



GG-CA-16032-2024

Bogotá D.C, 03 de diciembre de 2024

Honorables Representantes
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Presidente
Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes

WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
Coordinador Ponente

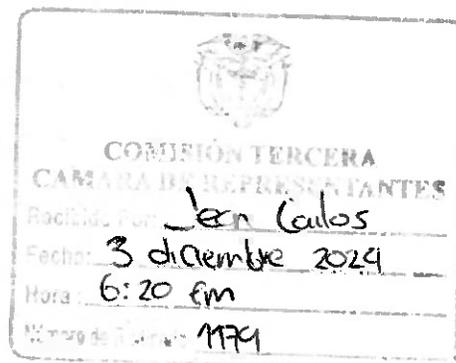
MILENE JARAVA DÍAZ

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN

WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ



Asunto: Proyecto de Ley No. 118 de 2024 Cámara -LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS- "Por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones"

Honorables Representantes:

Hacemos referencia al Proyecto de Ley No. 118 de 2024 Cámara -LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS "Por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones", cuya ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso 1584 del 27 de septiembre de 2024.

Sobre el particular, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, al Banco de la República (en adelante, BR) le corresponde "(...) estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda." Dada la importancia de la estabilidad financiera de las entidades financieras en la transmisión de la política monetaria, que estas constituyen el canal a través del cual se hacen muchos de los pagos en la economía, y que conforme con el Plan Estratégico 2022-2025¹, dentro de los temas estratégicos del BR se encuentra el de avanzar en la

¹ Plan Estratégico 2022-2025 | Banco de la República

implementación de la política pública de pagos electrónicos del BR, con énfasis en el desarrollo de sistemas de pago en línea, para generar sinergias con los distintos actores y estimular el desarrollo del ecosistema de pagos, nos permitimos someter a su consideración los comentarios de esta Entidad sobre el mencionado proyecto de ley.

1. El texto del proyecto de ley

El artículo 1 del proyecto de ley señala que las entidades autorizadas para captar recursos del público que ofrezcan cuentas de ahorros, tarjetas débito y tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional. Los parágrafos 1, 2 y 3 señalan los diferentes conceptos que hacen parte del paquete mínimo en cada caso, aspectos que ya regula la Ley 2009 de 2019.

El párrafo 4 del mencionado artículo 1, cuya inclusión se propone en la ponencia, prohíbe a las entidades financieras, emisoras de tarjetas de crédito y débito, el cobro de cuotas de manejo o cualquier otro concepto equivalente que represente un costo fijo o periódico al titular de productos financieros. Esta prohibición incluye, pero no se limita a, cuentas de ahorro, cuentas corrientes y tarjetas de crédito o débito.

2. Justificación de la existencia de cuotas de manejo en productos financieros

Las cuotas de manejo corresponden a los cobros por la tenencia de productos financieros que hacen las entidades financieras autorizadas para captar recursos del público. Usualmente, los cobros por cuota de manejo para un determinado producto financiero por parte de una entidad son iguales para todos aquellos usuarios que cuentan con el producto, y solamente varían entre productos financieros.

Al ser cobros fijos, las cuotas de manejo facilitan a las entidades financieras cubrir sus propios costos *fijos*, esto es, aquellos que no dependen de la intensidad del uso del producto por parte del cliente: por ejemplo, costos asociados al mantenimiento de información, registros, contabilidad, producción y envío de extractos, recepción de depósitos y pagos y atención de retiros.

Prohibir el uso de cobros fijos podría tener las siguientes implicaciones potenciales:

- i. La eliminación de cobros fijos distorsionaría la eficiente determinación de los cobros, posiblemente llevando a las entidades financieras a compensar este impacto mediante aumentos en los cobros variables² -incluyendo las tasas de interés activas - con el fin de cubrir los costos fijos.

² En adición a los cobros fijos que las entidades financieras hacen a los clientes en la forma de cuotas de manejo por diferentes productos financieros, también hacen cobros *variables*. Los cobros variables son aquellos que dependen del uso que los clientes

Estos incrementos, que podrían verse como costos ocultos, pueden recaer en el mismo nicho de clientes o usuarios de aquellos productos sobre los cuales se realiza una prohibición en el cobro, sobre otros clientes o usuarios que terminan siendo afectados por la medida, o inclusive sobre el agregado de clientes, es decir, tanto sobre aquellos a quienes se intenta equilibrar la relación con la entidad financiera como sobre otros clientes y usuarios en general de los productos o servicios financieros que pueden ver incrementados sus costos de uso.

El incremento de los costos de otros productos financieros, que se materializaría como una externalidad negativa de la propuesta regulatoria, afectaría potencialmente la inclusión financiera de los usuarios de crédito de menores ingresos. En particular, aquellos deudores que representan mayores riesgos para los intermediarios, y que por tanto tienen créditos con mayores tasas de interés, podrían ser excluidos del mercado formal de crédito si el incremento en los costos financieros genera tasas que no alcancen a ser cubiertas bajo las tasas de usura vigentes en cada momento del tiempo. Es frecuente que usuarios de crédito excluidos deban recurrir a opciones ilegales como el *gota a gota*.

Los estudios sobre “*cost shifting*” muestran que, en general, las entidades financieras buscan compensar costos mediante incrementos en tarifas y ajustes en productos especialmente no regulados, con una redistribución no intencionada de cargas económicas. Algunas investigaciones en la materia son: *Who pays the prices? Overdraft fee ceilings and the unbanked*, de Duglosz, Melzer y Morgan (2021)³, y *Estimating the costs of financial regulation* de Elliot y Oliveira (2012)⁴.

- ii. La eliminación de cobros fijos podría incentivar a las entidades a limitar la oferta de servicios financieros con el fin de ahorrar costos, con el efecto negativo sobre la inclusión financiera (por ejemplo, limitando el número de cuentas de ahorro o de cajeros, o servicios como el uso de redes externas). En la práctica, el proyecto de ley podría llevar a las entidades financieras a restringir el acceso a sus productos, privilegiando a aquellos clientes que les impliquen menores costos fijos o que representan mayor rentabilidad para las entidades financieras. Usualmente, estos clientes son aquellos de más fácil accesibilidad geográfica o de mayores ingresos.

hacen de servicios bancarios adicionales, asociados con el producto financiero en cuestión. Entre estos cobros se incluyen, generalmente, las consultas de saldo en cajeros, los retiros (en redes propias o externas), los pagos a terceros, las consignaciones nacionales y los avances o cheques de gerencia.

³ [sr973.pdf](#)

⁴ [Estimating the Costs of Financial Regulation; by André Oliveira Santos and Douglas Elliott; IMF Staff Discussion Notes SDN/12/11; September 11, 2012](#)

Especialmente las entidades financieras más pequeñas, nuevas entidades o aquellas que están intentando consolidar su modelo de negocio, pueden verse afectadas en la posibilidad de rentabilizar su oferta de valor, llevándolas a retraerse en el ofrecimiento de productos y servicios financieros al usuario final.

Múltiples investigaciones sustentan cómo la regulación que impide la recuperación de costos a través de tarifas genera incentivos económicos que lleva a las instituciones financieras a excluir ciertos grupos de clientes, especialmente poblaciones vulnerables o los clientes menos rentables, ya sea de manera directa o a través de una menor oferta de productos financieros. Dentro de estos estudios se encuentran los siguientes: *Why worry about financial exclusion?* de Boel y Zimmerman (2022)⁵, e *Impact of financial regulations: insights from an online repository of studies* de Boissay, Cantú, et. al (2019)⁶.

Este efecto de exclusión puede afectar principalmente a actores que desean ingresar al mercado con modelos de negocio innovadores, alejados de los modelos tradicionales. Estos actores se apalancan usualmente en la tecnología para reducir sus costos operativos y llegar con una oferta de valor que beneficia a los usuarios. Ya que estos nuevos actores cuentan con menos información sobre sus potenciales clientes y estructuran su negocio a partir de altos volúmenes de transacciones, pero con márgenes estrechos, limitar el cobro de ciertas tarifas implica aumentar la carga operativa reduciendo sus márgenes, lo cual en algunos casos hace inviable su operación. Esto conduce a reducir la competencia necesaria para lograr un sistema financiero más equitativo y enfocado en las necesidades de los clientes.

- iii. La eliminación de cobros fijos podría comprometer la estabilidad financiera de entidades dependientes de esta fuente de ingresos. En el sistema bancario local existe una amplia heterogeneidad en las principales fuentes de ingresos dependiendo del nicho de mercado, tamaño y estructura de costos de los intermediarios. De aprobarse el proyecto de ley, entidades de menor tamaño, baja eficiencia y reciente creación podrían ver afectada una parte considerable de su flujo de caja, lo que posiblemente podría afectar su solvencia y perjudicar otras entidades del sistema vía contagio.

Adicionalmente, la prohibición de otros cobros por parte de las entidades financieras podría tener la siguiente implicación potencial: La reducción de ingresos y la necesidad de ajustar otros costos, lo cual, a su vez, podría llevar a las entidades financieras a reducir su presencia en áreas rurales o menos rentables, aumentando el riesgo de desintermediación financiera en segmentos de

⁵ [Why Worry about Financial Exclusion?https://www.clevelandfed.org/publications/economic-commentary/2022/ec-202209-why-worry-about-financial-exclusion](https://www.clevelandfed.org/publications/economic-commentary/2022/ec-202209-why-worry-about-financial-exclusion)

⁶ [Impact of financial regulations: insights from an online repository of studies](#)

población vulnerable, situación contraria a los esfuerzos públicos de profundizar el acceso al crédito y a mecanismos de ahorro.

3. La restricción a las entidades financieras para fijar sus tarifas puede impedir avanzar en innovación financiera y en inclusión financiera

La innovación financiera requiere que las entidades financieras realicen altas inversiones en desarrollos tecnológicos y recurso humano, que han venido haciendo parte de un proceso de transformación digital. La introducción de normas que alteran la estructura de costos de las entidades financieras puede tener el efecto indeseable de impedir que estas continúen realizando las inversiones necesarias para transformar la forma en que prestan sus servicios, adaptarse a las necesidades cambiantes de sus usuarios y reducir los costos de los mismos.

El país ha venido avanzando en la inclusión financiera gracias a la oferta de productos financieros inclusivos o simplificados, propiciados en algunos casos con un diseño determinado desde la regulación, que las entidades financieras ofrecen con precios muy bajos o inclusive a cero costo para el consumidor financiero. Lo anterior se refleja en las estadísticas de acceso a productos de depósito, las cuales han venido mejorando progresivamente en los últimos años en Colombia. De acuerdo con el último informe de inclusión financiera de Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia, mientras que en 2018 el 77,2% de adultos tenía al menos un producto transaccional, en 2023 este porcentaje incrementó a 94%. Por su parte, para estos mismos años, el indicador de uso pasó de 68,5% a 82%.

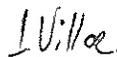
En este sentido, el objetivo de mejorar el acceso a los productos y servicios financieros, en lugar de conseguirse a través de la prohibición de cobros, puede impulsarse a través del diseño de productos financieros simplificados y de trámite sencillo, y también con la generación de un ecosistema de pagos digitales para incrementar el uso de estos productos y que de esta manera se puedan construir historiales de pago que le permitan a los ciudadanos acceder a servicios financieros más complejos y en mejores condiciones. En esta línea, iniciativas como Bre-B (el futuro ecosistema de pagos inmediatos interoperados de Colombia) buscan que, a través de la promoción de los pagos digitales, con unas reglas uniformes para su acceso, funcionamiento y uso, los usuarios puedan incluirse financieramente accediendo a nuevos productos y servicios financieros, como el crédito y seguros, mejorando su bienestar y los niveles de profundización financiera.

4. Libertad de empresa y la libre competencia

Finalmente, se sugiere el estudio cuidadoso del proyecto de ley frente a las normas relacionadas con la libertad de empresa y libre competencia y los pronunciamientos de la Corte Constitucional a este respecto, ya que la limitación absoluta del cobro de cuotas de manejo y de otros cobros

por parte de las instituciones financieras podría llevar a restricciones que impidan el ejercicio del derecho a recibir un beneficio económico razonable por sus servicios.
Esperamos que lo anterior sea de utilidad y quedamos dispuestos a atender cualquier inquietud.

Cordialmente,



Signed by Leonardo Villar
Gomez
Date: 2024.12.03 18:15:51

Leonardo Villar Gómez
Gerente
Gerencia General

Copias:

Elizabeth Martínez Barrera; Secretaria General; Comisión Tercera Cámara de Representantes



Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

Fwd: Banco de la República remite a Comisión Tercera Cámara de Representantes - Elizabeth Martínez Barrera - GG-CA-16032-2024

1 mensaje

Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

4 de diciembre de 2024, 8:31 a.m.

Para: Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

----- Forwarded message -----

De: <bancodelarepublica-correspondencia@banrep.gov.co>

Date: mar, 3 dic 2024 a la(s) 6:20 p.m.

Subject: Banco de la República remite a Comisión Tercera Cámara de Representantes - Elizabeth Martínez Barrera - GG-CA-16032-2024

To: <comision.tercera@camara.gov.co>

Cc: <enviocorreocertificado@correocertificado-4-72.com>

El presente mensaje de correo certificado contiene una comunicación anexa enviada por el Banco de la República, cuyo documento original reposa en los archivos del Banco. Por favor no responda ni efectúe solicitudes a esta cuenta de correo.

Ante cualquier inquietud, sugerencia, comentario o reclamo debe dirigirse al Servicio de Atención al Ciudadano:
<https://www.banrep.gov.co/es/atencion-ciudadano>

A message from Banco de la República whose original is kept in the archives of the Central Bank has been attached to this email. Please do not reply or send any requests to this e-mail address..

*Please file your inquiries, requests, complaints, claims, suggestions, and/or congratulations with the contact person mentioned in the attached communication, or directly through our Attention to Citizens System:
<https://www.banrep.gov.co/en/attention-to-citizens>*

**DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DOCUMENTAL**

Calle 12 # 4-55
Bogotá D.C., Colombia
Tel. (571) 343 1011

atencionalciudadano@banrep.gov.co
<http://www.banrep.gov.co/>

Para radicar sus peticiones, quejas, reclamos, felicitaciones, sugerencias y denuncias de actos de corrupción pulse aquí.

AVISO LEGAL

Las opiniones que contenga este mensaje son de su autor y no necesariamente representan la opinión oficial del Banco de la República. Este mensaje podría contener información clasificada o reservada de uso confidencial, por lo cual está dirigido exclusivamente a su destinatario, sin la intención de que la misma sea revelada o divulgada a terceros. Si usted ha recibido por error este mensaje, le solicitamos enviarlo de vuelta al Banco de la República a la dirección de correo electrónico que se lo envió y borrarlo de sus archivos electrónicos o destruirlo. Cualquier uso o divulgación no autorizado de información confidencial generará las consecuencias civiles, disciplinarias, penales, fiscales y las demás previstas en la legislación colombiana.

El receptor de este mensaje deberá verificar posibles códigos maliciosos de este correo o sus adjuntos, por lo cual el Banco de la República no asumirá responsabilidad alguna por daños causados por esta causa. El Banco de la República está comprometido con el cumplimiento del régimen de protección de datos personales, por lo cual lo invitamos a consultar las políticas generales de protección de datos personales en **Política de Protección de Datos Personales**

LEGAL NOTICE

4/12/24, 9:07 a.m.

Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Fwd: Banco de la República remite a Comisión Tercera Cámara de Representante...

Any opinions contained in this message are exclusive of its author and not necessarily represent the official position of Banco de la República. This message may contain classified or confidential information, which is directed exclusively to its addressee, with no intention of it being disclosed or revealed to third parties. If you should happen to receive this message by mistake, please send it back to Banco de la República to the same e-mail address and either delete it from your electronic files or destroy it. Any unauthorized use or disclosure of confidential information will generate civil, disciplinary, penal, fiscal, and other consequences set forth by the Colombian legislation.

The recipient must verify the presence of possible malicious code (malware) in the mail or its attachments, and for this reason Banco de la República shall not be made liable for any damages caused by this cause. Banco de la República is committed to the compliance of the privacy and personal data legislation, please consult our privacy policies at **Política de Protección de Datos Personales**



(CC) GG-CA-16032-2024.pdf

347K