



Bogotá, D.C., 12 de mayo de 2026

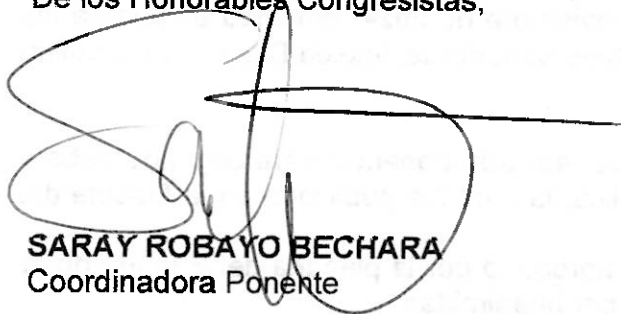
Doctor
WILMER YAIR CASTELLANOS
PRESIDENTE
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

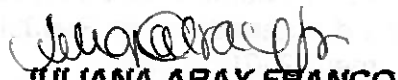
Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 546 de 2026 Cámara - 089 de 2024 Senado ***"Por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia"***

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 546 de 2026 Cámara - 089 de 2024 Senado ***"Por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia"***.

De los Honorables Congresistas,


SARAY ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente


JULIANA ARAY FRANCO
Ponente

	
COMISIÓN TERCERA	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	EMMA ELIZABETH
Fecha:	25-05-2026
Hora:	2:55 PM
Número de Radicado:	1985 1

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.
546 de 2026 CÁMARA - 089 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE
FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL MERCADO
FINANCIERO DE COLOMBIA".**

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera: .

- I. Antecedentes del Proyecto de Ley
- II. Objeto del Proyecto de Ley
- III. Contenido del Proyecto de Ley
- IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del Proyecto de Ley
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Conceptos institucionales
- VII. Impacto fiscal
- VIII. Conflicto de intereses
- IX. Pliego de modificaciones
- X. Proposición
- XI. Texto propuesto para primer debate

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley fue radicado el 05 de agosto de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República por el senador José Alfredo Gnecco Zuleta, publicado en la Gaceta del Congreso número 1324 de 2024.

El proyecto de ley fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y se designó como ponente al Honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta. El día 1 de octubre d 2024, fue radicada ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 1615 de 2024.

Posteriormente, el proyecto fue aprobado por unanimidad en la Comisión Tercera del Senado de la República, el 13 de noviembre de 2024, teniendo en cuenta las proposiciones de autoría de las Honorables Senadoras; Imelda Daza, Ana Carolina Espitia y Karina Espinosa.

El pasado 20 de noviembre de 2024, fue radicada ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso número 2001 de 2024.

Finalmente, el proyecto fue discutido y aprobado por la plenaria del Senado de la República el pasado 7 de abril de 2026 por unanimidad.

El texto definitivo aprobado en segundo debate en el Senado de la República fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 259 de 2026.

El 29 de abril de 2026 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante oficio C.T.C.P. 3.3-977-25C designó como coordinadora ponente a la Honorable Representante a la Cámara Saray Elena Robayo Bechara y como ponente a la Honorable Representante Juliana Aray Franco.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto fomentar la inclusión financiera de la mujer y fortalecer los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y responsables en contextos económicos y financieros. Impulsando el acceso y uso de productos y servicios para su bienestar.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley consta de 8 artículos incluyendo la vigencia.

- **Artículo 1:** Objeto.
- **Artículo 2:** Creación del programa de educación financiera para la mujer por parte del Comité Intersectorial de inclusión Financiera.
- **Artículo 3:** Nuevas líneas de crédito para la mujer por parte de Bancoldex.
- **Artículo 4:** Creación de nuevos productos y servicios financieros para la mujer por parte de las entidades financieras y Fintech e implementación del score alternativo.
- **Artículo 5:** Campañas publicitarias por parte de las entidades financieras y Fintech sobre productos y servicios para la mujer colombiana.
- **Artículo 6:** Ferias financieras entre las entidades territoriales, los bancos tradicionales y las Fintech.
- **Artículo 7:** Elaboración de indicadores que midan la inclusión financiera por parte de la mujer, en cabeza del DNP.
- **Artículo 8:** Vigencia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

Esta propuesta encuentra soporte legal en la Ley 5ta de 1992 *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de*

Representantes", específicamente en el artículo 6to, donde se contempla la función legislativa, la cual permite elaborar y radicar proyectos de ley.

"...Artículo 6. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

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

Por otra parte, la Constitución Política en su artículo 2, ha determinado que los fines esenciales del Estado tienen como propósito promover la prosperidad general, objetivo esencial de este proyecto, especialmente en las mujeres del país.

Artículo 2. "...promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación..."

El Plan Nacional de Desarrollo como herramienta de planificación y elaboración de políticas públicas, también busca fortalecer la inclusión financiera, es así como se estipula en el artículo 88 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

"ARTÍCULO 88. INSTRUMENTOS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y CREDITICIA DE LA ECONOMÍA POPULAR, LA PROMOCIÓN DE LAS FINANZAS VERDES, LA INNOVACIÓN Y EL EMPRENDIMIENTO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micro negocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento.

d) La realización de programas de acompañamiento o asistencia técnica; y el fortalecimiento de la educación financiera de la población, especialmente, con la finalidad de educar sobre el financiamiento formal como una manera de eliminar el flagelo del "gota a gota" o paga diario, generar conciencia de no autoexclusión del sistema financiero y de la promoción del crédito empresarial con propósito.

f) Iniciativas que aceleren la modernización del sistema financiero, incluyendo la promoción de las Fintech reguladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y el fortalecimiento institucional de las entidades que componen el

sistema financiero cooperativo...”

Los planes de desarrollo de gobiernos anteriores han realizado esfuerzos para fortalecer la educación económica y financiera, con el fin de cerrar brechas en el sector financiero formal.

En este sentido, el Plan de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad Para Todos”, Ley 1450 de 2011 en su artículo 145 autorizó la creación del programa de Educación en Economía y Finanzas, otorgándole competencias al Ministerio de Educación Nacional para que incluya en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Según el informe Banca & Economía elaborado por Asobancaria en 2023¹, la inclusión financiera puede entenderse como la integración entre la oferta y demanda de productos del sector financiero. Dentro de este concepto, se tienen en cuenta el acceso, uso, calidad e impacto económico sobre la vida de los ciudadanos y las empresas.

A través de la inclusión financiera, se pretende fortalecer el bienestar de la mujer colombiana. Dicho bienestar, ha sido definido por Asobancaria como aquel estado en el que la persona puede lograr los siguientes aspectos:

1. Cumplir con sus obligaciones financieras.
2. Sentir seguridad sobre su futuro financiero.
3. Tomar decisiones que le permitan tener calidad de vida.

En este sentido, el bienestar financiero va de la mano con el concepto de capacidad financiera, en el cual los consumidores tienen los conocimientos suficientes y necesarios para tener un comportamiento y una actitud financiera pertinente.

Con el acceso de la mujer al sistema financiero, se busca facilitar e incrementar la entrada de recursos a los hogares con el objetivo de solucionar contingencias y fomentar la planificación de decisiones de consumo e

¹ Asobancaria (2023), Brechas de género en la inclusión financiera en Colombia, tomado de: <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>

inversión. De esta manera, la mujer tendrá un poderoso vehículo económico que les permita realizar inversiones de corto, mediano y largo plazo, así como su empoderamiento financiero, el cual se podrá ver reflejado en una mejor calidad de vida. De este modo, la inclusión financiera puede considerarse como una de las mejores herramientas para disminuir la pobreza de la mujer colombiana.

Siguiendo el informe Banca & economía y los datos del Global Findex, los ciudadanos de bajos ingresos, con poca formación educativa, baja *participación en el mercado laboral formal y la mujer, son los grupos poblacionales con mayor exclusión en el sistema financiero de América Latina*, impidiendo así, que puedan tener al menos una cuenta bancaria.

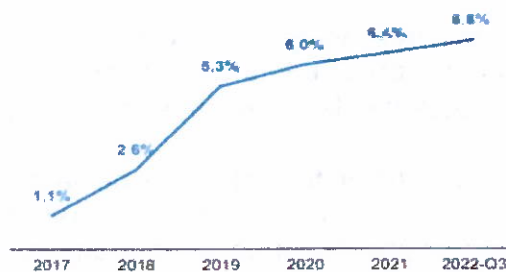
Sumado a lo anterior, la falta de recursos muchas veces impide la creación de cuentas bancarias, sobre todo en el caso de la mujer, debido al mayor impacto de la brecha de empleo e ingresos. Adicionalmente, la baja presencia de instituciones financieras en territorios alejados, la desconfianza y la baja educación financiera, son obstáculos que dificultan la inclusión.

BRECHA DE GÉNERO EN COLOMBIA

Para el tercer trimestre de 2022 la brecha de género fue de 6,8 pp, lo que significa que, alrededor de 2,5 millones de mujeres no se encuentran bancarizadas.

Además, el comportamiento de la brecha de género para los últimos 5 años ha venido incrementando y la tendencia se mantiene al alza, tal y como se puede ver evidenciado en la siguiente gráfica:

Gráfico 1. Brecha por género en el acceso a productos financieros



Fuente: DANE y Banco de la República elaboración y pronósticos de Asobancaria.

Fuente: Asobancaria (2023) - <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>

Con el fin de entender la realidad de la brecha de género que se encuentra en el sector financiero es importante analizar todas las variables y tratar de elaborar productos y servicios que brinden oportunidades económicas a la mujer, fomentando su participación en este mercado.

La participación de la mujer en labores domésticas, de cuidado y no remuneradas, se convierten en factores esenciales a la hora de hablar de vulnerabilidad financiera, lo que afecta directamente sus habilidades, actitudes y comportamientos frente al sistema financiero formal, llevándolas a la informalidad o “Gota a Gota”.

Teniendo en cuenta las cifras del informe Banca & Economía de Asobancaria, para el cuarto trimestre de 2022, el 43,5% de las mujeres en ciudades y áreas metropolitanas se encontraban en la informalidad. Aspecto que, sin duda, dificulta aún más la inclusión financiera en Colombia.

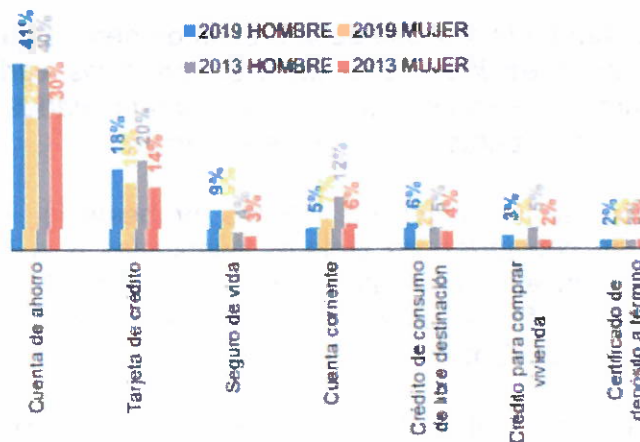
Es importante mencionar que, frente a situaciones económicas adversas las mujeres tienden a disminuir sus gastos, contrario al comportamiento de los hombres, que tratan de buscar más ingresos. Sumado a esto, las mujeres tienen menos capacidad de ahorro, debido a la alta informalidad. Por otro lado, tienen mayores dificultades a la hora de elegir un producto financiero acorde a su realidad económica.

Todo esto incrementa la vulnerabilidad de las mujeres frente a una pérdida real de sus ingresos.

En cuanto al comportamiento de la mujer frente al acceso al sistema financiero, se ve fuertemente influenciado por los consejos de amigos y familiares, mientras que los hombres acuden más a asesores financieros. Adicionalmente, para el año 2019 la brecha respecto a la tenencia de productos de ahorro se encuentra en 12%. Además, los hogares liderados por mujeres tienen 10% menos probabilidad de entrar al sistema financiero, esto empeora en la ruralidad.

En consecuencia, esto ha generado que las mujeres se involucren menos en el manejo de las finanzas del hogar. Tal como lo evidencia el siguiente gráfico:

Gráfico 2. ¿Quién es el responsable de tomar las decisiones diarias acerca de las finanzas del hogar?



Fuente: Mejía et al. (2015) y Tenjo y Mejía (2021).

Fuente: Asobancaria (2023) - <https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2023/04/1371-BE-2.pdf>

Por esta razón, es de vital importancia fortalecer su educación financiera y el acceso al sistema financiero formal, con el fin de fomentar su libertad e independencia económica.

Superintendencia Financiera Y URF:

Según la Hoja de Ruta: Inclusión Financiera con equidad de género para las mujeres, elaborado por la Superintendencia Financiera y la URF², las principales causas de exclusión se pueden interpretar desde la oferta y la demanda.

Respecto a la demanda, las barreras con mayor incidencia son la falta de ingresos, la alta tasa de informalidad de las mujeres en el mercado laboral, la baja tenencia de propiedad y los roles asociados a las tareas domésticas y del cuidado. Adicionalmente, la capacidad financiera, el escaso manejo de sus ingresos y gastos y la baja educación financiera complementan la lista de obstáculos frente al acceso al sistema financiero formal.

De esta misma manera, la accesibilidad física a los productos financieros, los tiempos y costos de traslado se han convertido en barreras de demanda que afectan directamente el acceso de las mujeres.

² SFC y URF (2022), Hoja de ruta: Inclusión financiera con equidad de género para las mujeres.

Por el lado de la oferta, la Superintendencia Financiera ha manifestado que, las principales barreras son los costos asociados a los requisitos regulatorios, el alto riesgo financiero o de crédito y en ciertos casos, sesgos en contra de las mujeres. Estos últimos, debido a la falta de información o datos estratégicos que les permitan a las instituciones financieras crear productos acordes al contexto actual.

Dentro de las normas sociales o sesgos que ha definido la Superintendencia Financiera y la URF en su hoja de ruta, se puede enfatizar en los siguientes:

- *“Las mujeres son vistas como cuidadoras, por lo que están confinadas en el hogar”.*
- *“las mujeres no son tan inteligentes financieramente como los hombres y deben depender de sus esposos/parientes masculinos para tomar decisiones financieras y, por lo tanto, deben usar cuentas bancarias conjuntas o la cuenta de su esposo”.*
- *“las mujeres no cuentan con las capacidades suficientes para administrar negocios y su responsabilidad principal es administrar el hogar y cuidar a la familia”.*

Esta estigmatización debe ser erradicada del sistema financiero, fortaleciendo la capacidad y el bienestar financiero de las mujeres. Es de vital importancia, empoderarlas en el manejo de sus finanzas y fomentar la adquisición de servicios y productos a través de canales digitales y tradicionales de la banca formal.

Estudio Experimental de Género – Banca de las Oportunidades y CAF:

Según el estudio experimental de género elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Banca de las Oportunidades³, las mujeres acceden en menor proporción a productos y servicios financieros y les prestan montos más bajos, aunque tienen mejor comportamiento de pago que los hombres.

En este estudio, se asegura que la proporción de adultos con al menos un producto financiero es del 96.6% para el caso de los hombres y 89.8% para las mujeres, estableciendo una brecha de 6.8 pp.

Por el lado de los desembolsos entre hombres y mujeres, estos pueden clasificarse de la siguiente manera:

³ CAF – Banca de las Oportunidades (2023), Estudio experimental de género. Tomado de: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2212/Presentacio%cc%81n%20Estudio%20experimental%20de%20ge%cc%81nero.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Monto Desembolsa do		HOMBRES	MUJERES
	Microcrédito	\$7.3 millones	\$6.2 millones
	Consumo	\$820 mil	\$682 mil
	Comercial	\$27,2 millones	\$18,5 millones

Dentro del estudio se realizaron una serie de experimentos que contemplaban diferentes factores de oferta y demanda, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Discriminación:** Factor de demanda que busca identificar si existe algún tipo de discriminación de género a la hora de otorgar créditos y las condiciones de los mismos.
- **Sesgos cognitivos:** Factor de oferta que tiene como propósito la identificación de sesgos que influyen en la toma de decisiones de los asesores financieros a la hora de otorgar un crédito.
- **Sesgos perceptuales:** Factor de oferta que identifica este tipo de sesgos en la evaluación de formatos y documentos que soportan el estudio crediticio.
- **Variables de perfilamiento:** Factor de oferta que evalúa las preferencias de información alternativa en el proceso de estudio de crédito por parte de los asesores financieros.
- **Autoexclusión:** Factor de demanda que pretende analizar las causas de autoexclusión de mujeres con perfiles de riesgo menos favorables.

Con base en este ejercicio, el análisis fue el siguiente:

Las mujeres cuentan con un bajo nivel de autoconfianza, lo que se traduce en menos seguridad a la hora de solicitar un producto financiero. En este punto, se puede concluir que tanto hombres como mujeres consideran que es mucho más difícil que le aprueben un crédito a una mujer.

Segundo, a la hora de solicitar un crédito las mujeres sienten más estrés que los hombres y tienen una percepción negativa del sector financiero formal, consideran que los trámites son más difíciles y engorrosos (Cuotas y plazos de amortización). Como consecuencia, las mujeres tienden a autoexcluirse, sobre todo aquellas de bajos ingresos, considerando como mejor opción no endeudarse.

Tercero, una de las causas más fuertes de rechazo crediticio tiene que ver con los ingresos percibidos, la antigüedad y el tipo de contrato laboral. En este aspecto, resulta pertinente que las instituciones financieras contemplen variables alternativas en el estudio de crédito con el fin de mejorar el acceso por parte de las mujeres. Los datos no convencionales podrían convertirse en una herramienta poderosa para fortalecer este punto. Dentro de estas, el estudio resalta las siguientes:

- Monto solicitado: Entre \$2 – 5 millones.
- Antigüedad de su cuenta.
- Monto mensual promedio: Más de \$1.500.000.
- Permanencia de saldo en cuenta: 60 a 90 días.

En cuarto lugar, los asesores financieros pueden estar inmersos en sesgos cognitivos que pueden afectar el estudio de crédito. En este sentido, tienden a asociar a las mujeres con ingresos bajos y score alto, y a los hombres con ingresos altos y score bajo, esto lleva a que puedan aprobar más rápido un crédito a las mujeres, pero con un monto mucho más bajo que a los hombres.

Con respecto a la asesoría, el estudio resalta la importancia de mostrar los beneficios de acudir a una institución financiera formal, esto se puede ver reflejado en una mayor probabilidad de solicitud de crédito. Dentro de este tipo de asesorías, es fundamental enfatizar en la unificación y control de las deudas, el respaldo del gobierno a este tipo de transacciones, la protección de los datos informáticos, la estabilidad en las condiciones crediticias y la tranquilidad que otorga un plan de pago claro, a diferencia de lo que ocurre en el “Gota a Gota”.

Cuando las reglas de crédito son claras y se tienen en cuenta todos los beneficios, la probabilidad de acudir a una institución financiera formal es de 6.68, mientras que en la informalidad la probabilidad se queda atrás con un 5.95. en este sentido, cuando la institución financiera otorga información precisa y concisa, las mujeres no se ven abrumadas y pueden escoger una opción económicamente racional.

Siguiendo los conceptos de la Banca de las Oportunidades y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), se pueden implementar 3 framings que podrían mejorar el acceso a productos y servicios financieros.

1. **Condiciones estables:** Cuando el asesor financiero garantiza e informa que no cambiará las condiciones durante todo el crédito, 10 de cada 12

mujeres que antes acudían a un “Gota a Gota”, optarán por una institución financiera formal.

2. **Alternativas ante el incumplimiento:** es importante explicarle a la consumidora financiera que si falla en el plan de pagos, hay alternativas que le permiten ponerse al día sin mayores traumatismos, esto se puede traducir en que 11 de cada 12 mujeres que antes acudían al “Gota a Gota”, prefieran una institución financiera formal.
3. **Entidad vigilada por el gobierno:** esto le asegura a la consumidora financiera que su información y su dinero está en buenas manos, incrementando la probabilidad de adquirir un producto financiero.

VI. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

El 20 de abril de 20 la Presidencia de la República remitió concepto institucional, suscrito por la Directora Ejecutiva Presidencial, Doctora GLORIA ISABEL CUARTAS MONTOYA, en los siguientes términos:

“Dada la relevancia de este fortalecimiento para la implementación del Acuerdo, nos permitimos acudir a su valiosa gestión para que se priorice el trámite en la Cámara de Representantes ante la proximidad del cierre de la legislatura 2025-2026.”

Adicionalmente, establece sugerencias para la inclusión de las mujeres víctimas *“inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración”*

VII. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa, que en todo caso, tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un *parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

ii) *el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;* (Negrita y subrayado por fuera de texto)

iii) *en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y*

iv) *el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica.”*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrí al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de Ley y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el***

Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;

y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “...los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...”.

Es decir, “...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...”.

VIII. CONFLICTOS DE INTERESES

Con relación a lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modifica el artículo 286 y 291 de la ley 5ta de 1992, donde se determina que, el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

En este caso, la presente iniciativa no vulnera el régimen de conflicto de interés de los congresistas durante su discusión y votación, debido a que se otorgan beneficios de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores, tal y como lo establece el artículo 286 de la Ley 5ta de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

Esta determinación, servirá de criterio guía para que los congresistas tomen una

decisión en torno a si se encuentran o no dentro de una causal de impedimento. Sin embargo, el Congresista podrá presentar los impedimentos que considere pertinentes para discutir y votar este proyecto.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
Título: "POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL MERCADO FINANCIERO DE COLOMBIA"	Título: "POR MEDIO DE LA CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL MERCADO FINANCIERO DE COLOMBIA"	Se mantiene igual.
Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar la inclusión financiera efectiva de las mujeres en Colombia, mediante el acceso, uso de calidad de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de sus capacidades en educación económica y financiera en el marco diferencial y territorial.	Artículo 1º: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar la inclusión financiera efectiva de las mujeres en Colombia, mediante el acceso, uso de calidad de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de sus capacidades en educación económica y financiera en el marco diferencial y territorial.	Se mantiene igual.
Artículo 2º: El Gobierno Nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa	Artículo 2º: El Gobierno Nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa	Se mantiene igual.

de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación. Parágrafo 1: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), deberá implementar un programa de alfabetización digital que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información. Parágrafo 2: El programa deberá tener en cuenta en su implementación zonas rurales y apartadas, para lo cual se podrán realizar alianzas estratégicas con las alcaldías, gobernaciones y operadores de telecomunicaciones, para la atención de esta población. Parágrafo 3: El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera – CIIF y en articulación con el	de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación. Parágrafo 1: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), deberá implementar un programa de alfabetización digital que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información. Parágrafo 2: El programa deberá tener en cuenta en su implementación zonas rurales y apartadas, para lo cual se podrán realizar alianzas estratégicas con las alcaldías, gobernaciones y operadores de telecomunicaciones, para la atención de esta población. Parágrafo 3: El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera – CIIF y en articulación con el	
--	--	--

Ministerio de Educación <i>promoverá la inclusión de programas en educación financiera tanto en las instituciones públicas como privadas en los diferentes niveles educativos de primaria, media y superior con respeto de la autonomía educativa, orientados a fortalecer los conocimientos y competencias en esta materia, desde las etapas iniciales de formación.</i> Como parte de esta estrategia de inclusión, podrá incentivar alianzas interinstitucionales que faciliten la comprensión y aproximación a los entornos digitales y el acceso a la información, así como el uso de las herramientas financieras.	Ministerio de Educación <i>promoverá la inclusión de programas en educación financiera tanto en las instituciones públicas como privadas en los diferentes niveles educativos de primaria, media y superior con respeto de la autonomía educativa, orientados a fortalecer los conocimientos y competencias en esta materia, desde las etapas iniciales de formación.</i> Como parte de esta estrategia de inclusión, podrá incentivar alianzas interinstitucionales que faciliten la comprensión y aproximación a los entornos digitales y el acceso a la información, así como el uso de las herramientas financieras.	
Artículo 3°: Bancoldex deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para la mujer y/o empresas lideradas por estas. Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo	Artículo 3°: Bancoldex deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para la mujer y/o empresas lideradas por estas. Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo	Se mantiene igual.

de crecimiento a través del crédito.	de crecimiento a través del crédito.	
Artículo 4°: Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población, acorde con las necesidades específicas y diferenciales de cada región y/o entidad territorial, incluidos aspectos como la vocación productiva y/o comercial de éstas. Al momento de ofrecer y otorgar créditos a la mujer, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente. En este caso, se podrán utilizar variables como: 1. Monto mensual promedio en cuenta. 2. Permanencia de saldo en cuenta. Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin	Artículo 4°: Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población, acorde con las necesidades específicas y diferenciales de cada región y/o entidad territorial, incluidos aspectos como la vocación productiva y/o comercial de éstas. Al momento de ofrecer y otorgar créditos a la mujer, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente. En este caso, se podrán utilizar variables como: 1. Monto mensual promedio en cuenta. 2. Permanencia de saldo en cuenta. Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema	Se incluye la especificación sugerida por la Presidencia de la República: “,inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración”.

de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito. Parágrafo. En los productos y servicios nuevos diseñados por las entidades financieras se consagrará un acceso prioritario para las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras así como a las madres cabeza de familia y a las mujeres que se encuentren en condiciones de extrema pobreza y/o hayan sido víctimas de algún tipo de violencia con el fin de apoyar la independencia económica y reivindicación de los derechos de ellas.	financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito. Parágrafo. En los productos y servicios nuevos diseñados por las entidades financieras se consagrará un acceso prioritario para las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras así como a las madres cabeza de familia y a las mujeres que se encuentren en condiciones de extrema pobreza y/o hayan sido víctimas de algún tipo de violencia, <u>inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración</u>, con el fin de apoyar la independencia económica y reivindicación de los derechos de ellas.	
Artículo 5°: Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias, con el fin de	Artículo 5°: Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias, con el fin de	Se mantiene igual

promover el acceso al crédito de las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos de los préstamos sin las formalidades y requerimientos de la ley. Cada año en el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en la mujer. Dentro de esta estrategia se deberán identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para la mujer rural, de las economías populares y geográficamente apartadas. Parágrafo: Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información, deberán tener en cuenta los siguientes temas: 1. Protección de la información. 2. Seguridad en las transacciones. 3. Créditos con condiciones estables. 4. Acuerdos de pago.	promover el acceso al crédito de las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos de los préstamos sin las formalidades y requerimientos de la ley. Cada año en el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en la mujer. Dentro de esta estrategia se deberán identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para la mujer rural, de las economías populares y geográficamente apartadas. Parágrafo: Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información, deberán tener en cuenta los siguientes temas: 1. Protección de la información. 2. Seguridad en las transacciones. 3. Créditos con condiciones estables. 4. Acuerdos de pago. 5. Mecanismos de pago.	
---	---	--

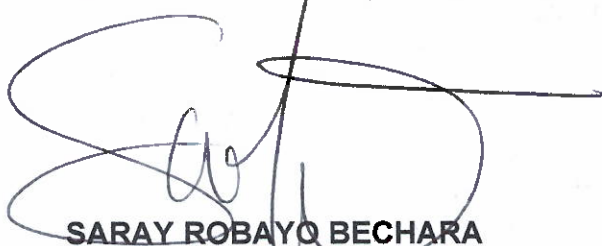
5. Mecanismos de pago.		
Artículo 6°: Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.	Artículo 6°: Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.	Se mantiene igual
Artículo 7°: El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que permitan identificar los obstáculos y medir los avances en materia de inclusión financiera de las mujeres. Estos indicadores deberán incluir parámetros específicos para reflejar las realidades de las mujeres rurales, jóvenes y víctimas de violencia, quienes enfrentan mayores brechas estructurales y barreras de acceso. Los indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.	Artículo 7°: El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que permitan identificar los obstáculos y medir los avances en materia de inclusión financiera de las mujeres. Estos indicadores deberán incluir parámetros específicos para reflejar las realidades de las mujeres rurales, jóvenes y víctimas de violencia, quienes enfrentan mayores brechas estructurales y barreras de acceso. Los indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.	Se mantiene igual
Artículo 8°: La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación	Artículo 8°: La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación	Se mantiene igual

y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	
--	--	--

X. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate y votar positivamente** el Proyecto de Ley No. 546 de 2026 Cámara - 089 de 2024 Senado *“por medio de la cual se fomenta la inclusión activa de la mujer en el mercado financiero de Colombia”*

De los Honorables Representantes,



SARAY ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Ponente

**XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
No. 546 DE 2026 Cámara 089 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DE LA
CUAL SE FOMENTA LA INCLUSIÓN ACTIVA DE LA MUJER EN EL
MERCADO FINANCIERO DE COLOMBIA”**

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1°: Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para garantizar la inclusión financiera efectiva de las mujeres en Colombia, mediante el acceso, uso de calidad de productos y servicios financieros, así como el fortalecimiento de sus capacidades en educación económica y financiera en el marco diferencial y territorial.

Artículo 2°: El Gobierno Nacional, a través del Comité Interinstitucional de Inclusión Financiera, deberá elaborar e implementar un programa de educación financiera con enfoque de género orientado a fomentar el ahorro, la planificación financiera, la elección de productos financieros, tenencia de productos y planes de jubilación.

Parágrafo 1: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), deberá implementar un programa de alfabetización digital que tenga como propósito fortalecer el uso de canales financieros digitales y los mecanismos de protección frente a delitos de la información.

Parágrafo 2: El programa deberá tener en cuenta en su implementación zonas rurales y apartadas, para lo cual se podrán realizar alianzas estratégicas con las alcaldías, gobernaciones y operadores de telecomunicaciones, para la atención de esta población.

Parágrafo 3: El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera – CIIF y en articulación con el Ministerio de Educación promoverá la inclusión de programas en educación financiera tanto en las instituciones públicas como privadas en los diferentes niveles educativos de primaria, media y superior con respeto de la autonomía educativa, orientados a fortalecer los conocimientos y competencias en esta materia, desde las etapas iniciales de formación.

Como parte de esta estrategia de inclusión, podrá incentivar alianzas interinstitucionales que faciliten la comprensión y aproximación a los entornos digitales y el acceso a la información, así como el uso de las herramientas financieras.

Artículo 3°: Bancoldex deberá diseñar nuevas líneas de crédito con mejores condiciones financieras para la mujer y/o empresas lideradas por estas.

Asimismo, deberá realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.

Artículo 4°: Las entidades financieras y Fintech deberán diseñar productos y servicios apropiados y asequibles para mujeres, atendiendo las necesidades financieras de esta población, acorde con las necesidades específicas y diferenciales de cada región y/o entidad territorial, incluidos aspectos como la vocación productiva y/o comercial de éstas. Al momento de ofrecer y otorgar créditos a la mujer, las entidades financieras podrán tener en cuenta variables alternativas que complementen el estudio de crédito correspondiente.

En este caso, se podrán utilizar variables como:

1. Monto mensual promedio en cuenta.
2. Permanencia de saldo en cuenta.

Adicionalmente, deberán realizar un acompañamiento que fortalezca la protección al usuario y promueva la cultura de pago, con el fin de ver en el sistema financiero un mecanismo de crecimiento a través del crédito.

Parágrafo. En los productos y servicios nuevos diseñados por las entidades financieras se consagrará un acceso prioritario para las mujeres rurales, campesinas y de la pesca, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras así como a las madres cabeza de familia y a las mujeres que se encuentren en condiciones de extrema pobreza y/o hayan sido víctimas de algún tipo de violencia, inscritas en el Registro Único de Víctimas, a las mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas y a las mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación o reintegración, con el fin de apoyar la independencia económica y reivindicación de los derechos de ellas.

Artículo 5°: Las entidades financieras, y las Fintech deberán realizar campañas publicitarias, con el fin de promover el acceso al crédito de las mujeres. Dentro de estas campañas, se deberá realizar una diferenciación entre las ventajas de estar en una entidad financiera formal y los riesgos de los préstamos sin las formalidades y requerimientos de la ley.

Cada año en el mes de marzo, deberán direccionar su enfoque publicitario al crédito en la mujer. Dentro de esta estrategia se deberán identificar los principales riesgos financieros y fortalecer la cobertura de productos y servicios financieros para la mujer rural, de las economías populares y geográficamente apartadas.

Parágrafo: Las entidades financieras y las Fintech en sus campañas de información, deberán tener en cuenta los siguientes temas:

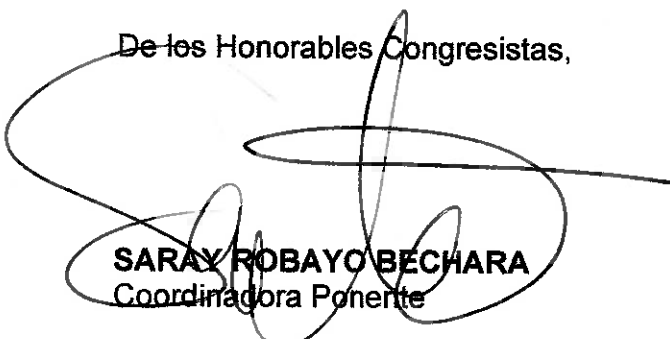
1. Protección de la información.
2. Seguridad en las transacciones.
3. Créditos con condiciones estables.
4. Acuerdos de pago.
5. Mecanismos de pago.

Artículo 6°: Se realizarán ferias financieras de manera conjunta entre las entidades territoriales y las entidades financieras. Las Alcaldías, Gobernaciones, bancos y Fintech deberán llevar su oferta, con el fin de fomentar la bancarización de la mujer y el acceso al crédito.

Artículo 7°: El Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá diseñar indicadores que permitan identificar los obstáculos y medir los avances en materia de inclusión financiera de las mujeres. Estos indicadores deberán incluir parámetros específicos para reflejar las realidades de las mujeres rurales, jóvenes y víctimas de violencia, quienes enfrentan mayores brechas estructurales y barreras de acceso. Los indicadores deberán ser utilizados en la elaboración e implementación de políticas públicas con perspectiva de género.

Artículo 8°: La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



SARAY ROBAYO BECHARA
Coordinadora Ponente



JULIANA ARAY FRANCO
Ponente

