

Bogotá, 06 de octubre de 2025

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley “LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS - Por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
Representante a la Cámara por Santander

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ 2025

**"LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS - POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA  
LA LEY 2009 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1.** Modifíquese el artículo primero de Ley 2009 de 2019, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO 1o.** Las entidades autorizadas para captar recursos del público que ofrezcan cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional.

**PARÁGRAFO 1o.** En el caso de las cuentas de ahorro, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo estará compuesto por el acceso a los siguientes productos y/o servicios:

- a) Talonario o libreta para cuentas de ahorro.
- b) Consignación nacional.
- c) Retiro por ventanilla en una oficina diferente a la de radicación de la cuenta con talonario o libreta.
- d) Copia de extracto en papel.
- e) Certificación bancaria.
- f) Expedición de cheque de gerencia.
- g) Cuota de manejo.

**PARÁGRAFO 2o.** En el caso de las tarjetas débito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos de los siguientes productos y/o servicios:

- a) Retiros red propia.
- b) En consultas en red propia.
- c) Certificación bancaria.
- d) Consignación nacional a través de oficinas o de cajeros automáticos de la red propia.
- e) Copia de extracto en papel y por internet.

**PARÁGRAFO 3o.** En el caso de las tarjetas crédito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos de los siguientes productos y/o servicios:

- a) Avance en cajero de la misma entidad.
- b) Avance en oficina.
- c) Consulta de saldo en cajero de la misma entidad.
- d) Reposición por deterioro."

**Artículo 2.** Las cuentas donde se capte dinero del público se entenderán cuentas nacionales, sean de ahorros, corrientes, AFC u otras. En ningún caso las entidades autorizadas para captar recursos del público podrán cobrar por consignaciones realizadas fuera de la oficina de radicación de las cuentas.

**Artículo 3. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Cordialmente,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**

Representante a la Cámara por Santander

## PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ 2025

### ***"LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS - POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2009 DE 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"***

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

La presente exposición de motivos del proyecto de Ley estará conformada por cinco (5) partes:

- 1. Objeto del Proyecto de Ley.**
- 2. Justificación del proyecto de Ley.**
- 3. Impacto Fiscal**
- 4. Competencias del Congreso.**
  - 4.1. Constitucional**
  - 4.2. Legal**
- 5. Conflicto de Intereses.**

#### **1. OBJETO DE LA LEY**

La iniciativa busca modificar la Ley 2009 de 2019 para ampliar la protección de los usuarios financieros frente a cobros indebidos por servicios básicos de cuentas de ahorro, tarjetas débito y crédito. Establece que las entidades financieras deberán garantizar mensualmente un paquete mínimo de servicios sin costo adicional, prohíbe el cobro por consignaciones en cualquier oficina del país y refuerza derechos de los consumidores financieros.

Su propósito es garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios financieros básicos sin incurrir en cobros injustificados, fortaleciendo la inclusión financiera, la transparencia en las tarifas bancarias y la protección al consumidor financiero.



## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en Colombia por promover la inclusión financiera, persisten aún desafíos significativos que limitan el acceso equitativo a servicios bancarios básicos para ciertos segmentos de la población. Factores como la ubicación geográfica, el nivel socioeconómico y la falta de educación financiera continúan siendo barreras para muchos ciudadanos que desean acceder a productos y servicios financieros. Esta exclusión financiera representa una brecha que dificulta la participación plena en la economía formal y puede perpetuar la desigualdad económica en el país.

Además, se han documentado algunas prácticas abusivas por parte de las entidades financieras, incluida la imposición de tarifas injustificadas por servicios básicos resaltando la falta de transparencia en la estructura de estas tarifas. Estas prácticas no solo socavan la confianza de los usuarios en el sistema bancario, sino que pueden tener un impacto adverso en su bienestar financiero y en su capacidad para utilizar efectivamente los servicios financieros.

La regulación hoy vigente no es clara y uniforme y en ciertas áreas también ha contribuido a la incertidumbre y a la vulnerabilidad de los consumidores. La ausencia de normas específicas sobre los costos asociados al uso de cuentas de ahorro y tarjetas bancarias deja a los usuarios en una posición desventajosa y da lugar a abusos por parte de las entidades financieras.

Es por ello que surge la necesidad apremiante de fortalecer la protección de los derechos del consumidor del sector financiero y de promover un marco normativo que garantice un acceso equitativo y transparente a servicios financieros básicos para todos los ciudadanos colombianos. Este proyecto de ley no solo propende por proteger los intereses de los usuarios financieros, sino también por contribuir a impulsar la inclusión financiera y el desarrollo económico del país, creando oportunidades para un crecimiento sostenible, sin cobros injustos.

El presente proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de abordar las deficiencias y desafíos existentes en el sistema financiero colombiano, con el fin de promover la inclusión financiera, proteger los derechos de los usuarios financieros y fortalecer la estabilidad del sistema bancario.

En primer lugar, es crucial reconocer que el acceso equitativo a servicios financieros es indispensable y afecta directamente el bienestar económico y social de los ciudadanos. Para contribuir a la participación plena en la economía formal

es necesario garantizar que todos los colombianos tengan acceso a servicios bancarios básicos sin incurrir en costos adicionales injustos.

Así mismo, existe la necesidad de proteger los derechos de los usuarios del sector financiero de las prácticas abusivas, como la imposición de tarifas injustas o la falta de transparencia en la información proporcionada a los usuarios, que representan una amenaza para la confianza y la integridad del sistema bancario. Establecer normas claras y equitativas protege a los consumidores de estos abusos y promueve una relación más justa y transparente entre las entidades financieras y sus clientes.

Según datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, en 2023, el número de usuarios del sistema financiero alcanzó los 30 millones, con una penetración del 78% en la población adulta. A pesar de estos avances, aún persisten barreras significativas que impiden un acceso equitativo y justo a los servicios financieros. De acuerdo con el Banco de la República, el 35% de los usuarios financieros reportan dificultades para acceder a créditos debido a altos costos y condiciones desfavorables.

Es alarmante que, según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2022, un 22% de los encuestados manifestaron haber sido víctimas de cobros indebidos o excesivos por parte de entidades financieras. Esta situación no solo genera desconfianza, sino que también agrava la exclusión financiera, especialmente en poblaciones vulnerables y de bajos ingresos.

El presente proyecto de ley busca actualizar y fortalecer las disposiciones referentes al sistema financiero con unos objetivos claros. i) Garantizar que los ciudadanos puedan acceder a servicios financieros esenciales sin incurrir en costos o gastos injustificados e injustos. Esto incluye la regulación de comisiones, tasas de interés y otros cargos asociados con productos financieros; ii) Asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica, puedan acceder a servicios financieros, promoviendo condiciones más favorables para poblaciones vulnerables y de bajos ingresos; iii) Fortalecer las obligaciones de transparencia por parte de las entidades financieras, asegurando que los usuarios reciban información clara y comprensible sobre los productos y servicios que contratan y los cobros que se les realizan por los mismos; iv) Fortalecer las facultades de supervisión de la Superintendencia Financiera, permitiendo una vigilancia más rigurosa y la imposición de sanciones efectivas a las entidades que incumplan con las normativas establecidas.

La implementación de este proyecto de ley no solo fortalecerá la confianza en el sistema financiero colombiano, sino que también contribuirá a una mayor

inclusión financiera y a la protección de los derechos de los usuarios. Es fundamental que el sistema financiero opere bajo principios de equidad, justicia y transparencia, asegurando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de sus servicios de manera justa y sin discriminación. Este es un paso crucial para garantizar el bienestar económico y social de nuestra población y para posicionar a Colombia como un referente en la protección de los derechos financieros a nivel regional y mundial.

### 3. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

Se considera que el presente Proyecto de Ley no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

### 4. COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### 4.1. Constitucional:

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

#### 4.2. Legal:

LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 60. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

[...]

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

### 5. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley en principio no generaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca actualizar y fortalecer las disposiciones referentes al sistema financiero, con el fin de proteger los derechos e intereses de los ciudadanos que confían sus recursos en instituciones financieras, asegurando el acceso independientemente de la situación económica del usuario, logrando servicios financieros esenciales sin incurrir en costos o gastos injustificados e injustos.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del Honorable Congresista,

**ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
Representante a la Cámara por Santander