daño o por la comisión de alguna conducta, sin reconocer las diferencias de un propietario regular y la propiedad que ejerce una entidad financiera en un contrato de leasing, donde no administra el bien.

En relación con programas como las líneas de redescuento ofrecidas por entidades públicas, a las cuales los empresarios acceden para reducir su riesgo crediticio y mejorar sus condiciones en términos de tasa o ampliación de los recur-

sos a financiar, los proyectos financiados a través de leasing suelen quedar excluidos debido a la falta de reconocimiento de esta figura en dichos programas. Esto evidencia la necesidad urgente de contar con una reglamentación que permita que los proyectos financiados mediante leasing, puedan beneficiarse de estas oportunidades.

## Propuestas

Adelantar mesas de trabajo entre las entidades financieras y las autoridades económicas para consolidar una propuesta normativa.

El desarrollo de un proyecto de ley que defina claramente elementos esenciales del negocio, responsabilidades de las partes, los beneficios de los cuales es objeto de aplicación entre otros.

## Interlocutores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y entidades territoriales municipales.



2

## SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

## 2.1. Fortalecer los incentivos tributarios verdes y sostenibles

### Diagnóstico

Actualmente en Colombia existen varios incentivos tributarios verdes y sostenibles, sin embargo, estos están enfocados principalmente en empresas y no en el sector financiero. Por mencionar algunos: impuesto al carbono; impuestos a las bolsas plásticas; sobretasa a la gasolina y al ACPM; exención de aranceles para proyectos de energía renovable; impuestos para vehículos eléctricos; entre otros. La razón de esta disparidad se basa en que, el sector financiero, por su actividad de intermediación no es una industria que genere grandes emisiones de gases de efecto invernadero, pero a pesar de esto, financia proyectos que sí pueden estar generando grandes afectaciones al medio ambiente. Por esta razón es fundamental generar incentivos que muevan al sector a financiar proyectos verdes y sostenibles.

### Propuestas

Generar nuevos incentivos tributarios específicamente para los sectores y actividades de la Taxonomía Verde de Colombia u otras taxonomías publicadas por el Estado. Por ejemplo, la reducción del impuesto a la renta y menores aranceles

para los insumos y/o materiales requeridos para el desarrollo y crecimiento de proyectos y negocios que aportan a la mitigación y adaptación al cambio climático, promoverá, además del crecimiento de las inversiones verdes en el país, el compromiso de diferentes industrias con el cumplimiento de los objetivos relacionados con sostenibilidad y cambio climático. Por parte del sector financiero se fortalecerá la oferta diferencial para el financiamiento verde y sostenible que permita satisfacer la creciente demanda de capital de trabajo, vía crédito e inversión, como resultado del fortalecimiento del mercado verde en Colombia. Adicionalmente, se deben generar incentivos para las entidades financieras que desembolsen créditos alineados a las taxonomías a través, por ejemplo, de deducción de renta a la tasa de interés de productos sostenibles.

### Interlocutores

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

## 2.2. Promover la transición energética mediante incentivos financieros para la banca verde

### Diagnóstico

En busca del fortalecimiento de la demanda de tecnologías de energía renovable, así como alineándose con los compromisos internacionales de Colombia en materia de sostenibilidad y cambio climático consignados en las Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), el país se comprometió a limitar sus emisiones a un máximo de 169,44 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente en el año 2030, lo que representa una reducción de 51% en comparación con la proyección de emisiones para ese mismo año.

estrategia puede incluir un fondo de garantías públicas y subsidios a tasa de interés, medidas que reducirían el riesgo crediticio y fomentarían condiciones preferenciales en productos para la transición energética justa, incentivando la demanda de consumo para estas tecnologías.

### Propuestas

Implementar un esquema de incentivos financieros. Esta

## 2.3. Garantizar la interoperabilidad de geo visores

### Diagnóstico

Para robustecer sus Sistemas de Análisis de Riesgos Ambientales y Sociales (SARAS) los bancos utilizan geo visores con el fin de identificar y monitorear geográficamente los impactos de sus inversiones. Sin embargo, la multiplicidad

de estas herramientas ralentiza los procesos de desembolso de créditos pues la información en ocasiones puede no ser precisa o no estar completa.

## Propuestas

Crear, a través del DNP y el SISCLIMA, una instancia técnica que use el poder de las APIs (Interfaz de Programación de Aplicaciones) con el fin de centralizar en el Estado la multiplicidad de geo visores en el país y garantizar su interoperabilidad.

## Interlocutores

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

## 2.4. Garantías para proyectos asociados a la biodiversidad y adaptación

### Diagnóstico

#### Diagnóstico

El financiamiento de la biodiversidad y la adaptación en Colombia por parte del sector bancario aún es bajo, solo el 0,5% de la cartera total se destina a este propósito. Esto debido a que financiar este tipo de proyectos representa riesgos altos y retornos bajos pues generar usufructo monetario de los servicios ecosistémicos es un proceso largo. De esta manera, la necesidad de garantías específicas para estos proyectos es fundamental para disminuir los riesgos e incentivar la colocación de crédito.

(Fondo Agropecuario de Garantías), teniendo en cuenta su sostenibilidad financiera. Estas líneas deben de enfocarse en sectores estratégicos como lo son la bioeconomía, economía regenerativa, las soluciones basadas en la naturaleza, el ecoturismo y el uso del suelo.

## Interlocutores

Grupo Bicentenario.

## Propuestas

Estructurar líneas de garantías específicas para proyectos asociados a la biodiversidad y adaptación a través del FAG

## 2.5. Establecer un marco de referencia sobre factores de emisiones locales por sectores

### Diagnóstico

Los factores de emisión hacen parte fundamental para la medición efectiva de las emisiones financiadas de los bancos. Sin embargo, estos factores comprenden información científica que es costosa de obtener incluso para organizaciones dedicadas a este objetivo. En ese sentido, los bancos toman como referencia la información de factores de emisión de países con estudios más desarrollados a pesar de que las emisiones de sectores económicos en otras latitudes distan de las emisiones en Colombia.

sus portafolios y clientes para apalancar la meta de carbono neutralidad a 2050.

## Interlocutores

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IDEAM, DANE y universidades colombianas..

## Propuestas

Desarrollar un marco de referencia local y fortalecer las capacidades técnicas para la medición de las emisiones financiadas, aportando a las metas de carbono neutralidad. Así, proponemos que desde el Gobierno Nacional se cree un marco de referencia local tomando como base los estándares internacionales, por ejemplo, PACTA, PCAF y Science Based Targets, para facilitar la medición de las emisiones financiadas (huella de carbono de los portafolios) y los riesgos climáticos (físicos y de transición) por parte de las entidades financieras. Con esto se espera que las entidades financieras puedan establecer estrategias de descarbonización de

## 2.6. Implementar una política de gobernanza ASG para el Grupo Bicentenario y todas las empresas del Estado

### Diagnóstico

Reconociendo el fortalecimiento de las estrategias ASG en el sector financiero colombiano, el Grupo Bicentenario no debe de ser ajeno a este avance. De hecho, las entidades que hacen parte de este grupo han venido avanzando individualmente en el alcance de sus objetivos sostenibles, sin embargo, aún no hay una instancia dentro del grupo que aborde estos temas de manera coordinada.

### Propuestas

Implementar una política de gobernanza ASG que incluya la creación de un órgano colegiado especializado para

articular una agenda ASG entre las entidades del Grupo Bicentenario, con lineamientos técnicos basados en estándares internacionales, indicadores de desempeño y reportes públicos. Este marco estratégico fomentará alianza público-privadas y alinearán estrategias financieras sostenibles.

### Interlocutores

Grupo Bicentenario y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 2.7. Crear el Sistema Nacional de Bioeconomía

### Diagnóstico

El propósito de este sistema es articular esfuerzos entre los sectores público y privado del país, con el fin de dinamizar la economía a través de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

### Propuestas

Crear el Sistema Nacional de Bioeconomía para potenciar la investigación y el conocimiento, y lograr la meta de que la bioeconomía represente el 3% del PIB Nacional al 2030.

Pilares de este nuevo sistema: i) Promoción y definición de la bioeconomía; ii) Investigación y Desarrollo; iii) Financiamiento; iv) Comercialización; v) Estructuración de cadenas de valor.

### Interlocutores

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

## 2.8. Estimular el desarrollo de bonos sostenibles

### Diagnóstico

Los bonos sostenibles son instrumentos financieros emitidos por gobiernos, organizaciones o empresas con el objetivo de financiar proyectos que generan beneficios ambientales y sociales. La importancia de invertir en ellos radica en su capacidad para apoyar iniciativas que combaten el cambio climático, promueven la eficiencia energética y mejoran la calidad de vida. Además, ofrecen a los inversores una opción para diversificar sus carteras y cumplir con objetivos de inversión responsable.

Aunque en Colombia el primer bono sostenible se emitió hace siete años, el mercado sigue siendo relativamente pequeño en comparación con otros países. Este ha mostrado un crecimiento significativo en los últimos años; sin embargo, todavía se encuentra en una fase de expansión y desarrollo, especialmente en comparación con mercados como el de Europa o Estados Unidos. En este sentido, desde el gremio hemos identificado algunas limitaciones y oportunidades para estimular el desarrollo y adopción de bonos temáticos en Colombia.

### Propuestas

Mejoras operativas y tecnológicas:

- En caso de que cambie el cupón de los bonos sostenibles, se sugiere que no cambie el *International Securities Identification Number* (ISIN) para no generar afectaciones en los sistemas de registro.
- Adecuar las metodologías de valoración existentes para que incorporen las nuevas características de los activos de renta fija temáticos y de esta forma se pueda determinar su precio justo.

Aumento de la demanda de estos instrumentos y disminución de las barreras de mercado:

- Crear un repositorio de acceso público con la información del emisor, de tal forma que los inversionistas puedan consultarla para garantizar la transparencia de la información y evitar el *greenwashing*.

- b. Establecer un mercado de títulos respaldados por activos o titularizaciones que permitan la inversión privada en proyectos sostenibles más pequeños, impulsando el acceso al mercado de capitales por parte de las pequeñas y medianas empresas con proyectos ASG que buscan aumentar sus fuentes de financiamiento.

Incentivos regulatorios para fomentar su emisión:

- a. Implementar un beneficio tributario para incentivar a los inversionistas a utilizar estos instrumentos; como, por ejemplo, no gravando los intereses percibidos a través

de estos bonos, lo cual podría promover una mayor oferta de emisión.

- b. Ampliar la taxonomía sostenible para incluir más sectores, actividades u objetivos.

### Interlocutores

Banco de la República, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Superintendencia Financiera, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y proveedores de precios.

## 2.9. Impulsar el desarrollo y adquisición de vivienda sostenible

### Diagnóstico

Colombia ha realizado esfuerzos importantes dirigidos a la promoción de estrategias relevantes en materia de sostenibilidad ambiental, en especial, aquellas que se encuentran orientadas a incentivar la construcción con altos estándares verdes, desde la visión de documentos de gran impacto, como el CONPES 3919 de 2018.

La inclusión de criterios de sostenibilidad dentro del ciclo de vida de las edificaciones, a través de instrumentos para la transición, seguimiento y control, e incentivos financieros que permitan implementar iniciativas de construcción sostenible, han venido calando fuerte en las dinámicas y protocolos del sector edificador, orientado principalmente a lograr las certificaciones más relevantes en materia ambiental, tales como Casa Colombia, Leed y Edge.

El crecimiento acelerado de las ciudades y el aumento de la población urbana y su consecuente impacto en las edificaciones exige una rápida y efectiva respuesta en la adopción de medidas que permitan mitigar los impactos de las externalidades poco positivas para el sector.

En el caso de Colombia, la Cámara Colombiana de la Construcción ha lanzado una importante estrategia de gestión gremial, que articula y fortalece las iniciativas de construcción sostenible, que han desarrollado distintas empresas y organizaciones, y cuenta con importantes resultados desde su instalación.

Recientemente se conoció como un resultado bastante destacable, que en Colombia se ha logrado llegar a los 20

millones de metros cuadrados construidos con certificación verde, de los cuales 18 millones corresponden a proyectos de vivienda. El 73% son unidades de interés social y 27% de los segmentos No Vis. Dentro de los retos más significativos se encuentra el de trabajar para que el país pueda llegar a que el 50% de las viviendas entregadas puedan contar con sellos de sostenibilidad ambiental.

De la misma manera, la cartera verde en el sector constructor ha estado cobrando fuerza en los últimos años, al punto que desde 2021, ha representado más del 25% del total de la cartera. De hecho, para 2022, el sector construcción fue el de mayor saldo en esta cartera, con un total de \$5,09 billones, seguido por el sector transporte, con un total de \$5,05 billones, y por energía, con \$3,3 billones.

### Propuestas

Garantizar la disponibilidad de tasas preferenciales otorgadas por parte de las entidades financieras, a los constructores de vivienda verde y a los potenciales adquirentes.

Activar líneas de redescuento con tasa compensada de parte del Gobierno Nacional, para estimular los desarrollos con altos estándares de construcción sostenible.

Promover las exenciones y/o graduaciones de los tributos locales, que estimulen los proyectos inmobiliarios verdes.

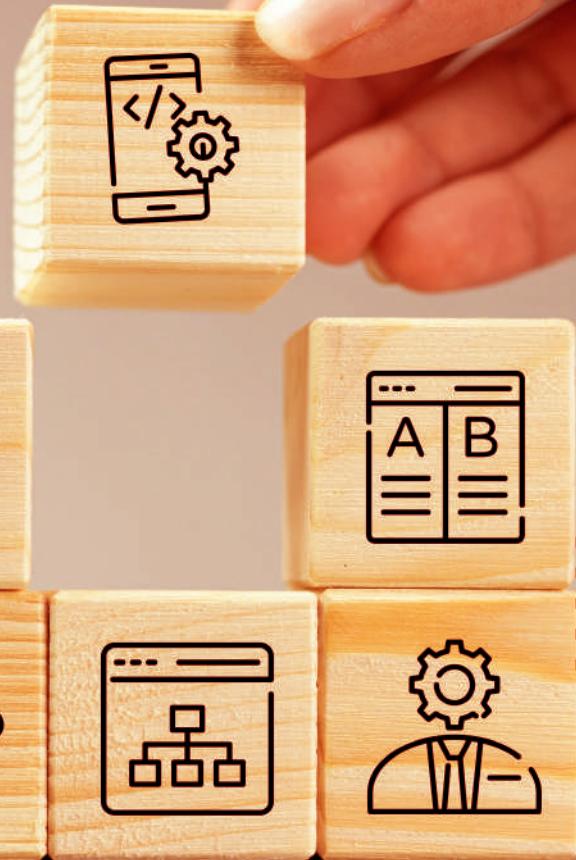
### Interlocutores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.



3

## INCLUSIÓN FINANCIERA Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL



### 3.1. Avanzar en la implementación de datos abiertos

#### Diagnóstico

El Decreto 1297 de 2022 marcó un hito en la regulación de las finanzas abiertas en Colombia, al permitir que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) compartan y comercialicen datos personales, siempre que cuenten con la autorización previa y expresa del titular. Esta apertura permitirá que los establecimientos de crédito y otros actores del ecosistema financiero accedan a información financiera de otras entidades vigiladas, facilitando la ampliación de la oferta de productos financieros y permitiendo un análisis más profundo de los potenciales clientes. En 2024, la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la Circular Externa 004, en la cual se definen estándares tecnológicos, de seguridad y demás parámetros necesarios para el desarrollo de las finanzas abiertas en condiciones de interoperabilidad.

A su vez, el artículo 89 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 amplía este enfoque al establecer la obligación de que entidades públicas y privadas compartan datos personales con terceros para facilitar el acceso a servicios financieros. Un primer paso para la reglamentación de este artículo fue el borrador de un nuevo decreto de finanzas abiertas, elaborado por la Unidad de Regulación financiera, que define un esquema mandatorio para la apertura de datos por parte de las entidades financieras, los costos de acceso, el principio de reciprocidad, el esquema de gobernanza y el directorio de participantes.

No obstante, las normas expedidas hasta el momento únicamente incluyen al sector financiero formal, y dejan de lado a todos los demás sectores de la economía, de manera que se limita la información sobre las personas que hoy en día no cuentan con un producto en el sistema financiero formal. La reglamentación del artículo 89 del PND es crucial para cumplir con el objetivo gremial de brindar alternativas para personas que nunca han tenido relación con el sistema financiero y, por tanto, no se cuenta con datos de ellos. La información no financiera alternativa resulta útil a la hora de evaluar la solvencia de solicitantes de crédito, especialmente aquellos que no cuentan con historiales financieros formales.

Para que la transición hacia un ecosistema de datos abiertos sea efectiva, se requiere un marco regulatorio robusto que equilibre la apertura de información con la protección de los datos personales y garantice altos estándares de seguridad. También es necesario definir una hoja de ruta que priorice sectores estratégicos como telecomunicaciones, comercio, agricultura y medio ambiente. La inclusión de estos sectores facilitaría la integración de poblaciones tradicionalmente excluidas, especialmente en zonas rurales donde la digitalización es limitada y el acceso al crédito, escaso.

En el mismo sentido, información de entidades como Depar

tamiento Nacional de Planeación (DNP), en donde se puede encontrar información sobre subsidios o en el caso de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, por medio de la cual se podría validar el registro de tierras, sus direcciones asociadas y las actividades económicas desarrolladas. Mientras que, por el lado del sector privado, podemos encontrar datos sobre cultura, costumbres y métodos de pago de los ciudadanos a través de los comercios digitales más usados y las entidades prestadoras de servicios públicos.

Una infraestructura sólida y accesible, para el intercambio de datos, ayudará a cerrar las brechas de acceso al crédito, lo que permitirá a los colombianos financiar sus proyectos, apalancar su consumo y mitigar sus contingencias.

#### Propuestas

Elaborar un documento liderado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en el cual se establezca una política integral de *Open Data* que sirva como hoja de ruta para la construcción y consolidación de una arquitectura robusta y eficiente de datos abiertos. Este documento de política pública deberá contener los lineamientos en materia de recolección, gestión y uso de datos abiertos, así como la estrategia para promover la interoperabilidad del ecosistema y la incorporación de mecanismos de protección y privacidad, alineados con los principios rectores de la Ley 1581 de 2012.

Crear una entidad rectora encargada de la gobernanza de los datos abiertos, de manera que a través del CONPES se definan sus funciones. Como lo demuestran los casos analizados a nivel internacional, es deseable que la gobernanza del ecosistema de datos abiertos para la inclusión financiera en Colombia esté liderada por una institución público-privada central, que supervise y articule a todos los agentes del sistema.

Es fundamental que la entidad responsable de la gobernanza aproveche la experiencia adquirida en finanzas abiertas, con el objetivo de dar mayor profundidad, alcance y agilidad al proceso de implementación del ecosistema de datos abiertos. La experiencia internacional, como en el caso de Australia e India, sugiere que la gobernanza del sistema debe estar liderada por una institución gubernamental que tenga la capacidad de vigilar a todos los actores del sistema. Se recomienda que la entidad líder en este proceso coordine sus esfuerzos con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en su calidad de autoridad en materia de protección de datos personales y libre competencia en Colombia.

Diseñar un registro centralizado de terceros receptores de datos, a través de la entidad encargada de la gobernanza del sistema, de manera que certifique a los participantes que

actúan en este rol. Dicho registro permitirá que las instituciones originadoras de datos puedan compartir información con plena confianza, asegurando que los receptores cumplan con los estándares de arquitectura y seguridad que facilitarán la interoperabilidad entre distintos sistemas de información, promoviendo una integración eficiente en la economía digital.

Prestar ayudas técnicas por parte de la entidad que ejerza la gobernanza del sistema. Esto debido las empresas del sector real que cuentan con un alto volumen de información de valor, no cuentan con los mecanismos necesarios para compartir la información bajo los estándares adecuados para el sistema de datos abiertos. Es importante tener en cuenta que la capacidad tecnológica de empresas del sector real no se encuentra al mismo nivel que el de las entidades

financieras o *Fintech*.

Por último, permitir el mercado de datos, de tal forma que existan incentivos financieros para compartir esta información para empresas diferentes al sector financiero.

## Interlocutores

Unidad de Regulación Financiera, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Economía Solidaria, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia de Subsidio Familiar, Comisión de Regulación de Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Ministerio de Agricultura y otras entidades públicas que puedan proveer datos.

## 3.2. Consolidar metas de Inclusión Financiera

### Diagnóstico

En las bases del actual Plan Nacional de Desarrollo no se han establecido metas específicas relacionadas con la inclusión financiera, el acceso al crédito o la reducción del uso de efectivo mediante el desarrollo de pagos inmediatos en Colombia. Como Gremio encontramos importante que el nuevo gobierno establezca objetivos claros en materia de inclusión financiera, para así alinear las esfuerzos e inversiones de la industria con los del gobierno.

Por su parte, en materia de acceso a grupos poblacionales subatendidos<sup>2</sup>, las bases del PND vigente incluyen una única meta de inclusión financiera para la equidad de género en el marco de las economías populares. En tal sentido, se hace necesario que el nuevo gobierno avance en la identificación de las brechas y las barreras que enfrentan estos grupos para el acceso y uso de los bienes y servicios que ofrece el sector financiero.

Gráfico 2. Indicadores de Inclusión Financiera



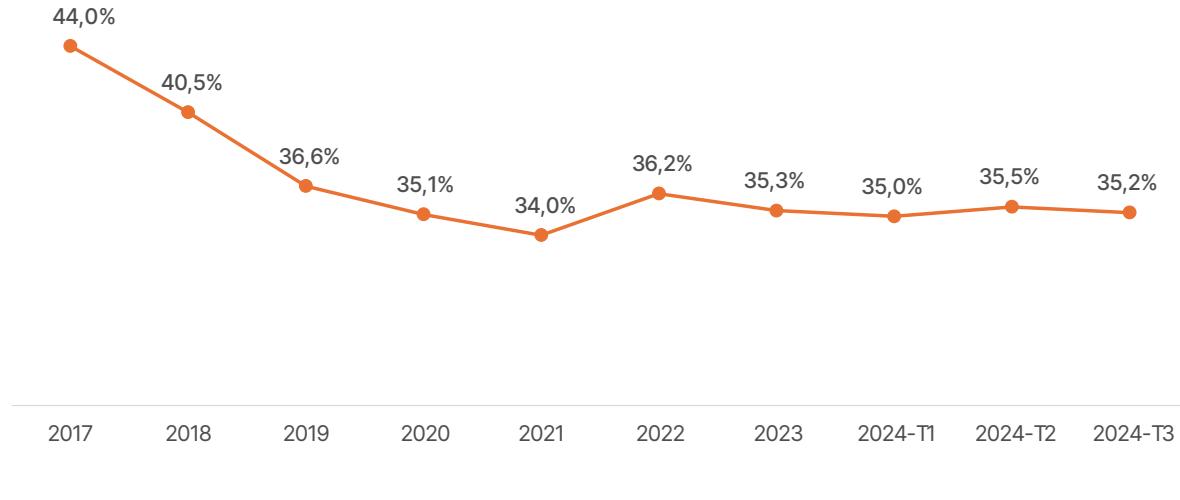
Fuente: Banca de las Oportunidades.

<sup>2</sup> De acuerdo con lo establecido en el Protocolo Social, se trata de mujeres, jóvenes, población rural, grupos étnicos, personas asociadas a la construcción de paz, personas mayores, sectores LGBTIQ+, personas con discapacidad, y personas migrantes.

A pesar de los avances en inclusión financiera, con un 95% de adultos que poseían al menos un producto financiero en 2024, persisten desafíos significativos en el acceso al crédito. Actualmente, solo el 36% de los adultos en Colombia accede a financiamiento a través de entidades financieras, lo

que refleja una desconexión entre la tenencia de productos financieros y el uso efectivo de los mismos para inversión, consumo y desarrollo productivo (este número llega al 51% cuando se suman los créditos formales dados por instituciones no financieras).

### Gráfico 3. Indicador de adultos con al menos un producto crediticio



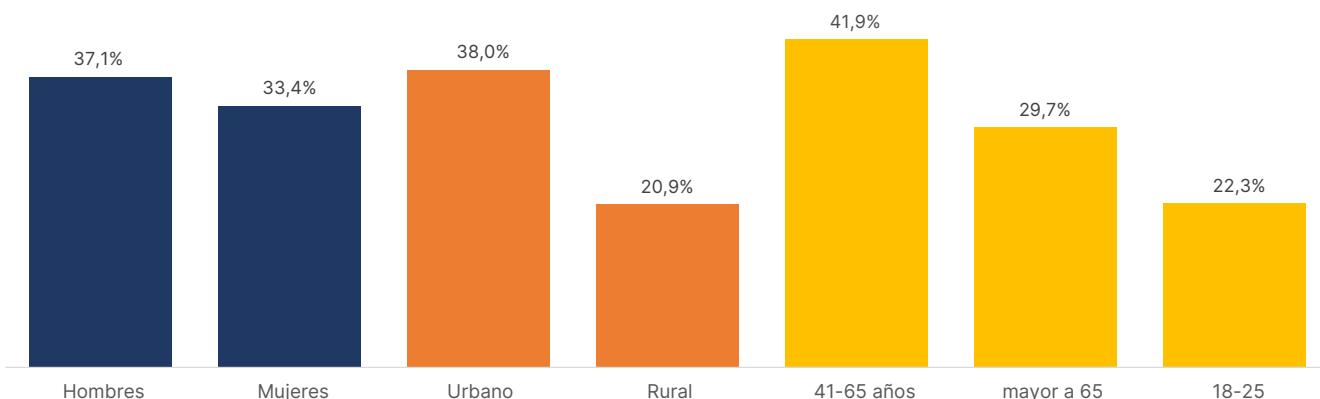
Fuente: Banca de las Oportunidades.

Las brechas en el acceso al crédito son especialmente marcadas en zonas rurales. En 2023, solo el 20,9% de la población rural accedió a crédito formal, mientras que en las zonas urbanas este porcentaje alcanzó el 38%, evidenciando una brecha de 17,1 puntos porcentuales<sup>3</sup>.

En términos de igualdad de género, el acceso al crédito fue

del 33,4% para las mujeres y del 37,1% para los hombres, lo que representa una brecha de 3,7 puntos porcentuales a cierre de 2023. Esta diferencia, sumada a las barreras estructurales del mercado laboral y la brecha de ingresos, limita la independencia económica de las mujeres y su capacidad para acceder a financiamiento en igualdad de condiciones<sup>4</sup>.

### Gráfico 4. Brechas de acceso a crédito en 2024



Fuente: Banca de las Oportunidades.

<sup>3</sup> Banca de las Oportunidades. (2023). Reporte de Inclusión Financiera. Disponible en: Reporte de Inclusión Financiera 2023\_2.pdf

<sup>4</sup> Banca de las Oportunidades. (2023). Reporte de Inclusión Financiera. Disponible en: Reporte de Inclusión Financiera 2023\_2.pdf

Adicionalmente, se evidencia que las brechas en el acceso a crédito tienen un componente etario, pues es menor entre las personas mayores (29,7%) y las jóvenes (22,3%) que el resto de la población adulta (Banca de las Oportunidades, 2023). Por su parte, en cuanto a la población migrante proveniente de Venezuela, el sector financiero registró una vinculación de 1,48 millones de personas clientes en 2024, un incremento de 74,3% respecto al año anterior (Superintendencia Financiera de Colombia, 2025)<sup>5</sup>. Ahora bien, para este mismo periodo se registró un 28,15% de aumento en la adquisición de productos de crédito, lo cual evidencia que persisten barreras para la colocación del crédito dentro de las cuales se encuentran la verificación de sus documentos de identidad y la disponibilidad de información sobre su historial crediticio<sup>6</sup>.

En otros casos, como los grupos étnicos, las personas asociadas a la construcción de paz y las unidades productivas de la economía popular, no se cuenta con suficiente información sobre sus dinámicas y necesidades financieras. Esto dificulta la definición de estrategias pertinentes para promover la efectiva inclusión financiera de estos actores, tanto desde el gobierno nacional como desde las entidades del sector.

Estas disparidades subrayan la necesidad de políticas públicas y estrategias financieras puntuales que reduzcan las barreras estructurales, promuevan la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos y fortalezcan el acceso equitativo al crédito en Colombia.

## Propuestas

Establecer metas específicas de inclusión financiera crediticia, fijando objetivos claros para aumentar el porcentaje de adultos con acceso a productos de crédito formal, con una meta del 75% para 2030.

Fortalecer con más recursos las herramientas de la banca de desarrollo rural: el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), ya que su impacto

en la inclusión financiera rural es directo. Las garantías del FAG hacen que las poblaciones sin colaterales logren acceder a crédito, Por su lado el ICR realiza un abono a capital a créditos destinados a inversión en el sector agropecuario. En el mismo sentido, implementar estrategias para la inclusión y/o profundización financiera de grupos poblacionales sub-tendidos, así como para la movilización de recursos a través de la creación de líneas de redescuento y la ampliación del alcance de las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) a los siguientes grupos poblacionales:

- Comunidades indígenas y población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP).
- Mujeres emprendedoras.
- Actores asociados al proceso de construcción de paz.
- Personas mayores.
- Jóvenes.
- Migrantes.

Consolidar periódicamente información cualitativa y cuantitativa, a través del Reporte de Inclusión Financiera, que permita a los intermediarios financieros caracterizar y facilitar el desarrollo de una oferta de valor diferencial e inclusiva para los siguientes grupos poblacionales:

- Comunidades indígenas y población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP).
- Actores asociados al proceso de construcción de paz.

## Interlocutores

Banca de las Oportunidades, Superintendencia Financiera, Fondo Nacional de Garantías, Fondo Agropecuario de Garantías y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

### 3.3. Establecer meta de reducción del efectivo

#### Diagnóstico

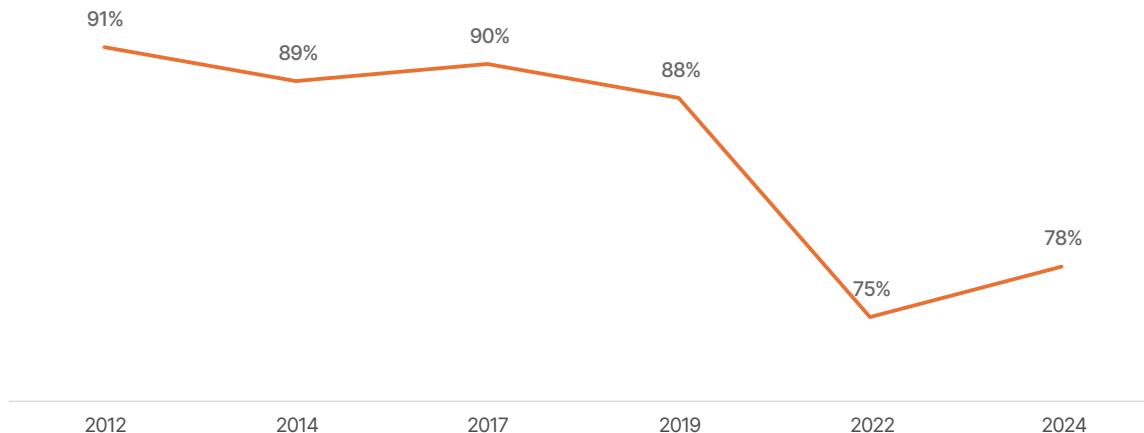
Esto requiere consolidar e incentivar los sistemas de pagos inmediatos interoperables y la subsecuente implementación de Bre-B para así disminuir la dependencia del efectivo, promoviendo la formalización de la economía y la inclusión financiera. Actualmente, según el Reporte de Infraestructura

Financiera del Banco de la República, el 78% de las transacciones son hechas con efectivo. Se propone establecer como meta la reducción del uso del efectivo al 55% para el año 2030.

<sup>5</sup> Disponible en Reporte de Inclusión Financiera de los ciudadanos venezolanos presentes en el territorio colombiano: <https://www.superfinanciera.gov.co/powerbi/reportes/508/504/>.

<sup>6</sup> Se ha identificado que en la medida que no se ha mantenido un número único de identificación entre las personas migrantes, cuando pasan de un documento a otro de acuerdo con los cambios normativos, pierden su historial crediticio al quedar identificados como cliente nuevo.

## Gráfico 5. Porcentaje de colombianos cuyo instrumento de pago más utilizado es el efectivo



Fuente: Banco de la República.

Además, las operaciones por montos altos en efectivo facilitan el lavado de activos y la comisión de otros delitos, ya

que dificultan la identificación del origen de los fondos y su correspondiente trazabilidad.

## Gráfico 6. Evolución del uso del efectivo en Colombia (Efectivo/M2)



Fuente: Banco de la República.

## Propuestas

Para lograr la meta de reducción del efectivo al 55%, se propone establecer una limitación a las transacciones en efectivo para ciertos tipos de negocios, como la compraventa de activos fijos, el pago de sentencias judiciales y los recursos originados en contratación pública. Para ello, se definiría un valor de referencia ajustable con base en un índice como el IPC o el salario mínimo. Esta medida garantizaría que los recursos involucrados sean canalizados a través del sistema

financiero, lo que facilitaría el registro de los intervenientes y la trazabilidad de los fondos.

Impulsar el uso de medios de pago electrónicos en transacciones donde el efectivo no es necesario. Teniendo en cuenta los avances del sistema financiero para generar un ambiente propicio para utilizar medios de pago alternativos al efectivo en transacciones donde se involucra el Gobierno, las empresas y los hogares, se propone generar un espa-

cio de discusión entre la industria financiera y el Gobierno Nacional, con el fin de encontrar caminos para implementar el uso de pagos electrónicos en transacciones relacionadas con:

- I. La ejecución del Presupuesto Nacional y financiamiento de programas realizados por parte de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, organismos descentralizados y demás órganos ejecutores.
- II. Costos por licencias, permisos y trámites adelantados y solicitados por personas naturales o jurídicas ante entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y organismos descentralizados.
- III. Subvenciones, subsidios, pagos por bienes y servicios efectuados por parte de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y organismos descentralizados.
- IV. Pago por beneficios a empleados, salarios y pensiones que superen tres (3) salarios mínimos legales mensuales.
- V. Pago por bienes y servicios a proveedores dentro del ciclo comercial y la cadena de producción que superen un valor de quince (15) salarios mínimos legales mensuales.
- VI. Pagos originados en procesos de contratación pública.
- VII. Pagos realizados por personas naturales o jurídicas señalados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como Grandes Contribuyentes.

VIII. Compraventa de bienes muebles o derechos que superen un valor de quince (15) salarios mínimos legales mensuales.

Incorporar métricas de inclusión financiera en políticas públicas: integrar indicadores de inclusión financiera en la evaluación y diseño de políticas públicas, asegurando que las estrategias gubernamentales promuevan el acceso y uso de servicios financieros formales.

Así mismo, establecer mecanismos que permitan entender como su uso se reduce a través de los diferentes departamentos del país, producto de los sistemas de pagos inmediatos es importante para hacer seguimiento a la meta de reducción de uso del efectivo.

Incorporar un módulo de inclusión financiera dentro de la GEIH. Se propone incorporar nuevamente una versión modernizada de la Encuesta de Carga Financiera y Educación Financiera de los Hogares (IEFIC) como componente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Esta propuesta es importante para tener mayores insumos para medir la inclusión financiera desde la percepción de la población.

### Interlocutores

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Regulación Financiera, Superintendencia Financiera, Banco de la República y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

## 3.4. Separar las modalidades de usura para crédito de consumo y ordinario

### Diagnóstico

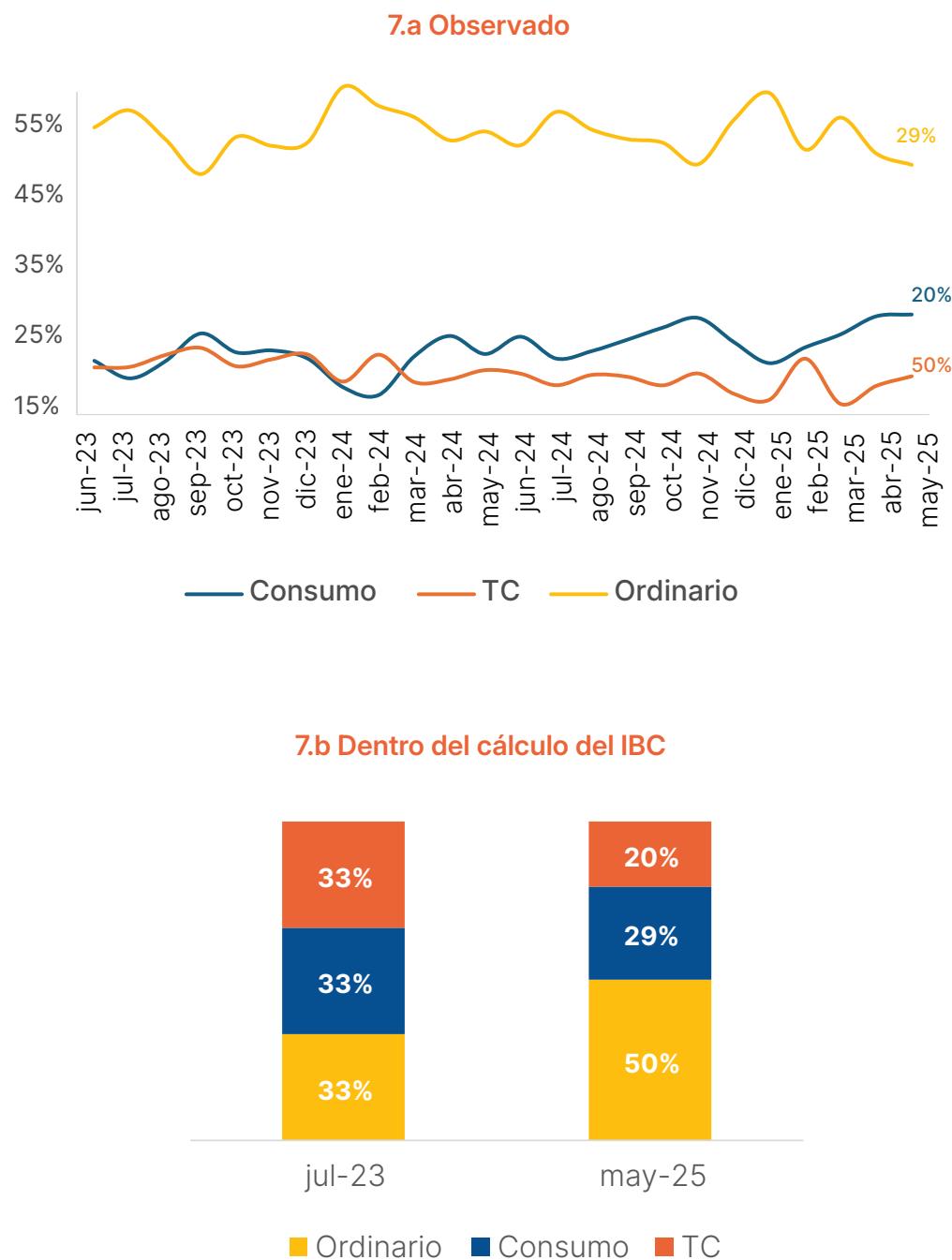
La regulación de la tasa de usura en Colombia tiene un fuerte impacto en la dinámica del mercado de crédito. El límite de usura se calcula como 1,5 veces el interés bancario corriente (IBC) certificado por la Superintendencia Financiera para cada una de las modalidades de crédito definidas en el Decreto 2555 de 2010.

Actualmente, los créditos de grandes empresas, mipyme y los créditos de consumo, tales como las tarjetas de crédito, comparten la misma tasa de usura.

Los créditos comerciales otorgados a empresas grandes presentan tasas más bajas y por su monto tienen un peso

significativo en el cálculo del IBC, lo que genera sesgos en la determinación del tope máximo de interés permitido y arrastra la tasa de usura hacia abajo, afectando las otras modalidades. Este efecto limita el margen de maniobra para créditos de mayor riesgo, restringiendo el acceso al crédito a sectores de los que tradicionalmente se tiene menor información o presentan mayor nivel de riesgo en su capacidad de pago.

## Gráfico 7. Participación de desembolsos de consumo, tarjeta de crédito y ordinario



*Nota: El mes hace referencia a la fecha de certificación. Por ejemplo, para mar-25, se utilizaron los datos de las cuatro semanas de feb-25 que se emplearon para la certificación.*  
 Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos Asobancaria.

En la práctica, actualmente, el límite a la tasa de interés de un crédito a una persona natural depende en más de un 50% de la tasa de interés a la que les prestan a las empresas.

Colombia actualmente la tasa de usura se encuentra en el nivel más restrictivo de los últimos 18 años y es una de las más restrictivas de la región.

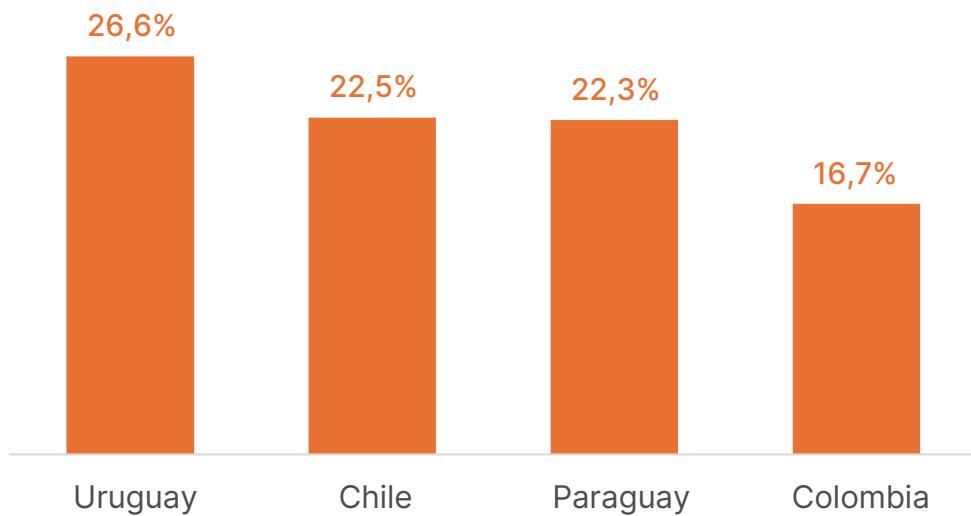
Además, actualmente, al evaluar la holgura entre la tasa de usura y la tasa de política monetaria del banco central, en

## Gráfico 8. Holgura entre tasa de usura y tasa de política monetaria (puntos porcentuales)

8.a Colombia



8.b Comparación regional



Fuente: Banco central y supervisor de cada país. Cálculos Asobancaria.

Asobancaria, tomando en cuenta los estudios más recientes de Fedesarrollo<sup>7</sup> y ANIF<sup>8</sup>, estima que, por cada 10 puntos de aumento en la tasa de usura, el sistema financiero colombiano emite 1,6 millones de tarjetas de crédito e incluye financieramente al crédito a 1,4 millones de adultos, impulsa

la cartera total en 0,48 puntos porcentuales (pp). De esta manera, al aumentar el consumo de los hogares, el crecimiento del PIB se incrementa en 0,15 pp y la pobreza se reduce 0,1 pp.

<sup>7</sup> Fedesarrollo (2024). "Política de la tasa de usura en el mercado financiero en Colombia: implicaciones, efectos y recomendaciones".

<sup>8</sup> ANIF (2024). "Análisis de cambios metodológicos de la tasa de usura y su impacto en la inclusión financiera: un enfoque para el desarrollo económico sostenible en Colombia".

**Tabla 1. Resumen de efectos financieros y macroeconómicos, por cada 10 pp de incremento en la tasa de usura**

Variable	Efecto	Unidad
Tarjetas de crédito vigentes	1,59	millones
Personas con al menos un crédito	1,43	millones
Inclusión financiera crediticia	3,74	pp
Crecimiento cartera	0,48	pp
Crecimiento PIB	0,15	pp
Profundización financiera	0,15	pp
Pobreza monetaria	-0,10	pp

Fuente: Asobancaria.

## Propuestas

Modificar el Decreto 2555 de 2010 para separar la certificación actual en tres modalidades: (i) consumo y tarjeta de crédito, (ii) comercial ordinario para micro y pequeña empresa y (iii) comercial ordinario para mediana y gran empresa, reconociendo que existen diferentes perfiles de riesgo y que no deberían mezclarse en una sola certificación.

## Interlocutores

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Regulación Financiera y Superintendencia Financiera.

## 3.5. Promover la rebancarización

### Diagnóstico

La rebancarización es una estrategia clave para ampliar la inclusión financiera, al reincorporar a personas cuyo historial crediticio se vio afectado por incumplimientos prolongados. Solo en 2024, de acuerdo con cifras de Datacrédito Experian, un total de 163.926 personas salieron del sistema financiero por impago, mientras que 114.540 lograron rebancarizarse en el mismo periodo.

En el último trimestre de 2024, más del 50% de las personas desbancarizadas tenían saldos iguales o inferiores a \$2 millones al momento de incurrir en mora. Al analizar este fenómeno por grupos etarios, se evidencia que más del 30% de los usuarios desbancarizados se encuentra en el rango de edad entre los 18 y 28 años. Asimismo, al desagregar por nivel socioeconómico, se observa una alta concentración en los estratos 2 y 3, que en conjunto representa el 70% del total. Estos hallazgos sugieren que la exclusión del sistema financiero formal está estrechamente asociada a los grupos más vulnerables, donde el acceso al crédito no siempre ha ido acompañado de procesos adecuados de educación financiera.

En los últimos cinco años, aproximadamente 979.817 adultos han abandonado el sistema financiero, frente a 727.747 que han sido nuevamente incluidos, lo que deja un saldo neto negativo de 252.070 personas fuera del sistema financiero.

Esta dinámica representa un obstáculo importante para los esfuerzos del sector financiero por ampliar el acceso al crédito.

En este contexto, es fundamental diseñar propuestas de reincorporación financiera con condiciones diferenciadas que se ajusten a las características y niveles de riesgo específicos de cada segmento de la población. Esta transición debe ser gradual, orientada a fortalecer hábitos financieros responsables, reducir el riesgo de recaídas y fomentar procesos de inclusión sostenibles en el tiempo.

### Propuestas

La rebancarización debe fortalecerse mediante la creación de programas estructurados con condiciones diferenciadas, desarrollados propiamente por los bancos o en alianza con actores especializados. Para garantizar estándares de calidad y seguimiento, dichos programas podrían integrarse bajo un sello de "Segunda Oportunidad", que podría establecer incentivos para las entidades participantes, como condiciones regulatorias específicas en esos créditos.

Estos programas pueden contemplar fases previas obligatorias, como modelos de ahorro programado, participación en procesos de educación financiera y validación de hábitos

financieros, que sirvan como criterios de elegibilidad para acceder a productos de crédito. Adicionalmente, el sello aseguraría que los programas cumplan condiciones mínimas estructurales y operativas, tales como, acompañamiento personalizado, esquemas progresivos de reincorporación y resultados medibles como mejoras en el puntaje crediticio.

Por otro lado, la participación en estos programas permitiría activar condiciones regulatorias específicas para facilitar el proceso de retorno al sistema financiero. Entre estas se propone incluir:

- El cobro de una comisión asociada al crédito de rebancarización, similar a la Comisión MiPyme, que cubra los costos operativos y de riesgo del programa.
- La creación de líneas especiales de garantía dirigidas a poblaciones objetivo en proceso de retorno, o la creación de seguros de ingreso temporales subsidiados por el gobierno, con el fin de proteger tanto al cliente como a la entidad, sin impactar negativamente su historial crediticio ni deteriorar la calidad de la cartera.
- La flexibilización de la tasa de usura para este segmento,

## 3.6. Aumentar el acceso al crédito a pequeños productores agropecuarios

### Diagnóstico

La población rural en Colombia tiene un acceso a crédito del 20,9%, mientras que en las ciudades y aglomeraciones este porcentaje alcanzó el 41,2%<sup>9</sup>, lo que representa una brecha de 20,3 puntos porcentuales entre el acceso al crédito en el campo y la ciudad. Cuestiones como la informalidad (el 53,5% de los campesinos trabajan como independientes), la falta de conectividad o de educación son algunas de las razones que limitan el acceso al crédito de estas poblaciones<sup>10</sup>.

Dentro del sistema de crédito agropecuario, existen la cartera con recursos de redescuento, que son créditos con los recursos de Finagro que se canalizan a través de los bancos comerciales. También existe la cartera sustitutiva, que son créditos con recursos propios que los bancos comerciales usan para sustituir las inversiones forzosas en TDA. La cartera sustitutiva está sujeta a ponderadores, y una vez ponderada, se descuenta de las inversiones en TDA. Actualmente, los ponderadores de la cartera sustitutiva de crédito están en 25% para los grandes, 50% para los medianos y 150% para los pequeños y microcréditos. Finalmente, está la cartera agropecuaria, que son créditos con recursos propios que no son usados para sustituir.

De acuerdo con Finagro, los topes de tasas de interés en 2024 fueron, de forma general, del IBR + 6,7% para pequeños

reconociendo su perfil de riesgo y permitiendo ofertas crediticias sostenibles

- La revisión de la normatividad prudencial, de tal forma que existan condiciones diferenciales en materia de estructuración, modificación y reestructuración de créditos.

Por último, es indispensable que todos los actores del ecosistema financiero participen activamente en el fortalecimiento de la educación financiera y la cultura de pago, asegurando que la rebancarización sea, no solo un mecanismo de retorno, sino una vía hacia una inclusión financiera sostenible y responsable.

### Interlocutores

Unidad de Regulación Financiera, Superintendencia Financiera, Fondo Nacional de Garantías y Fundación Ábacos.

ños productores de ingresos bajos y del IBR + 9,5% para medianos y grandes productores. Estos topes que dejan las tasas tan bajas pueden representar una barrera para los pequeños productores. Dado su mayor nivel de riesgo crediticio, muchas veces no califican para estos créditos subsidiados, y las tasas resultan insuficientes para cubrir el riesgo. Así, una medida que se diseñó para facilitar el acceso puede estar generando el efecto contrario.

### Propuestas

Modificar topes de tasas de redescuento para incrementar la penetración del financiamiento en productores pequeños y pequeños productores de bajos ingresos. Se propone definir un sistema de topes más flexible y específico que considere su nivel de riesgo y la ausencia de garantías tradicionales. Esto podría incluir márgenes superiores a los topes vigentes, con mecanismos de seguimiento y control que eviten prácticas abusivas y fomenten el crédito responsable.

Modificar el ponderador para pequeños productores y microcréditos al 200% en la cartera sustitutiva, con el propósito de aumentar el ponderador al 200% en el caso de pequeños productores y microcréditos, con el fin de generar incentivos a las entidades financieras a otorgar créditos a este segmento poblacional. Con ello se busca que los pequeños productores representen una mayor proporción dentro de la cartera

<sup>9</sup> Banca de las oportunidades. (2023). Reporte de Inclusión Financiera

<sup>10</sup> Finagro. (2024). Disponible en: <https://www.finagro.com.co/atencion-servicios-ciudadania/tramites-opa-consulta-informacion/recursos-credito/credito-agropecuario-rural/credito#:~:text=Se%20puede%20financiar%20hasta%20el,flujos%20de%20caja%20del%20proyecto.>

sustitutiva, recompensando los esfuerzos adicionales que implica la inclusión financiera en la última milla.

## Interlocutores

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, Finagro y Superintendencia

Financiera.

## 3.7. Establecer los corresponsales bancarios como *Hub* de conectividad

### Diagnóstico

El acceso limitado a internet impide la integración de parte de la población a servicios que hoy en día se consideran básicos en la sociedad. Esta población se encuentra excluida, por ejemplo, de educación, comunicación, entretenimiento y comercio, que puede ofrecer el entorno digital. Además, representa una barrera para la inclusión financiera, ya que restringe el acceso a servicios financieros como billeteras electrónicas, banca móvil y pagos en línea y más importante aún, inhibe acceso a crédito formal de parte de la población. Según Banca de las Oportunidades, para septiembre de 2024, el 22% de la población rural accedía a crédito formal lo que significa que cerca del 80% de la población rural estaba excluida de los beneficios de un crédito formal<sup>11</sup>.

En Colombia, según la encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del DANE<sup>12</sup>, en 2023, solo el 41,4% de los hogares en zonas rurales contaban con servicio de internet, comparado con el 70,5% de hogares pertenecientes a las cabeceras municipales. Adicionalmente, en 2024 se desplegaron<sup>13</sup> 1.167 estaciones 5G en 22 ciudades del país; sin embargo, la cobertura nacional de la tecnología 5G sigue siendo limitada, alcanzando apenas el 4,1 % para Claro y el 1,1 % para Tigo y Movistar. En consecuencia, el acceso a Internet de alta velocidad continúa siendo un desafío, especialmente en las zonas rurales, donde la conectividad sigue presentando importantes brechas.

La falta de cobertura a internet, en especial en zonas rurales, dificulta llegar a mayores y mejores niveles de bancarización en el país. Mejorar la calidad y velocidad de las redes de telecomunicaciones implicará de manera directa en la inclusión, el desarrollo financiero y económico. Un ejemplo de esto es el crecimiento exponencial del uso de Depósitos de Bajo Monto, que ha sido un factor determinante en el aumento del Índice de Inclusión Financiera en todo el país; sin embargo, este producto no ha tenido la misma penetración en las zonas rurales, no por falta de intención, sino por el rezago que se presenta en el acceso a internet o a las tecnologías que permiten el uso de estos.

Si bien no corresponde al sector financiero mejorar las redes

de telecomunicaciones del país, consideramos que, a través de la articulación con el estado, podemos ayudar a que los colombianos en las regiones más apartadas de nuestra geografía cuenten con *hubs* de conectividad a través de nuestros puntos de atención como corresponsales bancarios, mediante los cuales se cuente con acceso a internet y colateralmente a servicios financieros digitales. Teniendo en cuenta lo anterior, proponemos una herramienta de política pública que ayude a la conectividad e inclusión financiera del país.

### Propuestas

Crear una política pública a través de la cual, con la articulación y ayuda del estado, los corresponsales y sucursales bancarias se conviertan en un hubs de conectividad de las zonas rurales y apartadas del país.

Este modelo se basaría en la instalación de puntos de conexión digitales, a través de tecnología satelital en los corresponsales bancarios de tal forma que estas comunidades cuenten con un lugar de conexión a internet, en los que podría hacer uso de plataformas de comercio, de educación, comunicación, y realizar operaciones como el pago de servicios públicos y acceder a servicios financieros digitales con debida asesoría en los corresponsales. Estos puntos contarán con dispositivos conectados a Internet de alta velocidad, tecnología segura y fácil de usar, además de personal capacitado para asistir a los usuarios en sus transacciones. Para esto, se podrían generar alianzas con las entidades territoriales de forma que la conectividad de los corresponsales sea apoyada mediante subsidios o incentivos tributarios a la conectividad.

### Interlocutores

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Comisión de Regulación de Comunicaciones, Superintendencia Financiera, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y empresas de telecomunicaciones.

<sup>11</sup> Banca de las Oportunidades. (2024). Estado de la inclusión financiera septiembre de 2024. Recuperado de <https://www.bancadelasopportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-03/ESTADO%20DE%20LA%20INCLUSI%C3%93N%20FINANCIERA%20SEPT%2024.pdf>

<sup>12</sup> OCDE Data Explorer (2023) <https://www.oecd.org/en/data/indicators/internet-access-in-households.html?oecdcontrol=43582d6187-var1=OECD%7CCOL>

<sup>13</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones (2024), Accesos a Internet Móvil en tecnología 5G superaron los 2 millones en Colombia <https://www.crcom.gov.co/es/noticias/comunicado-prensa/accesos-internet-movil-en-tecnologia-5g-superaron-2-millones-en-colombia>

## 3.8. Desarrollar un sistema integrado de embargos y desembargos

### Diagnóstico

Existen grandes oportunidades en la integración tecnológica entre el Gobierno y las entidades financieras. Esta integración llevará a un estado más eficiente y digital, en beneficio del mismo estado y de sus ciudadanos.

Un ejemplo de esta integración tecnológica es el sistema de embargos y desembargos de cuentas bancarias. En Colombia, se ha observado un incremento significativo en los procesos de embargo y desembargo, en gran parte, debido a la implementación de medidas coactivas por parte de entes administrativos. Por ejemplo, en marzo del presente año, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá anunció la apertura de aproximadamente 80.000 procesos de embargo. Asimismo, según un informe de la DIAN, durante el 2024 se registraron cerca de 25.000 embargos, con un impacto económico estimado en 3,5 billones de pesos. Adicionalmente, en este mismo año la DIAN indicó que cerca de 231 mil contribuyentes tienen deudas con la entidad y, de mantenerse la tendencia, se proyecta que en 2025 la cantidad de embargos y desembargos mensuales podría incrementar.

A pesar de este incremento, en los casos de embargo no existe una comunicación eficiente entre el estado y los bancos. Esto tiene dos consecuencias principales:

Las entidades estatales no son eficientes en el recaudo a través del mecanismo de embargo y se generan afectaciones las personas que son sujetas de esta medida.

Un sistema eficiente de embargos y desembargos permitirá al estado colombiano recaudar los recursos que los ciudadanos le adeudan de forma rápida y eficaz. De esta forma, se podría ayudar a solventar problemas de liquidez en el recaudo de impuestos y se crearía una cultura de pronto pago en los contribuyentes colombianos.

Por otra parte, los embargos conllevan una grave afectación a los clientes del sistema financiero. La medida de embargo, tal y como se aplica hoy en día, implica el bloqueo de todas

las cuentas del cliente, incluso si en una sola cuenta existen los recursos suficientes para cubrir la medida. Así mismo, en el proceso de desembargo de productos también existen ineficiencias. No existe un mecanismo óptimo para comunicar el desembargo, la comunicación de esta medida debe realizarla el mismo cliente uno a uno con sus entidades financieras. Esto hace que el desbloqueo de sus productos tarde mucho más de lo necesario.

La digitalización y agilidad del estado debería ser un propósito del siguiente gobierno. Este objetivo puede lograrse a través de la intervención en procesos y casos de uso como el de embargos a través de entidades financieras. Una intervención en este sentido no reviste de mayor dificultad tecnológica y sí puede tener una incidencia importante en el recaudo de impuestos y en la percepción de los ciudadanos frente al estado y las entidades financieras.

### Propuestas

Definir como propósito un estado eficiente y digital, en el que se mencione los procesos susceptibles de mejora tecnológica.

Crear un sistema unificado e interoperable para la gestión de embargos y desembargos. Esta plataforma tecnológica unificada tendría el objetivo de trasmitir de manera fácil y segura la información entre la DIAN, las entidades financieras y otras instituciones públicas y privadas involucradas en el proceso.

La plataforma puede estar habilitada por medio de API's que garanticen la interoperabilidad de los sistemas, cumpliendo con estándares óptimos de seguridad, integridad y usabilidad de los datos.

### Interlocutores

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Superintendencia Financiera y Unidad de Regulación Financiera.

## 3.9. Transformar digitalmente el sector inmobiliario

### Diagnóstico

El uso de nuevas tecnologías en diversas áreas de la actividad humana ha sido considerado como una revolución, impulsando innovaciones en campos tan variados como la medicina, la producción de bienes y servicios, entre otros. Los avances relacionados con herramientas digitales como el Big Data y la inteligencia artificial han generado beneficios significativos para el bienestar y el desarrollo social. En este contexto, las entidades prestadoras de servicios financieros no han permanecido ajenas a esta transformación.

Para la banca, la transformación digital ha implicado modificar los paradigmas con los que se aproximaba al consumo de servicios financieros, priorizando nuevas formas de servir a sus usuarios a través de productos y canales personalizados que satisfacen sus necesidades de manera eficiente, ágil, sencilla, accesible y segura. La atención a los consumidores se da mayormente en entornos digitales, para los que la seguridad y la confianza se convierten en prerequisitos. Esto mismo ha exigido la expedición de regulaciones

que se adapten a este nuevo contexto, permitiendo que el sector financiero adopte las tecnologías emergentes como blockchain, inteligencia artificial, identidad digital, big data y servicios ciudadanos digitales, entre otras.

Colombia ya cuenta con instituciones financieras que operan 100% de manera digital, e incluso permiten el acceso a algunas modalidades de crédito y desembolso de estos, sin necesidad de realizar trámites de forma presencial. Las inversiones en tecnología y la evolución de los modelos de negocio han generado un entorno de mayor competencia, impulsado por nuevas oportunidades relacionadas con la prestación de servicios tradicionales en un contexto altamente tecnológico.

Si bien existen objetivos en cuanto a la digitalización de la banca en el país, hay algunos productos y servicios para los que existe un rezago en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías. Uno de estos sectores corresponde al proceso para la adquisición de vivienda. Por la naturaleza de este tipo de operaciones, tanto para nueva como usada, se requiere la interacción de varios actores, como entidades financieras, constructoras, fiduciarias, notarías, oficinas de registro, entre otros.

Trámites como el traspaso de la escritura pública desde la notaría a la oficina de registro, la calificación de la escritura y, en algunos casos, su corrección, aún se realizan de manera completamente mecánica en la mayoría de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Lo cual suele producir retrasos en los procesos de 2 o 3 meses en el mejor de los casos y hasta de 1 año en los escenarios más graves.

### 3.10. Actualizar la regulación de productos bancarios asociados a criptomonedas

#### Diagnóstico

Es necesaria una actualización del panorama regulatorio de productos bancarios asociados a criptomonedas en Colombia, analizando los beneficios económicos de las entidades financieras que incurran en operaciones con criptoactivos frente a los riesgos derivados.

#### Propuestas

Diagnosticar el panorama de regulación de productos bancarios asociados a criptomonedas en Colombia, considerando los avances en el sector financiero, como puede ser el lanzamiento de la plataforma Wenia por Bancolombia en mayo de 2024 y los resultados del plan piloto de la Superin-

En línea con el objetivo de ser una banca que simplifique la vida de las personas, resulta fundamental avanzar hacia la digitalización completa del proceso hipotecario, permitiendo que todas los actores y procesos involucrados en la compra de una vivienda puedan realizarse e interactuar de manera 100% digital.

#### Propuestas

Implementar ajustes normativos (proyecto de ley) que permitan acoger las tecnologías adecuadas para la implementación de la escrituración y registro digital.

Efectuar los cambios de las estructuras administrativas (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Superintendencia de Notariado y Registro) de las autoridades nacionales, para la introducción de nuevos elementos de interoperabilidad digital de trámites privados y públicos.

Disponer de fuentes de financiación institucional, para los desarrollos necesarios.

#### Interlocutores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones y Superintendencia de Notariado y Registro.

tendencia Financiera en junio de 2024, analizando la volatilidad de estos activos, su impacto potencial en los inversores, y el potencial apetito de riesgo que estaría dispuesto a asumir el sistema financiero ante la negociación de estos activos y la regulación necesaria para su operación.

#### Interlocutores

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Regulación Financiera, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y Banco de la República.

# 4 | EDUCACIÓN FINANCIERA

## 4.1. Crear una política pública de educación económica y financiera

### Diagnóstico

La educación es un derecho fundamental y el pilar más sólido del desarrollo humano y democrático. En el siglo XXI, los desafíos individuales y colectivos exigen ciudadanos capaces de pensar críticamente, crear, colaborar y tomar decisiones informadas. Entre estas capacidades, la educación económica y financiera (EEF) resulta esencial: comprender cómo ahorrar, invertir, planear recursos, asumir riesgos e interpretar información económica hace parte del ejercicio pleno de la ciudadanía. La evidencia internacional demuestra que la EEF reduce la pobreza, promueve el bienestar, mejora las decisiones económicas y disminuye la desigualdad. No se trata solo de enseñar finanzas personales, sino de formar ciudadanos con criterio para construir proyectos de vida sostenibles y contribuir a una sociedad más equitativa.

Aunque Colombia ha reconocido la EEF como herramienta para la inclusión financiera, los resultados muestran brechas preocupantes: solo el 30 % de los adultos entiende conceptos básicos como tasas de interés o inflación; el 56 % no maneja herramientas digitales financieras; y el 78 % nunca ha recibido capacitación en educación financiera. Estas brechas se amplían entre mujeres, zonas rurales y poblaciones en condición de pobreza. En respuesta, el sector financiero, asegurador y bursátil —a través de la Fundación ÁBACOS, con el apoyo de Asobancaria y la Superintendencia Financiera de Colombia— formuló el Programa de Educación Económica y Financiera “Bien-estar” (2025-2040), una estrategia integral de largo plazo orientada a fortalecer las competencias económicas y financieras de la ciudadanía, siguiendo los estándares de la OCDE y adaptándolos a las realidades colombianas. El programa prioriza siete grupos poblacionales y desarrolla herramientas educativas y comunicativas adaptadas a cada uno, desde la infancia hasta la vejez activa.

## 4.2. Mejorar los hábitos de pago de los consumidores financieros

### Diagnóstico

Las entidades financieras deben realizar una constante gestión de los riesgos para asegurar su estabilidad, mantener la confianza de sus clientes e inversores y garantizar la continuidad de sus operaciones en un entorno económico variable.

En este contexto, la cultura de pago, entendida como el conjunto de prácticas, actitudes y comportamientos de los consumidores financieros frente al cumplimiento de sus créditos, ayuda a mitigar diversos riesgos financieros, como el riesgo de crédito y de liquidez, ya que los usuarios al devolver los recursos prestados permiten a las entidades mantener su eficiencia operativa, contribuyendo así a la solidez del sistema bancario.

### Propuestas

Asumir la educación económica y financiera como una política pública de Estado a través de cinco acciones concretas:

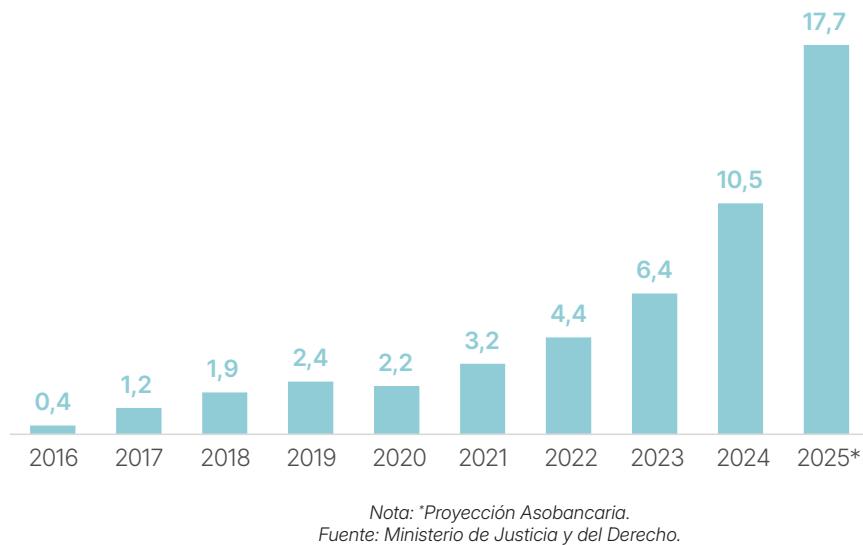
- Incluir la educación económica y financiera en el currículo escolar y en la formación docente de todos los niveles educativos.
- Expandir el Programa Bien-estar en las seis poblaciones restantes —microempresarios, emprendedores y participantes de la economía popular; población rural; mujeres; población en condición de vulnerabilidad; personas mayores de 60 años; y ciudadanía en general.
- Garantizar que todas las entidades financieras incorporen programas de EEF para sus usuarios y que los créditos públicos (ICETEX, Fondo Emprender, DPS, entre otros) incluyan un componente formativo obligatorio.
- Integrar la EEF en las pruebas Saber y Saber Pro, y retomar la participación de Colombia en PISA en esta competencia.
- Comprometer a departamentos y municipios a fijar metas e indicadores de EEF en sus planes de desarrollo territorial, con cofinanciación de programas articulados con el SENA, las cajas de compensación y las universidades.

### Interlocutores

Ministerio de Educación Nacional, Banca de las Oportunidades, Ábacos, Superintendencia Financiera, Departamento Nacional de Planeación e ICFES.

Aunque, en general, los colombianos tienen buenos hábitos de pago, pues el indicador de morosidad se ubica alrededor de 4%, recientemente se ha evidenciado un incremento en el número personas naturales que han acudido a los procedimientos de insolvencia, una herramienta legítima de negociación universal de obligaciones, buscando, en algunos casos, evadir los compromisos adquiridos con las entidades financieras a través de ciertas tipologías de fraude que van en contravía del propósito de la Ley de Insolvencia (2445 de 2025).

### Gráfico 9. Solicitud de insolvencia persona natural



## Propuestas

Avanzar en educación financiera que proporcione a las personas el conocimiento necesario para gestionar sus recursos y obligaciones de manera responsable. Esta permitirá mejorar la cultura de pago, permitiendo que los consumidores financieros comprendan sus derechos y deberes, se familiaricen con su historial crediticio y adopten medidas para salvaguardarlo y cuidarlo. Esto requerirá de campañas de sensibilización que sean promovidas en conjunto por autoridades, entidades financieras y gremios.

Modificar la normatividad relacionada con insolvencia, particularmente del régimen aplicable a las personas naturales, rebalanceando los intereses e incentivos de acreedores y deudores, para evitar aplicaciones fraudulentas de la Ley 2445 de 2025.

## Interlocutores

Ministerio de Justicia y del Derecho y Fundación Ábacos.

## 4.3. Establecer programas de educación financiera sostenibles

### Diagnóstico

El sector financiero oferta el 62% de programas e iniciativas de educación económica y financiera (EEF) en el país con el compromiso promover el entendimiento y uso responsable de productos y servicios financieros lo que, sin lugar a duda, contribuye significativamente al bienestar económico de los consumidores. No obstante, 6 de cada 10 adultos en Colombia no hacen presupuesto, no ahorran y no invierten. Para lograr cambiar este escenario se requiere:

- Evitar la duplicidad de iniciativas, manteniendo una comunicación activa entre actores del sector financiero y del sector público, aprovechando los beneficios de las economías de escala.
- Mejorar la calidad de los programas y acciones de EEF en las entidades financieras a través del conocimiento e implementación de buenas prácticas y robustecer los procesos de cualificación de contenidos, materiales y canales, apuntando a un uso más eficaz y eficiente de los presupuestos destinados a la EEF.

• Aumentar los conocimientos de los colombianos en temas de EEF incluyendo estos temas en los currículos escolares y capacitando a docentes en la inclusión de EEF en el aula, buscando que el 100% de los graduados de básica y media cuenten con las capacidades financieras básicas.

Por esto, en un esfuerzo de coordinación y articulación entre los gremios financieros (Asobancaria, Fasecolda, Asomicrofinanzas, Asofiduciarias, Asofondos y Asobolsa) se creó la Fundación Ábacos con el propósito de empoderar a los ciudadanos desarrollando sus capacidades financieras, por medio de la canalización de los esfuerzos del sector en un Programa Nacional de Educación Económica y Financiera, así como de Responsabilidad Social Educativa.

### Propuestas

Usar instancias como la Subcomisión de Educación Económica y Financiera de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera para articular y coordinar la labor del sector financiero, de la Fundación Ábacos y del sector público, principalmente en tres frentes:

- Colaboración en la construcción de lineamientos de política pública relacionada a EEF, especialmente, en lo referente a la actualización de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera y del CONPES de Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera (4005) que cumple su horizonte de ejecución de 5 años en septiembre del año en curso.
- Acuerdos de intervenciones, ya sea con programas y/o iniciativas, de educación e inclusión financiera dirigidas a segmentos poblacionales de interés como: poblaciones sub atendidas, municipios PDET y ZOMAC, entre otros, a lo largo del territorio nacional.
- Coordinación y articulación para el apoyo a la implementación del Programa Nacional de Educación Económica y Financiera y de un Sistema Nacional de Registro y Evaluación de Programas de EEF, para el monitoreo, evaluación y cualificación de los programas.

## Interlocutores

Banca de las Oportunidades, Ministerio de Educación Nacional, Banco de la República y Superintendencia Financiera.

## 4.4. Fortalecer la experiencia de cliente

### Diagnóstico

El sector financiero avanza hacia un modelo más centrado en el consumidor, impulsado por la digitalización, lo que ha mejorado la experiencia del usuario. Paralelamente, el gobierno ha promovido políticas para reducir el uso de efectivo y fomentar la inclusión financiera, lo que ha llevado a las entidades a fortalecer sus plataformas digitales y adoptar un modelo de atención omnicanal.

Si bien el indicador de quejas por cada 100.000 operaciones disminuyó hasta 9 en 2023, en 2024 tuvo un leve repunte, alcanzando 13 quejas por cada 100.000 transacciones, posiblemente debido al crecimiento del 31% en el volumen de operaciones y mayores niveles de inclusión financiera. Esto resalta la necesidad de continuar mejorando la atención al

riesgo de conducta, impulsada por la SFC desde 2023, busca garantizar la protección del consumidor y un trato justo. Sin embargo, Colombia aún requiere un marco de buenas prácticas que optimice su implementación, donde se desarrollen, entre otras cosas, recomendaciones para diseño centrado en el usuario y creación de incentivos.

### Propuestas

Publicar un marco de buenas prácticas en gestión del riesgo de conducta, basado en experiencias internacionales y avances del sector. Este documento serviría de guía para que las entidades adopten estrategias innovadoras enfocadas en el usuario y la personalización del servicio.

### Interlocutores

Superintendencia Financiera.

cliente, en especial la personalización y el trato justo, factores relevantes para fortalecer la confianza del consumidor. Persisten barreras en el onboarding, en particular en la verificación de identidad, donde fallos en la autenticación biométrica o solicitudes excesivas de documentación generan摩擦es y abandono del proceso. Además, la gestión del

5

## SEGURIDAD



## 5.1. Implementar una estrategia integral e intersectorial para combatir el fraude

### Diagnóstico

La adaptación tecnológica y la transformación digital del sector financiero han sido vertiginosas en el último lustro. Esto es posible evidenciarlo, no solo con la inversión de recursos en innovación y ciberseguridad, que durante el 2024 superó los 1,7 billones de pesos, sino también con el alto porcentaje de inclusión financiera. En 2024, Banca de las Oportunidades mencionó que el 96% de los colombianos ya cuenta con al menos un producto financiero, lo cual se debe en gran medida a la posibilidad de acceder a la banca digital por medio de billeteras digitales.

Además, la Superintendencia Financiera señaló que, en el último año, el 82% de las transacciones fueron digitales, un cambio radical respecto a una década atrás, cuando esa cifra era solo de 42%. Es decir, si lo expresamos de otra forma, el 58% de las operaciones se efectuaban en canales presenciales, y los riesgos y estrategias de seguridad estaban centrados en estos espacios.

Actualmente, con un entorno mayoritariamente digital, los bancos y los usuarios enfrentan diferentes riesgos en términos de seguridad. Cada día se presentan 997 robos de datos financieros; los bancos reciben 94 ciberataques por segundo y se reportan 63 casos diarios de suplantación de identidad.

El sector financiero colombiano ha logrado mitigar los riesgos y fortalecer la seguridad con herramientas de alto impacto para prevenir casos de fraude. Hoy en día, por cada \$100.000 pesos transados en la industria, solo \$7,5 son objeto de reclamación por fraude. De hecho, ese indicador se ha mantenido alrededor de \$7 desde 2021, reflejando que el sector es estable y resiliente ante nuevos riesgos y cambios de entorno.

En todo caso, el sector considera de gran valor la implementación de una estrategia integral e intersectorial para combatir el fraude que permita mantener el monto reclamado por fraude en \$7 reclamados para el año 2030.

### Propuestas

Desarrollar una estrategia integral para combatir el fraude bancario, en articulación con sectores distintos al financiero, con el objetivo de fortalecer la seguridad de los consumidores financieros, evitando que los casos de fraude aumenten de manera lineal con el mayor uso de la banca, especialmente la digital. La estrategia deberá incorporar, al menos, los siguientes elementos:

- Actualizar los estándares de seguridad y los protocolos de intercambio de información en los diferentes canales transaccionales, en coordinación con entidades públicas y privadas.
- Desarrollar mecanismos robustos de autenticación en todos los canales transaccionales, en colaboración con la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Crear un registro de compra y cambio de SIM Card y e-SIM.
- Crear un registro de comercios en una base de códigos cortos (SMS) que autentique al comercio y su procedencia al momento de contactar a un usuario.
- Facilitar la suspensión temporal de URL o SMS que contengan códigos maliciosos o cuyo objetivo sea engañar al consumidor financiero.
- Crear un centralizador de datos que permita a las entidades financieras reportar casos de fraude, para que las entidades financieras, la Policía Nacional y la Fiscalía puedan acceder a información detallada de los casos y que los procesos de bloqueo, identificación, investigación y captura sean más eficientes.
- Capacitar a jueces y fiscales en temas relacionados con las nuevas tecnologías, productos bancarios, riesgos y normatividad asociados al entorno digital.
- Identificar las mejores estrategias y tendencias para sensibilizar a la ciudadanía sobre el buen y seguro uso de los canales y plataformas bancarias.

### Interlocutores

Congreso de la República, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia Financiera, Banco de la República, Comisión de Regulación de las Comunicaciones, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Economía Solidaria, CSIRT Financiero, Fundación Ábacos, Registraduría Nacional del Estado Civil, rama judicial, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, franquicias, buros de crédito, proveedores tecnológicos y empresas de telecomunicaciones.

## 5.2. Crear una Agencia Estatal de Ciberseguridad a nivel nacional

### Diagnóstico

En Colombia, a lo largo de la última década, han surgido propuestas y proyectos normativos con el propósito de articular planes y acciones en materia de ciberseguridad. El más reciente fue el Proyecto de Ley 023 de 2023<sup>14</sup>, que proponía la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales, una entidad adscrita a la Presidencia con el objetivo de coordinar estrategias, fortalecer la gestión de riesgos y mejorar la respuesta ante amenazas cibernéticas. Este proyecto buscaba consolidar una gobernanza integral en seguridad digital y fomentar el desarrollo del sector espacial.

A nivel normativo, Colombia ha avanzado en la formulación de políticas públicas a través de los documentos CONPES 3701, 3854 y 3995, que establecen marcos institucionales y de gestión de riesgos. Sin embargo, persisten rezagos en la actualización de la normativa frente a nuevas amenazas cibernéticas. Un ejemplo de ello es la Ley 1273 de 2009, que tipificó los delitos informáticos en Colombia, pero no ha sido actualizada hasta la fecha, dejando vacíos regulatorios ante las modalidades emergentes de ciberdelincuencia.

El país cuenta con diversas entidades responsables de la ciberseguridad a nivel nacional, como CSIRT Gobierno, el Comando Conjunto Cibernético (CCOC), el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4) y ColCERT. No obstante, la falta de coordinación entre estas instancias y la limitada articulación con el sector privado han obstaculizado la implementación de una estrategia eficaz, generando vulnerabilidades en infraestructuras críticas y afectando la capacidad de respuesta ante incidentes cibernéticos.

Si bien Colombia ha logrado avances significativos en materia de ciberseguridad, la falta de una entidad centralizada que coordine e implemente de manera efectiva los planes y acciones tanto del sector público como del privado limita su impacto. Sin una estructura unificada, los esfuerzos en ciberseguridad seguirán dispersos, reduciendo su eficacia y dejando al país expuesto a crecientes amenazas digitales.

Por tanto, es fundamental la creación de una agencia que desarrolle y coordine políticas de ciberseguridad.

### Propuestas

Crear de una Agencia para la Coordinación de Políticas de Ciberseguridad, cuyo objetivo principal será desarrollar e implementar estrategias que fortalezcan la ciberseguridad y alineen la cooperación entre el sector público y privado, con el propósito de optimizar la prevención y respuesta ante incidentes cibernéticos. Funciones específicas del nuevo ente:

- Fortalecer la cooperación y articulación en ciberseguridad entre sectores público y privado, así como con organismos internacionales, para mejorar la prevención y respuesta ante amenazas digitales.
- Definir, supervisar y actualizar lineamientos y normativas en ciberseguridad, asegurando su pertinencia y efectividad ante desafíos emergentes.
- Coordinar la comunicación y preparación ante incidentes cibernéticos, incluyendo la divulgación de información relevante, la realización de simulacros y la implementación de planes de acción.
- Impulsar la educación y concienciación en seguridad digital, promoviendo programas de formación y sensibilización para ciudadanos, empresas e instituciones.

### Interlocutores

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Centro Cibernético Policial, ColCERT, Comando Conjunto Cibernético, CSIRT Gobierno, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Industria y Comercio y Superintendencia de la Economía Solidaria.

## 5.3. Actualizar el marco jurídico de *habeas data* para la estandarización y el intercambio de información para la prevención del fraude y delitos bancarios

### Diagnóstico

La Ley 1581 de 2012 establece el marco general para la protección de datos personales en Colombia, garantizando el derecho de las personas a conocer, actualizar y rectificar

la información recopilada sobre ellas en bases de datos o archivos<sup>15</sup>. Si bien esta normativa es fundamental para proteger la privacidad y el adecuado manejo de la información

<sup>14</sup> Cámara de Representantes. (s. f.). "Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales y se fijan algunas competencias específicas. <https://www.camara.gov.co/>. Recuperado 17 de marzo de 2025, de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-07/PL.023-2023C%20AGENCIA%20NACIONAL%20DE%20SEGURO%20DIGITAL%20Y%20ASUNTOS%20ESPAZIALES%29.pdf>

<sup>15</sup> Ley 1581 de 2012 - Gestor Normativo. (2012, 17 octubre). Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

personal de los ciudadanos, su alcance actual limita la capacidad de las entidades bancarias para compartir datos con las autoridades en casos de fraude, dificultando la prevención, detección e investigación de estas actividades ilícitas. Incluso, en procesos judiciales, la imposibilidad de intercambiar información puede afectar tanto a los usuarios como a las propias entidades financieras.

En el contexto europeo, existe el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) (Reglamento 2016/679)<sup>16</sup> que regula la recopilación, almacenamiento, procesamiento y uso de datos personales de los ciudadanos dentro y fuera de la Unión Europea, con el objetivo de reforzar y unificar su seguridad, otorgando mayor control a los individuos sobre su información personal y simplificando el entorno regulador de los negocios internacionales<sup>17</sup>. En este reglamento, se establece excepciones para el tratamiento de datos cuando se considere legítimo y relevante para la prevención del fraude, permitiendo el intercambio de información en estos casos específicos, que podría tenerse en cuenta en el marco legal colombiano:

Interés legítimo (Artículo 47 del RGPD): el tratamiento de datos personales con fines de prevención del fraude puede basarse en el interés legítimo de un responsable del tratamiento o de un tercero, siempre que no prevalezcan los derechos y libertades del interesado.

Intercambio de información (Artículo 71 del RGPD): se permite compartir información sobre la prevención del fraude, incluida la elaboración de perfiles, sin necesidad de autorización expresa de los implicados o de jueces de la Unión Europea o de los Estados miembros.

## 5.4. Fortalecer la normatividad en seguridad digital para combatir el fraude mediante *phishing*

### Diagnóstico

En los últimos cinco años, luego de pandemia, Colombia ha experimentado un aumento significativo en la ciberdelincuencia. Según cifras de la Policía Nacional, los delitos informáticos han crecido un 50,6% desde 2020 hasta 2024, pasando de 49.359 denuncias en 2020 a 74.370 casos en 2024. Las modalidades más frecuentes han sido la estafa por medios electrónicos y la suplantación de identidad<sup>18</sup>.

En el sector financiero, el fraude bancario en canales digitales ha mostrado un crecimiento alarmante. En 2024, el 80% de los fraudes reportados por los usuarios a las entidades bancarias ocurrieron a través de internet, registrando un aumento del 144% en los últimos cinco años. El monto recla-

Evaluación de riesgos: el RGPD cuenta con el modelo de Evaluación de Impacto en la Protección de Datos (LIA), que permite analizar la legitimidad y proporcionalidad del tratamiento de datos en estos casos.

### Propuestas

Actualizar el marco jurídico para que las entidades privadas, como el sector bancario, puedan compartir información de manera segura y regulada con las autoridades competentes, asegurando un equilibrio entre la protección de los datos personales y la seguridad del sistema financiero. Para ello, se propone permitir el tratamiento y el intercambio de datos personales cuando sea indispensable para la prevención, detección, investigación o persecución de fraudes y delitos financieros.

Establecer protocolos claros de colaboración entre entidades públicas y privadas para facilitar la detección temprana y combatir el fraude, alineados con las funciones de la agencia propuesta. Finalmente, es fundamental especificar los derechos de los titulares de los datos en estos procesos, garantizando transparencia y un uso adecuado de la información compartida.

### Interlocutores

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Industria y Comercio y Superintendencia de Economía Solidaria.

mado pasó de 278 mil millones de pesos en 2020 a 679 mil millones de pesos en 2024. Este fenómeno está estrechamente ligado al crecimiento exponencial del uso de canales digitales para transacciones bancarias en el país.

El *phishing* y en general el robo de datos, es la principal modalidad de fraude digital. Esta ha mostrado un incremento del 116% en los últimos seis años. En 2020, se reportaron 162 mil casos ante las entidades bancarias, cifra que ascendió a 351 mil en 2024<sup>19</sup>.

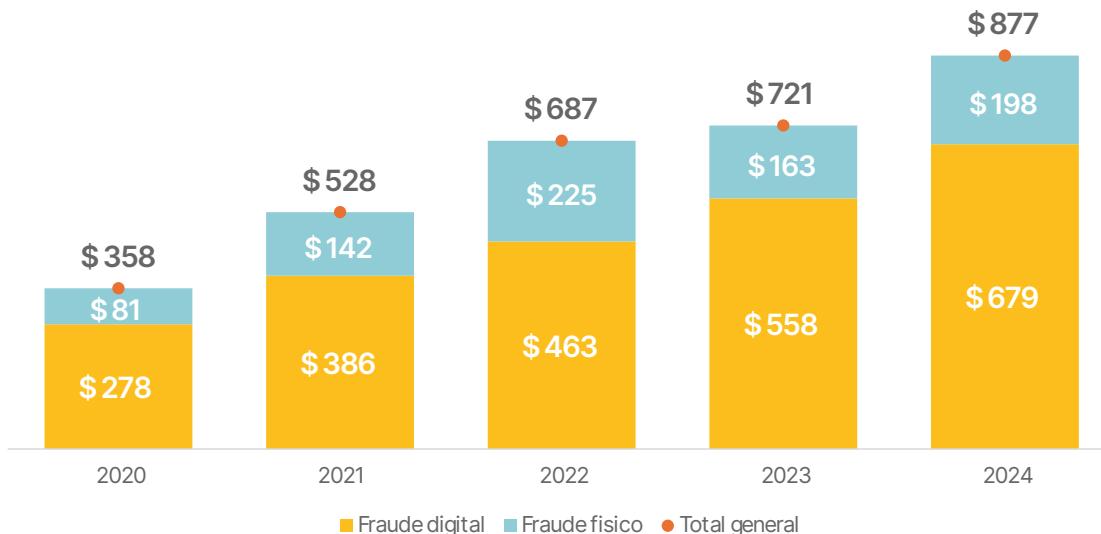
<sup>16</sup> Unión Europea. (2016). EUR-LEX - 02016R0679-20160504 - EN - EUR-LEX. EUR-LEX: Access To European Union Law. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0679-20160504&qid=1532348683434>

<sup>17</sup> Unión Europea (2016). REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

<sup>18</sup> Informe de delitos informáticos, Observatorio del delito de la Policía Nacional (2025), con cálculos de Asobancaria.

<sup>19</sup> Informe mensual de fraude, Asobancaria (2025).

## Gráfico 10. Fraude en entidades financieras



Fuente: Asobancaria.

Por esta razón, es fundamental que los sectores público y privado unan esfuerzos para mitigar el impacto del *phishing*, la principal modalidad de fraude bancario. Una forma eficaz en la cual se puede mitigar los casos de *phishing* es a través del bloqueo de URL y códigos cortos sospechosos para la prevención y mitigación de este fenómeno, de esta forma el sistema bancario tendría mecanismos más robustos para combatir el *phishing* de una manera más coordinada. En Colombia, existen antecedentes institucionales en esta materia, como el pacto firmado en 2020 entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Coljuegos y la Policía Nacional. En el cual se puede ordenar el bloqueo de páginas en las que de forma ilegal se ofrezcan servicios de suerte y azar.

En este contexto, resulta clave, que con las respectivas autoridades se implementen mecanismos y normativas similares a las que se aplicaron con los juegos de azar para el bloqueo preventivo de URL y SMS fraudulentos, considerando el impacto creciente del fraude y su afectación a los ciudadanos en los últimos años.

### Propuestas

Otorgar facultades a una entidad pública, como lo podría ser la Superintendencia Financiera, para emitir órdenes preventivas para suspender temporalmente URL o SMS que contengan códigos maliciosos o cuyo objetivo sea engañar al consumidor financiero.

Esta propuesta se implementaría siguiendo una ruta de acción específica. En primer lugar, la identificación de páginas maliciosas se llevaría a cabo en coordinación con la unidad de delitos informáticos de la Policía Nacional, encargada de detectar las URLs utilizadas para el robo de datos o la suplantación de entidades.

En segundo lugar, una vez identificadas, estas URL serían reportadas a la SFC a través del canal de atención que se establezca. Posteriormente, la Superintendencia realizaría las verificaciones necesarias y, de considerarlo oportuno, podría apoyarse en las herramientas disponibles de la Policía. Si se confirma preliminarmente la ilegalidad del contenido, se ordenaría su bloqueo preventivo a través del MinTIC. En tercer lugar, el MinTIC incluiría la URL en una lista y ordenaría su bloqueo preventivo a los Proveedores de Servicios de Internet. Finalmente, el proceso avanzaría a las siguientes etapas del procedimiento administrativo sancionatorio, garantizando la protección de los derechos del titular de la URL y resolviendo el trámite de manera definitiva.

Además, se debe garantizar que el MinTIC podrá trasmisir de manera homogénea y eficiente a través de plataformas y/o herramientas adecuadas la información sobre los casos detectados y bloqueados. Es esencial que las entidades comparten los registros de URL y códigos cortos, permitiendo que las áreas responsables de ciberseguridad y protección de marca se mantengan informadas y en alerta ante la aparición de nuevas amenazas.

### Interlocutores

Ministerio de Tecnologías de la Comunicación e Información, Superintendencia Financiera, Centro Cibernético Policial, ColCERT, Comando Conjunto Cibernético, CSIRT Gobierno, CSIRT Financiero, Comisión de Regulación de Comunicaciones, proveedores tecnológicos y empresas telecomunicaciones.

## 5.5. Modificar la regulación de los operadores de telefonía móvil para mejorar la seguridad digital

### Diagnóstico

Los servicios bancarios han desarrollado una relación estrecha con el uso de dispositivos móviles, lo que los hace depender del acceso y uso de las SIM y E-SIM. Sin embargo, la compra y utilización de estos dispositivos carece de una regulación clara y de un registro de acceso y adquisición que permita verificar la identidad de los usuarios. Esta falta de control representa un punto ciego que puede ser aprovechado para efectuar estos delitos sin ser detectados.

A nivel normativo, se han propuesto medidas para garantizar que los operadores de telefonía móvil y las instituciones financieras identifiquen adecuadamente a los titulares de sus productos, con el fin de prevenir su uso en actividades delictivas. Además, busca impedir el uso de líneas móviles y productos financieros involucrados en posibles fraudes o suplantaciones hasta que se esclarezca el caso y se garantice su uso seguro por parte del titular legítimo<sup>20</sup>. Sin embargo, hasta la fecha, los operadores de telefonía no están sujetos a exigencias equivalentes a las de las entidades financieras en cuanto a los requisitos y condiciones para la debida diligencia, el conocimiento del cliente y la autenticación de las personas que poseen y utilizan tarjetas SIM y E-SIM.

## 5.6. Crear un marco normativo para la colaboración en investigaciones de operaciones inusuales

### Diagnóstico

Actualmente, no existe un marco normativo que facilite la colaboración entre autoridades, entidades financieras y los actores del sector real en investigaciones sobre operaciones inusuales relacionadas con lavado de activos, financiación del terrorismo y delitos subyacentes. Esta falta de articulación limita la capacidad de detección y reporte oportuno de actividades ilícitas.

### Propuestas

Implementar una ley que permita la creación de alianzas público-privadas para fortalecer el intercambio de información e inteligencia financiera entre entidades públicas, entidades

### Propuestas

Implementar mecanismos robustos de autenticación y validación de identidad que permitan verificar los titulares de las líneas móviles prepago y pospago.

Controlar la emisión y re-expedición de SIMS y E-SIMS para mitigar el fraude por SIM swapping y disminuir la creación de “cuentas mula”.

Crear un registro de titulares de líneas de telefonía móvil en una base de datos para facilitar la identificación de los titulares de las líneas telefónicas utilizadas en fraudes.

Establecer controles al otorgar códigos cortos y envíos masivos de SMS para evitar su uso en fraudes.

### Interlocutores

Congreso de la República, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Comisión de Regulación de Comunicaciones.

financieras y actores del sector real, como proveedores de servicios de tecnología y comunicaciones. Estas alianzas facilitarían el análisis conjunto de operaciones inusuales con el objetivo de detectar y reportar casos de lavado de activos, financiación del terrorismo y delitos subyacentes a las autoridades competentes.

### Interlocutores

Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Congreso de la República, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades.

20 Universidad de los Andes. (s. f.). Por medio la cual se adoptan medidas para evitar que líneas de telefonía móvil y productos financieros sean utilizados como medio para la comisión de delitos – “Seguridad y confianza en líneas móviles y el sistema financiero.” Proyectos de Ley | Congreso Visible. Congreso Visible. Recuperado 17 de marzo de 2025, de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-la-cual-se-adoptan-medidas-para-evitar-que-lineas-de-telefonia-movil-y-productos-financieros-sean-utilizados-como-medio-para-la-comision-de-delitos--seguridad-y-confianza-en-lineas-moviles-y-el-sistema-financiero-seguridad-en-lineas-moviles/13604/>

## 5.7. Incluir tráfico ilícito de fauna y flora como delito subyacente en el Código Penal

### Diagnóstico

El tráfico ilegal de fauna y flora representa una grave amenaza para la sostenibilidad del medio ambiente y constituye una fuente de financiamiento para grupos ilegales, afectando la biodiversidad y la seguridad ambiental del país.

### Propuestas

Modificar el artículo 323 del Código Penal para incluir el tráfico ilícito de fauna y flora como delito subyacente al lavado

de activos, con el fin de fortalecer las herramientas jurídicas para su persecución y sanción, facilitando el rastreo de recursos ilícitos provenientes de esta actividad.

### Interlocutores

Congreso de la República.





# AGENDA FINANCIERA

2026-2030

Aso  
Ban  
Carial