



## **REGULACIÓN DE LA COMISIÓN DE MANEJO: EL SEGUNDO PASO HACIA LA INCLUSIÓN FINANCIERA**

**XIOMARA MARCELA ROMERO CARVAJAL**

Artículo de reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.56.2016.07>

**Universidad de los Andes**

**Facultad de Derecho**

**Rev. derecho priv. No. 56**

**julio - diciembre de 2016. e-ISSN 1909-7794**

## **Regulación de la comisión de manejo: el segundo paso hacia la inclusión financiera**

### **Resumen**

El Gobierno Nacional reguló en el año 2011 la tarifa de retiros en cajeros automáticos de otras redes, fijándola en máximo veinte unidades de valor real (UVR), como una medida para avanzar con la inclusión financiera. Es notable que el número de retiros y avances en cajeros de otras redes aumentó un 12.2 % del año 2011 al 2012 (Asociación Nacional de Instituciones Financieras –ANIF, 2015, p. 75), reconociendo así un mayor acceso a los sistemas financieros, lo cual refleja que la fijación de una tarifa máxima fue el primer paso de regulación tarifaria para incentivar la inclusión financiera. Actualmente, no se han regulado más tarifas bancarias, no obstante, una de las tarifas que mayor impacto tiene en el consumidor financiero es la cuota o comisión de manejo. De tal forma, el trabajo planteó la posibilidad de regular la tarifa de cuota de manejo, como un segundo paso hacia la inclusión financiera, toda vez que se ha reconocido que su cobro es de los más variados y solo depende de la voluntad de la entidad financiera.

**Palabras clave:** cuota de manejo, comisión de manejo, inclusión financiera, bancarización.

## **Regulation of the management fee rate: the second step towards financial inclusion**

### **Abstract**

The National Government in 2011 regulated the rate of withdrawals from ATMs of other banking networks, fixing it to a maximum of twenty (20) Real Value Units (UVR), as a measure to advance financial inclusion. It is notable that the number of withdrawals and cash advances in other networks increased 12.2% from 2011 to 2012 (ANIF, 2015, pg. 75), thus recognizing greater access to financial systems, reflecting that setting a maximum rate was the first tariff regulation step to encourage financial inclusion. Currently, there are no more bank rates regulated, however, one of the greatest impact rates in the financial consumer is the management fee or commission. Therefore, this study raises the possibility of regulating the rate of management fee, as a second step towards financial inclusion, since it has acknowledged that his collection is more varied and depends only on the will of the financial entity.

**Keywords:** Management Fee, Commission Management, Financial Inclusion, accessibility of banking services (bankarization).

# Regulación de la comisión de manejo: el segundo paso hacia la inclusión financiera\*

XIOMARA MARCELA ROMERO CARVAJAL\*\*

## SUMARIO

Introducción – I. ESTADO ACTUAL DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA – A. *Los retos de la inclusión financiera* – B. *Las políticas públicas actuales para potencializar la bancarización* – C. *Ampliación de la red de servicios bancarios* – II. EL PANORAMA DE LOS COSTOS POR LOS SERVICIOS BANCARIOS – A. *Los costos que afectan directamente la bancarización* – B. *Los costos administrativos de la cuota de manejo* – C. *Evolución de los costos de cuota de manejo* – III. LOS FRENTES DE LA REGULACIÓN – A. *La regulación de la cuota de manejo desde un aspecto informativo* – B. *Los efectos de la regulación de la tarifa de retiros en cajeros automáticos de otras redes* – IV. CONCLUSIONES – Referencias.

---

\* Cómo citar este artículo: Romero Carvajal, X. M. (Diciembre, 2016). Regulación de la comisión de manejo: el segundo paso hacia la inclusión financiera. *Revista de Derecho Privado*, (56). Universidad de los Andes (Colombia). <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.56.2016.07>

\*\* Abogada de la Universidad de los Andes, especialista en Derecho Comercial y magíster en Derecho Privado de la misma universidad. Correo: [romero.xm@gmail.com](mailto:romero.xm@gmail.com)

## Introducción

El objetivo del presente trabajo es reconocer si una política de regulación a las comisiones de manejo de los productos financieros resulta ser una medida idónea para promover la inclusión financiera. Esta última se define como una estrategia económica que se encamina a integrar los servicios financieros a los hogares tradicionalmente marginados, en aras de “reducir de manera efectiva los costos de financiación, aseguramiento y manejo de los recursos” (Banco de la República, 2014). Así las cosas, la bancarización o inclusión financiera se refiere al acceso a todos los productos financieros por parte de la población, con miras a incentivar el desarrollo económico, como fin último (Tafur, 2009). Sin embargo, en el desarrollo del presente trabajo se realiza una variación en la definición de inclusión financiera, consistente en considerar a toda la población como parte de la bancarización y no exclusivamente a las personas de bajos recursos. La anterior modificación obedece a que la comisión de manejo es una tarifa que afecta a todas las personas que desean adquirir un producto financiero y a quienes ya lo poseen, y en muchas ocasiones resulta ser un impedimento u obstáculo para acceder al sistema.

El panorama de la bancarización en Colombia es alentador si se analiza desde la perspectiva del número de personas que cuentan con algún producto financiero, en la medida que se reconoce, de acuerdo con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF, 2015), un crecimiento del 6.1 % anual entre el 2008

y el 2014, pasando del 15.9 a 22.7 millones de personas. Sin embargo, las anteriores cifras sufren un impacto negativo al encontrar que solo el 53 % continúa utilizando activamente los productos adquiridos.

La no continuidad en el uso y manejo de los servicios financieros está dada en muchas ocasiones porque la adquisición de alguno de sus productos se realiza por la motivación de recibir un incentivo otorgado por los programas del Gobierno, tal como los programas de transferencias monetarias condicionadas, los cuales

promueven la acumulación de capital humano entre los niños, niñas y jóvenes, con miras a quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, y lo hacen creando incentivos para que las familias inviertan en capital humano educacional, nutricional y de salud. (Villatoro, 2005, p. 98).

Ejemplo de lo anterior es el programa Familias en Acción, constituido en el año 2009 por el Gobierno Nacional, en el cual se establecieron el efectivo, la tarjeta eficaz y tarjeta BanAgrario como los medios de pago para entregar los subsidios a los beneficiarios. La bancarización se centró en los beneficiarios que recibirían el subsidio a través de la tarjeta BanAgrario, quienes procedieron a realizar la apertura de una cuenta de ahorros en el Banco Agrario, con el único fin de recibir el pago del subsidio correspondiente para cada ciclo (Maldonado y Urrea, 2010, p. 27). Cuando no se continúa recibiendo el subsidio la cuenta no es utilizada más y la entidad financiera establece la inactividad,

por lo cual, el índice de utilización de cuentas disminuye.

Así mismo, el reciente *Informe especial de estabilidad financiera* del Banco de la República (2014), demuestra que la bancarización no es homogénea en todo el territorio nacional, en la medida que Bogotá es la ciudad que tiene mayor porcentaje, mientras que las regiones de la Amazonía y el Pacífico tienen un crecimiento de menor magnitud.

Uno de los problemas de la bancarización se atribuye a que los productos financieros no satisfacen la necesidad de la población con menos recursos, además de no contar con variados canales transaccionales que permitan realizar las operaciones bancarias a bajo costo (Banco de la República, 2014). Es así que los productos que más han contribuido a la bancarización son las cuentas de ahorro y la tarjeta de crédito, este último como el método más utilizado de financiación.

Se reconoce que las cuentas de ahorro son las que más contribuyen a la bancarización, toda vez que son el producto bancario más utilizado por los colombianos. Así lo demuestra el consolidado de cuentas de ahorros activas e inactivas a corte marzo de 2015, realizado por la Banca de las Oportunidades, el cual arrojó que existen 46.202.860 cuentas de ahorro, de las cuales el 57,01 % se encuentran activas. Con relación a las tarjetas débito, el informe del Banco de la República (2014) mostró que su adquisición incrementó del año 2012 al 2013 de 17,8 millones a 18,8 millones.

Particularmente, el incremento en el uso de las tarjetas débito se atribuye en gran parte al aumento en la cobertura de las entidades financieras; para las áreas urbanas pasó de 1.038 a 1.201 y para lo rural de 30 a 49 por cada 10.000 habitantes (Banco de la República, 2014). Así mismo, la reciente regulación de tarifas para los retiros de dinero en cajeros electrónicos distintos a los de la entidad de la que el usuario es cliente (20 UVR según el Decreto 4809 de 2011), contribuyó al aumento en el uso y permanencia de las tarjetas débito.

Por otra parte, las tarjetas de crédito, uno de los medios para satisfacer las necesidades de financiación, para el año 2013 fueron el tercer producto bancario más recurrido: el 23,3 % de la población lo tenía dentro de su portafolio. Sin embargo, el panorama con relación al cupo que se les otorga y su incremento no es óptimo, al contrario, el promedio del cupo disminuyó del año 2011 al 2013: pasó de \$2,8 millones a \$2,6 millones de acuerdo con el informe del Banco de la República. A su vez, el crecimiento de diciembre de 2013 a 2014 no fue tan significativo: 2.1 % de acuerdo con el informe de la Banca de las Oportunidades (2015).

Así las cosas, el panorama de la bancarización ha mejorado pero resta un largo camino por recorrer, toda vez que la necesidad de que los colombianos utilicen más productos financieros y sean perseverantes con su uso tiene como consecuencia una mejora en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza, lo que implica una mayor intervención del Estado, que sea racional y medible.

El presente trabajo aborda, en un primer momento, el estado actual de la bancarización, los retos y alcances actuales; en segundo lugar, el panorama de los costos bancarios, identificando aquellos que las entidades financieras han adoptado a raíz de la regulación, así como los que imponen para justificar su operación; finalmente, la necesidad de regular la cuota de manejo para avanzar con la bancarización, previo reconocimiento de los efectos que ha tenido la regulación de la tarifas de retiros en cajeros automáticos de otras redes.

## I. ESTADO ACTUAL DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Como primer nivel de análisis se realizará una inmersión en los aspectos positivos que se han logrado para incentivar la bancarización, así como los retos que persisten. De igual forma, se reconocerán las políticas que se han adoptado y su efectividad, con el fin de evidenciar el panorama actual de la inclusión financiera en Colombia.

### A. Los retos de la inclusión financiera

Los mercados financieros, al ser esencialmente imperfectos, generan un flujo de información desigual, lo cual conlleva que sean pocos los que accedan al sistema financiero formal (Marulanda, Paredes y Fajury, 2010, p. 12). Es por ello que la necesidad de fomentar políticas que permitan una mayor profundización en los productos financieros, por parte de la población,

es una herramienta que se traduce en información para disminuir los índices de pobreza.

Particularmente, se considera que:

Al formar parte del sistema financiero formal, las personas pueden alcanzar un mayor bienestar. Los canales formales permiten que las personas transfieran recursos más eficientemente entre periodos (ahorrando o tomando préstamos), entre situaciones inciertas (mediante microseguros, ahorro precautorio y crédito para emergencias) y entre distintas ubicaciones geográficas (enviando y recibiendo dinero). La mayor eficiencia al transferir recursos debería traducirse en un mayor bienestar. Algunos estudios encuentran evidencia en ese sentido: la inclusión financiera está relacionada positivamente con el crecimiento de la actividad económica. (Peña y Vásquez, 2012, p. 195).

De igual forma, el Consejo Nacional de Política Económica y Social en el Documento CONPES 3424 del año 2006 presentó a consideración de dicho Consejo la política La Banca de las Oportunidades, y reconoció que la información es una forma efectiva de potenciar el acceso al crédito, toda vez que su carencia representa un obstáculo para acercar a la población pobre a los establecimientos de crédito. Sin embargo, la inclusión financiera no hace referencia exclusivamente al acceso al crédito sino que se mira de manera integral, unificando todos los productos financieros que ofrecen los es-

tablecimientos y que permiten satisfacer las necesidades de la población.

En Colombia se evidencia un porcentaje alto de población de bajos recursos que no se vincula al sistema financiero formal, porque los productos bancarios no se adecuan a sus necesidades diarias. De acuerdo con Marulanda y Paredes (2005), la capacidad de ahorro existe pero no se identifica como un depósito sino como un activo de fácil realización, tal como la compra de joyas.

Así mismo, de acuerdo con la Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria, 2011), los grandes retos de la inclusión financiera se presentan desde la perspectiva de la oferta, en el sentido que “la falta de conocimiento por parte de los clientes sobre los servicios que ofrecen las entidades, la regulación inadecuada y la falta de información de los clientes se traduce en un alto riesgo de crédito” (p. 37).

De esta forma, se identifica que la falta de información es uno de los mayores obstáculos de la bancarización; es por ello que se han implementado medidas de educación financiera para dar a conocer la importancia y ventajas del sistema financiero. Se ha definido la educación financiera como:

El proceso a través del cual consumidores e inversionistas mejoran su entendimiento de los conceptos y productos financieros; y mediante la información, instrucción y orientación objetiva, desarrollan las habilidades y la confianza para

ser más conscientes de los riesgos y oportunidades financieras que les permitan tomar decisiones informadas, saber a dónde recurrir por ayuda y tomar otras medidas efectivas para mejorar su bienestar y seguridad (OECD, 2005, p. 13).

Resulta preciso reconocer que el término educación financiera es una herramienta multidimensional y dinámica, de acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE, 2014), en razón a que es un proceso integral de concientización cultural de conductas y valores, el cual resulta ser a largo plazo y se debe acoplar a las necesidades en los distintos periodos de la vida (p. 12).

Por consiguiente, las medidas de educación financiera tienen como propósito reducir “la asimetría de información que contribuye a la exclusión financiera de los más pobres. Además de fomentar la competencia, al desarrollar en las personas las habilidades que les permitan comparar y seleccionar los mejores productos para sus necesidades” (ALIDE, 2014, p. 13).

Actualmente, mediante el literal f) del artículo III, capítulo I, título I de la Ley 1328 de 2009, sobre el Régimen de Protección al Consumidor Financiero, se estableció la educación financiera como un derecho y principio orientador de las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades que prestan servicios financieros; en tal virtud, se tiene que emprender medidas para entender la naturaleza

de los mercados, los productos y servicios financieros, las instituciones que prestan dichos servicios y los mecanismos establecidos para ejercer los derechos.

A pesar de que actualmente las entidades vigiladas cuentan con programas de educación financiera, los conocimientos siguen siendo bajos, al punto de reconocer un alto grado de analfabetismo financiero. Así lo determinó la Encuesta sobre capacidades financieras del Banco de la República y el Banco Mundial (2013), según la cual “solo 37 % de los adultos colombianos realiza planeación financiera. Esta cifra contrasta negativamente frente al 40 % o 50 % observado en México o Uruguay, lo que indica que la bancarización de calidad continúa representando grandes retos para Colombia” (*La República*, 2014).

A su vez, la tasa de analfabetismo financiero en jóvenes entre 15 y 18 años es aún más preocupante; en julio del año 2014 se realizaron las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en las que Colombia quedó en el quinto lugar entre los cinco países de Latinoamérica que optaron por tomar dichas pruebas.

El objetivo de las pruebas PISA es evaluar “el grado de preparación de los jóvenes para la vida adulta y, hasta cierto punto, la efectividad de los sistemas educativos” (OCDE, 2006); una de las competencias que fueron evaluadas fue la financiera, que tiene como propósito medir:

El conocimiento y comprensión de los conceptos y riesgos financieros, y las destrezas, motivación y confianza para aplicar dicho conocimiento y comprensión con el fin de tomar decisiones eficaces en distintos contextos financieros, mejorar el bienestar financiero de los individuos y la sociedad, y permitir la participación en la vida económica (OCDE, 2012, p. 2).

Como estrategia para contrarrestar lo anterior, el Ministerio de Hacienda creó la Comisión Intersectorial de Educación Financiera como instancia de coordinación de la política de inclusión financiera en Colombia, mediante el Decreto 457 de 2014, el cual tiene como propósito coordinar las actividades estatales y de los particulares para lograr un nivel adecuado de educación económica y financiera de calidad para la población. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional está facultado, mediante la Ley 1450 de 2011, para definir las competencias básicas que deben tener los estudiantes en materia de educación financiera.

De acuerdo con el presidente Juan Manuel Santos, la Comisión “ha trabajado en un mapeo de los programas que hay en el país, con el fin de diseñar —sobre esa base— una estrategia nacional” (Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2015). Así las cosas, el reto por emprender es implementar medidas más concretas en este tema, tal como pruebas específicas en educación financiera, elaboración de materiales guía, y herramientas de planeación financiera y comparación de tasas

y tarifas (*La República*, 2014), con el fin de lograr que la población adquiriera la información, la entienda y le permita tomar las decisiones más idóneas en materia de servicios y productos bancarios.

Por otra parte, las medidas de educación financiera no serían suficientes si no se propende por ampliar la cobertura y territorialidad de los productos y servicios financieros. Es por ello que el Ministerio de Hacienda (2016) contempla, dentro de las estrategias para impulsar la inclusión financiera, cuatro propuestas que se resumen en: (i) incentivar los servicios transaccionales para la población no incluida; (ii) promover el uso de los productos y servicios financieros, facilitando el acceso a estos y diseñando productos adecuados a las necesidades; (iii) generar acceso y uso de servicios financieros para el sector rural; y, (iv) estimular el acceso a crédito para las Pymes (p. 25).

Las anteriores propuestas son medidas que propenden por el incremento del acceso y el uso continuo de servicios financieros en todo el territorio nacional, toda vez que uno de los obstáculos que persisten es que la bancarización no es homogénea a nivel nacional; si bien el promedio de bancarización es del 57,01 % en Colombia, “al analizar los datos regionales, se encuentran departamentos como Nariño, Cauca, Chocó, Bolívar y Sucre con índices inferiores al 35 %” (Marulanda et al., 2010, p. 13). Adicionalmente, se identifican tres municipios que continúan sin presencia del sistema financiero: Imués (Nariño), Roberto Payán (Nariño) y Jordán Sube (Santander).

En este orden de ideas, la inclusión financiera afronta grandes retos que se resumen en: producción de información que permita a los usuarios afrontar decisiones financieras, así como medidas de educación en este aspecto; incrementar la cobertura de los productos financieros a nivel nacional, garantizando que cubran las necesidades de toda la población, en especial la del sector rural (agropecuario) y de las Pymes; y, considerar los altos costos de los productos financieros, lo cual se identificará en el segundo capítulo del presente trabajo.

Ahora bien, reconociendo los retos que todavía persisten en materia de bancarización, se prosigue a exponer qué medidas han resultado efectivas para incentivar la inclusión financiera.

### ***B Las políticas públicas actuales para potencializar la bancarización***

Con el fin de aumentar el acceso de la población al sistema financiero se han creado varios mecanismos para brindar a los consumidores otras alternativas de depósito de bajo costo, denominadas cuentas simplificadas, que son una tendencia mundial que tiene como fin el desarrollo de nuevos productos transaccionales. Es así que

los reguladores en todo el mundo buscan ofrecer oportunidades de servicios financieros formales a los cerca de 2.500 millones de personas que no estaban bancarizadas en 2014 y que se ven abocadas a realizar sus transacciones en efectivo o

a utilizar servicios financieros informales. (Castro Gómez, 2015, p. 4).

En un primer momento se crearon las cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto, por el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007, reglamentado por el Decreto 1119 de 2008, redefinidas con posterioridad mediante el Decreto 4590 de 2008 como cuentas de ahorro electrónicas (CAE) e incorporadas en el Decreto 2555 de 2010.

Las CAE se destinan a las personas pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) y desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada; tienen las mismas condiciones establecidas en el artículo 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para las cuentas de ahorro. Sin embargo, al estar destinadas a un consumidor particular tienen condicionamientos especiales, establecidos en el artículo 2.25.1.1.2 del Decreto 2255, que son:

- b) Las transacciones se podrán realizar a través de tarjetas, celulares, cajeros electrónicos y en general cualquier medio y canal de distribución de servicios financieros que se determine en el contrato;
- c) Se deberá reconocer una tasa de interés por parte de la entidad;
- d) Los establecimientos de crédito y las cooperativas autorizadas no cobrarán a los titulares por el manejo de la

cuenta ni por uno de los medios habilitados para su operación. Así mismo, por lo menos dos (2) retiros en efectivo y una consulta de saldo realizadas por el cliente al mes, no generarán comisiones a favor de los establecimientos de crédito o de las cooperativas autorizadas. Los clientes deberán ser claramente informados sobre el alcance de este beneficio y en particular se les deberá precisar el costo de transacciones o consultas adicionales;

- e) No podrá exigirse un depósito mínimo inicial para su apertura, ni saldo mínimo que deba mantenerse;
- f) En las cuentas de ahorro electrónicas los titulares no podrán realizar débitos que superen al mes dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Particularmente las CAE fueron creadas para los beneficiarios del Programa Familias en Acción (FA), iniciativa gubernamental de Acción Social de la Presidencia de la República, consolidada en el Documento Conpes 3081 de 2000, y actualmente coordinada y liderada por la Dirección de Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social, que tiene como propósito la entrega de subsidios a familias vulnerables, con niños y niñas menores de 18 años, en zonas urbanas y rurales o en condición de desplazamiento. El objetivo de los subsidios monetarios es “contribuir a la formación de capital humano de los hogares de extrema pobreza mediante incentivos para la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica primaria,

básica secundaria y media vocacional” (Maldonado & Urrea, 2010, p. 3), así como fortalecer el perfil nutricional de los menores, incentivando un mejor consumo alimenticio.

La entrega del subsidio educativo a cada menor entre 7 y 17 años de edad está condicionada a que estén matriculados en el sistema escolar y asistan a por lo menos el 80 % de las clases por periodo bimestral. A su vez, el subsidio nutricional por hogar se entrega siempre que los menores de 7 años asistan a los controles de crecimiento y desarrollo en las instituciones de salud autorizadas.

Cuando el programa inició, la forma de entrega de los subsidios era en efectivo, de modo que los beneficiarios debían acercarse a las oficinas bancarias o a los lugares a los cuales habían sido convocados para recibir el pago. Con posterioridad se implementó el uso de tarjetas electrónicas, no vinculadas a productos financieros, con las que los beneficiarios retiraban el dinero en cajeros automáticos o en lugares autorizados, a través del servicio de datáfono. Finalmente, a partir del 2009, como estrategia del proceso de bancarización, surgió la apertura de CAE en el Banco Agrario, para depositar en dichas cuentas los subsidios del programa y que los beneficiarios pudieran hacerlos efectivos mediante retiros con tarjeta en cajeros automáticos de distintas redes bancarias, en establecimientos de comercio autorizados, así como en los de corresponsales no bancarios.

La apertura de las CAE por parte de los beneficiarios del Programa Familias en Acción im-

plicó un crecimiento en el índice de bancarización entre 2009 y 2010 de 57.3 % a 62.2 %. A diciembre de 2011 se reportaron 2.787.250 CAE, con un saldo total de \$32.200 millones (Banca de las Oportunidades, 2011, p. 45). Si bien el uso de estas cuentas estaba soportado en la dispersión del dinero de los subsidios del programa, actualmente los establecimientos financieros incluyen las CAE dentro del portafolio de productos bancarios.

El reporte trimestral de inclusión financiera, de la Banca de las Oportunidades (marzo de 2015), identificó que el número de CAE que han permanecido constantes desde su implementación ha sido 2.3 millones, de las cuales 0.4 millones son cuentas inactivas, lo cual comprueba que existe un porcentaje considerable que reduce su utilización al pago de subsidios.

Otro de los productos financieros que se enmarca dentro de las estrategias de inclusión financiera son las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS), las cuales fueron establecidas en la Circular Externa 13 de 2013 y la Circular Básica Jurídica 29 de 2014 de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Estas cuentas solo requieren para su apertura el nombre completo; tipo y número de identificación, fecha y lugar de expedición; fecha y lugar de nacimiento de la persona natural. El monto de las operaciones no debe superar los tres salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), y se permite tener varias cuentas de ahorro con estas características en el sistema financiero, siempre y cuando solo posea una en la respectiva entidad.

Otra de las cuentas simplificadas son los depósitos electrónicos (DE), reguladas por el Decreto 4687 de 2011 y la Circular Externa 07 de 2013 de la SFC. Se caracterizan por ser un producto distinto a las cuentas de ahorro y las cuentas corrientes, toda vez que están asociadas a uno o más instrumentos o mecanismos que permiten a su titular, mediante documentos físicos o mensajes de datos, extinguir una obligación dineraria, transferir fondos y hacer retiros. Las transacciones con este tipo de producto no pueden superar los tres smmlv y el consumidor solo puede ser titular de un DE por entidad.

Los DE también fueron incorporados como modalidad de pago para la segunda etapa de pagos del programa Familias en Acción, en especial mediante el producto denominado DaviPlata del Banco Davivienda S. A., como propuesta para el manejo de efectivo electrónico desde el celular. De acuerdo al reporte de marzo de 2015 de la Banca de las Oportunidades, los DE eran el producto más dinámico entre los colombianos, al crecer a una tasa anual de 27.4 % (553.332 adultos), y de un total de 2.6 millones de adultos que reportan tener el producto, 2.4 millones de ellos lo mantenían activo.

Reconociendo las cuentas simplificadas (CATS – CAE – DE) como los mecanismos implementados para incentivar la bancarización, es imprescindible resaltar que no se les imputa cobro de cuota de manejo, ofrecen un amplio portafolio de servicios sin costos para los usuarios, y están exentas del gravamen a las

transacciones financieras siempre que los retiros no excedan mensualmente de 350 UVT. Lo anterior ha llevado a masificar el uso de este tipo de productos, lo que resulta en un aporte a la bancarización, que se refleja en que el 72.5 % de la población adulta tiene al menos un producto financiero.

En el año 2014 se implementó una medida de captación de recursos para promover los pagos y las transacciones a través de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (SEDPE). Las SEDPE, creadas bajo la Ley 1735 de 2014 y reguladas en el Decreto 1491 de 2015, pueden captar ahorros del público únicamente para ofrecer los servicios de pagos, giros, transferencias, recaudo y ahorro. La captación de recursos pueden hacerla a través de depósitos electrónicos con unos límites transaccionales.

A su vez, las operaciones que se realicen a través de las SEDPE estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros, siempre que los retiros no excedan de 65 UVT por mes. Así mismo, dentro de las novedades, resulta importante resaltar:

- i) Los menores costos de sus servicios financieros; y ii) el aprovechamiento de la tecnología y de vehículos alternativos para promover la inclusión y la profundización financiera. Desde la perspectiva del consumidor, también sobresalen los siguientes beneficios: i) los menores requisitos de acceso a sus productos-servicios; ii) los incentivos para el ahorro for-

mal (vía menores costos y requerimientos de información); y iii) la construcción de historiales de pago dentro del sistema financiero formal, lo cual facilita el tránsito hacia productos más sofisticados. (Clavijo, 2015, p. 3).

Al ser los DE el instrumento de captación de las SEDPE, se reconoce el impulso que se seguirá dando a este producto financiero, el cual ya tiene una gran acogida entre los colombianos, al permitir que otro tipo de sociedades presten estos servicios. Los riesgos que se pueden presentar son variados, entre ellos el fraude interno y externo, el lavado de activos y la dificultad operacional para distribuir los ingresos (Castro Gómez, 2015, p. 6); no obstante, la SFC debe implementar todas las medidas de vigilancia y control a las SEDPE.

Expuestas las medidas adoptadas a nivel de política pública para incrementar la bancarización se procede a identificar la forma como se ha ampliado la red de servicios financieros para que los productos lleguen efectivamente a toda la población colombiana, en todo el territorio nacional.

### **C. Ampliación de la red de servicios bancarios**

Desde la constitución de la Banca de las Oportunidades en el año 2006, como una política a largo plazo dirigida a lograr el acceso a los servicios financieros formales por parte de la población que no cuenta con productos o ser-

vicios bancarios, “se ha logrado la creación de condiciones más adecuadas para proporcionar acceso a servicios financieros a la población a través de un marco regulatorio más favorable que ahora permite utilizar canales de distribución novedosos y menos costosos” (Marulanda et al., 2010, p. 15).

Es el caso de los corresponsales no bancarios (CNB) y la utilización de canales de distribución y prestación de servicios no presenciales, como banca móvil e internet, que son estrategias que permiten ampliar la cobertura a todos los municipios del territorio nacional. Es significativa la acogida que los CNB han tenido en los municipios menores a 100.000 habitantes, donde son los puntos de contacto más utilizados; así lo demuestra el aumento en el número de establecimientos, que pasó de 1.800 en el 2012 a 7.700 en el 2013 (Banco de la República, 2014, p. 7).

Los CNB se definen como

entidades, generalmente comerciales pero que pueden ser de otra índole (p. ej., oficinas de correos o telégrafos), que a través de sus puntos de venta o servicio proveen, en representación de una entidad financiera, ciertos servicios bancarios, en adición a sus funciones normales y corrientes. (Armijo et al., 2013, p. 7).

Los decretos 2233 de 2006 y 1121 de 2009 regularon la operación de los CNB y resulta destacable que:

Para octubre de 2009 había 5,577 CNB abiertos por 10 bancos con una cobertura en 765 municipios de los 1,102 que hay en Colombia. Estas cifras sumadas a la cobertura de oficinas de los establecimientos de crédito daban como resultado que el 94% de los municipios contaba con presencia financiera. (Marulanda et al., 2010, p. 17).

En cuanto a los tipos de servicios que pueden prestar los CNB se resaltan el recaudo y pago de obligaciones, que constituyen el 72,9 % del total de las operaciones que se realizan a través de dichos establecimientos (Banco de la República, 2014, p. 8). En definitiva, los CNB pueden prestar servicios de recaudo y transferencia de fondos, envío y recepción de giros en moneda local, depósitos y retiros de cuentas, aperturas de CDT, consultas y transferencias de fondos, además de entrega y recepción de documentos para apertura de cuentas y créditos (Decreto 2233 de 2006), sin embargo los CNB nunca han sido utilizados por las entidades financieras para la apertura de cuentas de ahorro y de créditos.

En el año 2006 el panorama de acceso al sistema financiero, “excluyendo las oficinas del Banco Agrario, la banca privada solo atendía 25 % de los municipios del país. En 530 municipios la única institución bancaria era el Banco Agrario y en 292 municipios no existía presencia bancaria alguna” (Tafur, 2009, p. 28). Actualmente, la cobertura de las entidades bancarias se ha incrementado de manera significativa, y solo tres de los 1.122 municipios del país no cuentan con presencia alguna:

Imués (Nariño), Roberto Payán (Nariño) y Jordán Sube (Santander).

Por otra parte, la banca móvil e internet se han constituido en los canales con los menores costos para la realización de transacciones, de acuerdo con el artículo 2.35.4.2.5 del Decreto 4809 de 2011, que dispone que “los precios y tarifas que los establecimientos de crédito cobren a sus clientes, por consultas de saldo y transacciones a través de internet, en ningún caso podrán ser superiores a las cobradas por otros canales”.

A su vez, la Circular Externa 042 de 2012 de la SFC reconoce que la banca móvil es un

canal de banca electrónica en el cual el dispositivo móvil es utilizado para realizar operaciones y su número de línea es asociado al servicio. Los servicios que se presten a través de dispositivos móviles y utilicen navegadores web son considerados banca por Internet.

Por lo anterior es imprescindible su desarrollo, teniendo en cuenta que 28,3 millones de personas tienen acceso a la telefonía celular y esta se está convirtiendo en un canal de acceso alternativo a los productos financieros (Fernández, Llanes, López, Rojas y Tuesta, 2014, p. 13). Para el segundo semestre del 2012, las transacciones por internet representaban el 32% del total de las operaciones y el 54,6% del valor total de las transacciones.

Así mismo, el panorama actual es que de los 23 bancos presentes en el país, 16 de ellos

ofrecen servicios de banca móvil a través de aplicativos en teléfonos inteligentes o mediante mensajes de texto. La banca móvil tiene un potencial transformacional, porque de acuerdo con Prior y Santomá:

En primer lugar, usa la infraestructura móvil a la que los clientes sin cuenta bancaria ya tienen acceso para la distribución de servicios financieros. En segundo lugar, puede conllevar un aumento de competencia en el sector financiero gracias a la incorporación de nuevas entidades, tales como las compañías de telecomunicaciones, que creen modelos de negocio específicamente dedicados a servir a los segmentos de bajos ingresos. En tercer lugar, puede desarrollar nuevas redes de distribución y aceptación de medios de pago electrónicos transaccionales más allá de los terminales punto de venta (TPV) y cajeros automáticos. Finalmente, su modelo de negocio puede resultar más eficiente que el de las entidades bancarias tradicionales, lo que generaría una disminución de los precios gracias al aumento de competencia (2008, p. 29).

En este orden de ideas, es significativa la ampliación de cobertura de los servicios y productos financieros en todos los municipios de Colombia, ya que medidas como los CNB y la banca móvil han permitido llegar a los lugares donde las oficinas de captación no han podido, especialmente por el costo de obra y de operatividad que implica la presencia física de una entidad financiera.

## II. EL PANORAMA DE LOS COSTOS POR LOS SERVICIOS BANCARIOS

En el primer capítulo se reconocieron las medidas y la situación actual de la inclusión financiera en Colombia, denotando el esfuerzo por tener productos que se adapten a las necesidades de la población y que a su vez no impliquen costos altos para no desincentivar su uso.

A continuación se detalla el actual panorama de los costos bancarios, que resultan ser una de las causas por las cuales no se adquieren productos financieros, toda vez que generan una carga económica adicional al consumidor financiero, que desincentiva el acceso. Por consiguiente se identificará qué costos asumen los establecimientos financieros por causa de la regulación, y si en efecto terminan las entidades bancarias asumiéndolos o los trasladan al cliente mediante el cobro de una cuota de manejo.

### **A. Los costos que afectan directamente la bancarización**

De acuerdo con la ANIF (2015), actualmente se está viviendo una “inflación normativa” atribuible a la carencia de un apropiado análisis costo-beneficio (el cual es un principio fundamental del *Law & Economics*), lo cual está llevando a que la banca colombiana pierda competitividad global. De igual forma, el marco regulatorio ha generado que los establecimientos financieros adopten costos operativos y de oportunidad, para acoplarse al marco regulato-

rio (p. 79), que de igual forma repercute en la inclusión financiera.

La regulación que mayor impacto genera en el consumidor financiero es la relativa a temas tributarios, por lo que se prosigue a identificar qué cargas tributarias desencadenan un incremento en los pagos de los productos financieros, teniendo como consecuencia un impacto en la bancarización.

Dentro de la regulación en materia de impuestos se resalta el impuesto a las transacciones financieras (ITF), el cual se creó como una contribución temporal del 0.2 % para enfrentar la emergencia económica de 1998-1999, gravamen que aplicaría para el retiro de fondos de las cuentas corrientes y de ahorro de bancos y otro tipo de intermediarios (Lozano y Ramos, s.f., p. 1). Con la Ley 1111 de 2006, el ITF alcanzó una tasa de 0.4 % y se volvió un impuesto casi permanente. El desmonte gradual del ITF se propuso tanto con la Ley 1430 de 2010 como con la Ley 1694 de 2013; esta última determinó la disminución de la tasa del 0.2 % al año 2015 y del 0.1 % en 2016-2017, pero no han sido efectivas.

A este impuesto se le atribuye el distanciamiento del sistema financiero y la mayor utilización de efectivo para la realización de transacciones. Así mismo, llevó a que la población se acercara a la informalidad, con el fin de eludir esta carga tributaria que termina afectando, en todo caso, la masificación de las transacciones a través del sector financiero (Marulanda et al., 2010, p. 43). Es importante recalcar que

el ITF afecta con mayor profundidad a las empresas de menores recursos, toda vez que “las empresas más grandes tienen mayores posibilidades de evitar el impuesto mediante el acceso a transacciones *off-shore* y a operaciones a través de productos derivados” (Rojas Suárez, 2006, p. 34).

No obstante lo anterior, el Documento Conpes 3424 de 2006 estableció para las cuentas de ahorro de bajo monto la exención del ITF y de inversiones forzosas, buscando generar un mayor acceso de las cuentas de ahorro a la población de escasos recursos.

Lo anterior implica que el ITF resulta ser una carga tributaria para las cuentas de ahorro de alto costo, que en términos numéricos se traduce en un recaudo del 0.8 % del PIB. Para la ANIF (2015), la eliminación de dicho tributo desencadenaría un incremento en la bancarización al incentivar la captación y transferencia bancaria de los ahorradores. De igual forma, Asobancaria (2011) reconoció que

entre los más conflictivos sigue estando el gravamen a los movimientos financieros. En general, la población cree que este es cobrado por las entidades para su propio beneficio. Pocas personas conocen que el sector actúa solo como recaudador de este gravamen establecido por el Estado y que existen exenciones que pueden solicitar. Por consiguiente, prefieren utilizar efectivo, generando una menor disponibilidad de recursos para la intermediación financiera.

Por otro lado, para las entidades financieras, los cambios y la implementación de la regulación, en especial la tributaria, ha llevado a que incurran en una carga operativa que se traduce en adoptar desarrollos tecnológicos y operativos para el cumplimiento de la normatividad. Es así que se estima que incurren en 0.06 % de los gastos del sistema en despliegues tecnológicos, contables y de personal para efectuar el recaudo de los impuestos como el ITF, IVA, Impuesto al Consumo, CREE y en la generación de reportes de información exógena (ANIF, 2015, p. 147).

Así mismo, se estima que para la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), establecidas bajo la Ley 1314 de 2009 y el Decreto 2784 de 2012, se ha tenido que destinar inversión para capacitar personal y adecuar los sistemas y mecanismos de información para cumplir y alinearse con las normas internacionales, lo cual ha llevado a incurrir en un gasto equivalente al 0.1 % de los gastos totales del sistema.

A pesar de que las entidades financieras despliegan todas las medidas tendientes a adecuarse y cumplir con los requerimientos normativos, específicamente con relación a cargas tributarias, realmente el gasto termina asumiéndolo el consumidor financiero a través de los distintos cobros que se imponen cuando adquieren un producto financiero.

Todos los rubros que se enmarcan dentro de los costos operativos de las entidades financieras son redireccionados a los clientes bajo el cobro de la “cuota de manejo”, que a pesar de

no ser un rubro claro y no estar regulado por nuestra legislación, sí resulta ser consecuencia de los gastos operativos que se trasladan al consumidor. En este sentido, a continuación se tratará la naturaleza jurídica de la comisión o cuota de manejo para, de esta forma, identificar a qué se refiere este rubro.

### ***B. Los costos administrativos de la cuota de manejo***

De acuerdo con el Noveno Informe de evolución de las tarifas de los servicios financieros de la SFC (2015), la cuota de manejo es el monto que corresponde al servicio de manejar y administrar un producto financiero, sea una cuenta de ahorros, corriente o la tarjeta débito, crédito, por ejemplo.

No es claro cuáles son los costos que se enmarcan dentro de la comisión de manejo, pero a partir de la interpretación que ha dado la SFC, a través de los informes de tarifas, se pueden identificar los siguientes: (i) los gastos operativos, como las inversiones tecnológicas y físicas; y (ii) los servicios de terceros, como parte de este rubro. Una de las connotaciones que se le ha dado a los costos operativos es la relativa al “uso de los canales de distribución, los instrumentos o medios para la realización de las operaciones, además de los criterios de seguridad y calidad que deben tener las entidades para el manejo de la información de los clientes” (SFC, 2015, p. 7).

De igual forma, dentro de los costos operativos se contemplan todas las adecuaciones, modi-

ficaciones e implementaciones en que deben incurrir las entidades financieras para adecuarse a la reglamentación, como la tributaria (especificada en el anterior acápite) o la relativa a las NIIF o la administración de bases de datos personales (leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012). Es así que otra denominación de los gastos operacionales es aquella que hace referencia a los recursos que se deben invertir para el cumplimiento de la normatividad, dentro de los que destacan:

- i) la contratación de personal especializado, con carácter permanente, para adelantar las gestiones internas referentes al cumplimiento de las nuevas disposiciones;
- ii) nuevos desarrollos tecnológicos, operativos y contables; y
- iii) contratación de diversos tipos de asesorías para el diseño de procesos y procedimientos que faciliten el cumplimiento y la adopción de dichos requerimientos (ANIF, 2015, p. 172).

Por otra parte, los costos que se atribuyen a servicios de terceros son costos que se trasladan al cliente, en virtud de que se incrementa la capacidad de acceso al sistema financiero porque se utilizan las redes de pagos de otros proveedores. En nuestro país existen dos plataformas importantes que son: (i) Credibanco, que administra las tarjetas de pago Visa, y (ii) Redeban, que administra las tarjetas de pago Mastercard, las cuales cumplen una función

de intermediación entre el cliente y los comercios.

Al existir varios actores en este tipo de mercado, dentro de los cuales se involucran las entidades financieras al igual que los consumidores, la fijación de precios resulta ser más complicada; así las cosas, quienes mantienen el sistema no son exclusivamente los consumidores, sino también los establecimientos de comercio, vía la comisión que les cobran los establecimientos de crédito por concepto de las adquisiciones con tarjetas débito o crédito. En efecto, tanto consumidores como comerciantes mantienen la plataforma en el denominado mercado de dos lados<sup>1</sup> de la plataforma de medios de pago, y por ello el precio depende “no sólo de la demanda y los costos que imponen los consumidores de ese lado, sino también de cómo su participación afecta la participación en el otro lado del mercado y la ganancia que se extrae de esa participación” (Bardey & Meléndez, 2012, p. 6).

Lo cierto es que el consumidor, con el pago de la comisión de manejo, debe asumir parte del costo de la plataforma de red. De esta forma, el precio total de la red de medios de pago se reparte entre la comisión de adquirencia, asumida por los comercios, más la comisión de manejo, asumida por los tarjetahabientes. Dicha repartición siempre debe ser una ecuación que maximice la actividad en los dos lados del

1. Para Bardey y Meléndez (2012) “un mercado de dos lados es aquel en que: (i) dos conjuntos de agentes interactúan a través de una plataforma intermediaria, y (ii) las decisiones de cada conjunto de agentes afecta los resultados del otro, típicamente a través de una externalidad” (p. 5).

mercado, y es por ello que el porcentaje que asume el consumidor no es impuesto por una tarifa regulada, sino por la que determine la entidad financiera.

Resumiendo lo anterior: la subdivisión de los ítems de la comisión de manejo se engloba bajo una fase netamente administrativa u operacional de la comisión bancaria, pero actualmente no es claro a qué servicios puntuales se imputa tal cobro. Una de las interpretaciones dadas por la SFC (2002), es que el cobro de dicha comisión se justifica porque son rubros que emprende la entidad financiera para garantizar los servicios generados por los convenios respectivos, “tales como la emisión del plástico, los sistemas de computación y la producción de extractos, la afiliación a diferentes puntos de pago y demás gastos administrativos que origina su utilización” (Concepto No. 2002048844-1).

Así mismo, las entidades definen los gastos operacionales como todos aquellos que son distintos a los intereses y se reputan por gastos administrativos, e incluyen cuota de manejo, seguros, comisión por avances, entre otros (Davivienda.com). De esta forma, se aglomeran dentro de un solo concepto múltiples ítems que reflejan las operaciones en las que incurre la entidad financiera para administrar los productos que ofrece al público.

Los mencionados costos administrativos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del artículo 5 de la Ley 1328 de 2009, deben ser prestados durante todo el periodo en el que el

consumidor suscriba la relación jurídica con la entidad financiera. Así mismo, como son prestados mientras el consumidor tiene activo el producto o lo utiliza, se considera cláusula abusiva y exorbitante que las entidades cobren la comisión de manejo cuando el producto esté inactivo o bloqueado.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 18 de agosto de 1995 consideró que:

En efecto, aun cuando expresamente el legislador no prohibió a los establecimientos de crédito cobrar cuotas de manejo por cuentas inactivas, sí prohibió a las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria el pacto de cláusulas exorbitantes, como lo son a juicio de la Sala cláusulas en virtud de las cuales se cobra al depositante una cuota “de manejo” en cuentas inactivas, ya que resulta evidente que el establecimiento de crédito está aprovechando su posición contractual “dominante” para implícitamente obligar al cliente a “mover” su cuenta de ahorros, ya consignando ya retirando, siendo que dichas actividades son facultativas de su parte y no obligatorias. Lo exorbitante de una cláusula como la que prevé una cuota de manejo en cuentas inactivas, no radica entonces en el monto de dicha cuota, el cual a pesar de lo irrisorio que resulta en este caso, no deja de ser abusivo.

En este orden de ideas, analizando la comisión bancaria desde una óptica de rubros adminis-

trativos, es claro que estos solo son imputables cuando el consumidor tiene a su disposición dichos mecanismos. Bajo este entendido, cuando el producto está bloqueado o inactivo el consumidor no debe asumir el cobro de la cuota de manejo, toda vez que no está movilizándolo la maquinaria financiera para el manejo de sus productos.

Así las cosas, se identifica que la cuota de manejo es consecuencia de los gastos administrativos u operacionales de las actividades que las entidades bancarias deben desplegar para prestar los servicios adicionales o complementarios al propio contrato financiero. Este rubro se desplaza a los consumidores financieros mediante el cobro de una tasa, que no es fija sino variable, y que además es impuesta por la entidad financiera. Dicho lo anterior, se prosigue a identificar la tasa que las entidades financieras cobran por la comisión de manejo, en aras de identificar qué papel juega a la hora de adquirir un producto financiero.

### **C. Evolución de los costos de cuota de manejo**

La cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito es el rubro por el que más pagan los clientes, toda vez que “el 84.13% de los gastos agregados corresponden a cuotas de manejo mientras que el porcentaje restante agrupa otro tipo de servicios, entre los que sobresalen los retiros, las consultas de saldo, las transferencias, los avances y los pagos a terceros” (SFC, 2015, p. 22).

Así mismo, al evaluar el índice de precios al consumidor financiero (IPCF), que tiene como propósito “medir los cambios en los precios de los bienes y servicios que consumen las personas u hogares, a través del tiempo” (SFC, 2015, p. 20), se registró una variación anual del 5.29 %, lo cual refleja la dinámica de los precios de los principales servicios utilizados por la población colombiana. Es preciso recalcar que del total de los gastos financieros de los consumidores, el 68.06 % corresponde a cobros operacionales por las cuentas de ahorro, mientras que el 31.94 % corresponde a las tarjetas de crédito.

La anterior diferencia se explica, de acuerdo con la SFC (2015), porque las cuentas de ahorro son el producto financiero más popular entre la población colombiana y el que mayor crecimiento tiene: de noviembre de 2014 a mayo de 2015 aumentaron de 50.55 millones a 52.26 millones, incrementando un 3.4 %. Por otro lado, las tarjetas de crédito pasaron de 12.59 millones a 12.99 millones, registrando un aumento del 2.92 % (p. 18).

Igualmente, la dinámica del IPCF desde enero de 2009, año en que se empezó a tomar como punto de referencia, a mayo de 2015, muestra que la participación de la cuota de manejo de las cuentas de ahorro y de la tarjeta débito aumentó del 4 % al 16 % y del 34 % al 39 %, respectivamente (SFC, 2015, p. 23).

La participación de la cuota de manejo en las cuentas de ahorro, de acuerdo con la información arrojada por el Formato 365 de la SFC, que

tiene como propósito reconocer los precios de los diferentes servicios financieros de los establecimientos de crédito, mostró que:

A mayo de 2015, 6 entidades financieras cobraban una cuota de administración mensual por el servicio de manejar y administrar una cuenta de ahorro. La entidad que registró el mayor incremento semestral por este servicio fue el Banco BCSC con 4.84%, seguido por Giros y Finanzas (3.85%), Banco Corpbanca (2.02%) y Banco Popular (0.48%). Este último banco reportó la mayor tarifa cobrada con periodicidad mensual al fijarla en \$7.888. Por su parte, el Banco AV Villas y la Compañía de Financiamiento Pagos Internacionales mantuvieron inalterada su tarifa por este servicio en \$1.102 y \$3.000, de manera respectiva (SFC, 2015, p. 32).

Por su parte, con relación a las cuentas corrientes, se registró un incremento de 57.636 nuevas cuentas de noviembre de 2014 a mayo de 2015, alcanzando un total de 3.02 millones de cuentas (SFC, 2015, p. 42). Dicho incremento se centró en cuentas con saldo de hasta cinco (05) smmlv y en personas naturales, como lo muestra el hecho que del total de clientes con cuentas corrientes, 1.90 millones fueron personas naturales y 766.701 personas jurídicas, a pesar de presentar un descenso de 13.515 con relación al segundo semestre de 2014 (SFC, 2015, p. 43).

En materia de cuota de manejo de las cuentas corrientes se identificó que las entidades

bancarias son las que establecen el cobro de la cuota de administración para este producto financiero. Contrario a lo que aparece en el último informe de la SFC (2015), en el que se afirma que solo el Banco Corpbanca y el Banco BCSC establecieron el cobro de la cuota de administración para este producto financiero, a corte de mayo de 2015 en las páginas web de los establecimientos de crédito se encontró que el cobro de la comisión se condiciona a una circunstancia, tal como el Helm Bank, que la cobra y carga de acuerdo al cupo de sobregiro disponible. De esta forma, se evidencia que la cuota de manejo, además de ser una tasa que las entidades imponen a discrecionalidad, también es relativa al tipo de producto, pues en las cuentas corrientes no es general su cobro.

Por el contrario, en las tarjetas de crédito sí es indiscutible que la mayoría de los establecimientos de crédito fijan una tarifa administrativa que resulta ser la más alta, en cuanto a cuota de manejo, comparada con otros productos financieros. Por ejemplo, en el primer semestre de 2015 la tarjeta de crédito Visa efectuó un cobro trimestral de \$ 49.658 y la tarjeta Mastercard \$ 53.200, “lo que equivale a un aumento de \$1.182 para la primera y de \$1.299 para la segunda, respecto a la cuota de noviembre de 2014” (SFC, 2015, p. 61).

Por otra parte, cuando las tarjetas de crédito son propias del establecimiento de crédito (como la tarjeta Spring Step del Banco Davivienda o la tarjeta Fácil Codensa de Colpatria Red Multiban-

ca), las tarifas son menores a las anteriormente mencionadas. Así lo reconoce la SFC (2015) cuando afirma que “en mayo la cuota mensual promedio de las siete entidades que administran este tipo de tarjetas fue de \$11.429, mientras el promedio para las siete que administran la tarjeta Visa fue de \$14.533” (p. 61).

Recientemente, el Banco Colpatria estableció la política de no cobrar a sus actuales y potenciales clientes los cargos que genera el manejo de la tarjeta débito, lo cual incluye la exoneración de la cuota de manejo, el retiro de efectivo en oficinas y cajeros automáticos propios de la entidad, transferencias entre cuentas Colpatria y consulta de saldos. La decisión empezó a regir el 1º de marzo de 2016 y tiene como finalidad incentivar la bancarización, con lo cual de acuerdo con lo afirmado por Santiago Perdomo, presidente del Banco Colpatria, esperan la apertura de 120.000 nuevas cuentas (El Tiempo.com, 2016).

No se conoce aún el impacto de la decisión tomada por el Banco Colpatria, la cual es indudablemente un beneficio para los consumidores de las cuentas de ahorro y corriente, sin embargo se estima que la inclusión financiera aumentará y los resultados se verán consignados en los estudios que realicen las respectivas entidades en el año 2017. Para algunos, la decisión también obedece a la solicitud del Partido Conservador, en particular del representante a la Cámara David Barguil, quien desde allí ha venido impulsando una campaña para que los bancos eliminen los excesivos cobros por sus servicios y, por tanto, aplaudió la decisión tomada por Colpatria (Restrepo, 2016).

El hecho que el Banco Colpatria haya tomado la decisión de no trasladar los gastos operacionales a los consumidores financieros fractura la premisa de que son estos quienes deben soportar los gastos relativos a su operación. Aún más, se puede intuir que la tarifa de la cuota de manejo se puede estar convirtiendo para las entidades financieras en un ingreso no justificado ni controlado, toda vez que es la bolsa para recuperar los costos operacionales en que incurren por concepto de recaudo de impuestos, así como cualquier otro gasto que dejen de percibir, tal como el de la tarifa de retiros de cajeros automáticos de otras redes, que actualmente está regulado.

Para determinar de manera veraz y fidedigna que los costos que se cobran por comisión de manejo resultan ser un ingreso no justificado para las entidades, se debe efectuar un estudio técnico y económico comparativo sobre qué conceptos cobran y cuánto les cuesta realmente a los establecimientos de crédito la administración de un producto bancario. A partir de la conclusión que arroje el mencionado estudio se podrá establecer si en efecto las entidades financieras están infringiendo o no el principio de que solo pueden cobrar el valor que realmente les cuesta la administración de un producto, y si están recibiendo utilidades por dichos servicios.

En consecuencia, si con el estudio anteriormente sugerido se determina que el consumidor está asumiendo los costos de la administración, retiros, consultas, transferencias, talonarios, consignaciones, certificaciones, cheques

de gerencia, copias de extractos y otros a un precio de producción no real, el Estado debe intervenir y entrar a regular la tarifa de manejo. En esta dirección, a continuación se analiza la importancia de regular la tarifa de comisión de manejo, en aras de poner unos límites al cobro de esta, pero evitando que su regulación genere el incremento de otra, como ocurrió con la tarifa de retiros en cajeros electrónicos de otras redes, y siempre llevando a la bancarización.

### III. LOS FRENTES DE LA REGULACIÓN

Anteriormente se reconoció que los costos de los productos financieros son uno de los elementos que desincentivan la inclusión financiera, más aún cuando las entidades financieras, al no tener pautas de cobro (mínimos ni máximos) de tarifas, se están lucrando al no cobrar el precio real, entendido este como el que verdaderamente les cuesta prestar los servicios.

En este sentido, se pasa a identificar actualmente qué se debería regular de la cuota de manejo, la cual no resulta suficiente para los intereses de la bancarización, no sin antes reconocer cómo la regulación de la tarifa de retiros en cajeros en otras redes no solo ha sido una medida idónea para los derechos de los consumidores, sino que ha incrementado el uso, con lo cual se evidencia que regular las tarifas es una estrategia oportuna y conveniente para la inclusión financiera.

#### ***A. La regulación de la cuota de manejo desde un aspecto informativo***

Actualmente la regulación de la comisión bancaria se ejerce desde un aspecto netamente informativo. Fue así como la Ley 1328 de 2009 recogió la disposición del artículo 97 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en relación con la obligación de las entidades financieras de suministrar toda la información necesaria a los consumidores financieros para lograr la mayor transparencia en sus operaciones.

A su vez, dicha ley recalcó el contenido mínimo de la información que debe ser suministrada, la cual debe contener los términos y condiciones del producto o servicio, y las tarifas y tasas de interés (artículo 9). Así mismo, impuso a la SFC la obligación de publicar trimestralmente en medios masivos (periódicos de amplia circulación nacional y regional), y de forma comparada, el precio de los productos y servicios ofrecidos por las entidades financieras.

Adicionalmente, el Decreto 4809 de 2011 y la Circular Externa 012 de 2012 de la SFC establecieron medidas sobre cómo debía ser publicada la información a los consumidores financieros. Al respecto es dable evidenciar el principio de estabilidad de las tarifas, el cual se refiere a que estas no se podrán incrementar sin previo aviso al consumidor, con mínimo cuarenta y cinco (45) días de antelación, con el fin de que el cliente, si no está de acuerdo con el alza, pueda rescindir el contrato dentro del término anteriormente mencionado, sin lugar

a penalidades (artículo 2.35.4.2.6. del Decreto 4809 de 2011).

Regular la información tiene como finalidad, “buscar el equilibrio contractual en ciertas relaciones jurídicas que son consideradas (...) desproporcionadas” (Villalba, 2009, p. 307), tal como la del consumidor financiero en donde existe asimetría entre ambas partes.

Aunado a lo anterior, en diciembre de 2014 se expidió la Ley 1748, que adiciona parágrafos al artículo 9º de la Ley 1328, al imponer a las entidades financieras la obligación de informar, además de la tasa de interés efectivamente pagada o recibida, el valor total unificado (VTU). Dicho indicador se debe expresar en términos porcentuales efectivos anuales, y es el resumen de todos los valores pagados y recibidos por el cliente, sin importar si se trata de operaciones activas o pasivas.

El 16 de septiembre de 2015, mediante el Decreto 1854, se reguló el VTU de actividades activas y pasivas realizadas por entidades vigiladas por la SFC. En el mencionado decreto se destaca:

- (i) Para los clientes potenciales el VTU en las operaciones activas (VTUA) se deberá reportar de manera previa a la suscripción de créditos de vivienda, operaciones de leasing habitacional, créditos de consumo, microcrédito, créditos de bajo monto y crédito comercial. El VTUA debe reportarse en términos porcentuales, equivalente

a la tasa interna de retorno efectiva anual de los flujos mensuales asociados a los productos, esto es, cualquier concepto que el cliente debe pagar al establecimiento, tal como las comisiones, primas de seguros y cualquier otro concepto. Así mismo, las entidades vigiladas deben reportar el VTUA resultante en pesos, en donde el cliente potencial reconocerá todos los valores desagregados que debe pagar.

- (ii) Por su parte, las SEDPE y las entidades vigiladas deben reportar el VTU de las operaciones pasivas (VTUP) para los clientes potenciales previo a la celebración de los contratos de certificado de depósito a término, cuentas de ahorro, cuentas corrientes y depósitos electrónicos. A su vez, el VTUP debe reportarse en términos porcentuales y su resultante en pesos, reconociendo la primera modalidad de reporte como la tasa interna de retorno efectiva anual de los ingresos y egresos mensuales asociados a la operación del producto, como los intereses u otro concepto inherente a la administración del producto.
- (iii) Por último, se impone a las SEDPE y a los establecimientos de crédito la obligación de suministrar a los clientes, anualmente, un reporte especial distinto a los extractos, que informe la suma total que el cliente ha pagado por concepto de servicios, como cuota de manejo, tarifas por operación.

Las disposiciones del Decreto 1854 de 2015 entraron en vigencia a los doce (12) meses siguientes contados a partir de la expedición de las instrucciones por parte de la SFC. Con esta nueva disposición los clientes potenciales y los consumidores pueden conocer cuánto pagan o pagarán efectivamente por la adquisición de un producto, toda vez que en los reportes se expresará el valor real de los costos de administración de este.

Como ya se dijo, solo se ha regulado la comisión de manejo desde un aspecto netamente informativo, lo cual si bien es un ítem fundamental, que además hace parte de la educación financiera, para efectos de inclusión financiera no resulta ser suficiente, pues falta regular lo concerniente al costo real de las tarifas, las cuales se incrementan periódicamente bajo la libre disposición de las entidades, y sin la suficiente justificación, como en el caso de la tarifa de retiros en cajeros de otras redes, que generó un incremento en la cuota de manejo para compensar lo que no estaban percibiendo.

A continuación se analiza cómo ha sido la regulación de la tarifa de retiros en cajeros automáticos de otras redes y su impacto sobre la bancarización.

### ***B. Los efectos de la regulación de la tarifa de retiros en cajeros automáticos de otras redes***

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 4809 de 2011, fijó tarifas en relación con las opera-

ciones que se realizan en cajeros automáticos. Al respecto, el artículo 2.35.4.2.4. dispuso un deber de información sobre el costo del retiro, previo a la ejecución de la transacción y, a su vez, fijó la tarifa para los retiros que se realizan en cajeros automáticos de otras entidades, en los siguientes términos:

Las tarifas cobradas por un establecimiento de crédito a sus clientes por concepto de retiros de dinero en cajeros electrónicos pertenecientes a otra entidad, solo podrán ser mayores a veinte (20) Unidades de Valor Real (UVR), cuando de manera previa el establecimiento de crédito haya reportado y acreditado a la Superintendencia Financiera de Colombia, en la forma en que esta determine, que los costos de la operación superan dicha suma. La tarifa máxima se calculará semestralmente, tomando la UVR certificada por el Banco de la República el 30 de junio y el último día de cada año.

¿Por qué se reguló exclusivamente la fijación de tarifas de los retiros que se realizan en cajeros automáticos de otras entidades? La respuesta del entonces ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, en la emisión del 21 de diciembre de 2012 del programa Pregunta Yamid, se fundamentó en la inclusión financiera que, según dijo, se estaba viendo obstaculizada por las tarifas en los retiros de cajeros automáticos de otras redes; también argumentó que la regulación se basó en un estudio comparativo de las tarifas de retiro entre Ecuador, Venezuela, Brasil, Argentina, México y Colombia, en donde

se concluyó que en Colombia el valor de retiro en cajeros de otras redes oscilaba en los tres puntos cinco dólares (USD 3.5), mientras que en los otros países no superaba los dos dólares (USD 2.0).

Así las cosas, el Gobierno Nacional, facultado por el Congreso, reguló la tarifa de retiros en un tope máximo de 20 UVR (equivalente a \$ 4.300), fundamentado en que era la medida idónea para potencializar la bancarización. Otras medidas adoptadas que apuntan al mismo objetivo son: (i) prohibir los cobros por operaciones fallidas o no contempladas en los cajeros automáticos; (ii) informar anualmente a los consumidores financieros sobre todos los costos financieros en los que incurrió en el año, para reconocer cuánto vale prestar el producto contratado con la entidad financiera; (iii) facultar a la SFC para fijar un paquete homogéneo, que todos los bancos deben ofrecer, con la finalidad de tener la posibilidad de comparar las diferentes tarifas ofrecidas en el mercado; (iv) notificar el cambio de tarifas a los consumidores con una antelación de 45 días, para dar tiempo al cliente de que las acepte o las rechace e incluso se cambie a otra entidad financiera; y, (v) disponer que las tarifas por los servicios prestados por internet deben ser las más bajas.

Es imprescindible reconocer que la teoría clásica que se ha adoptado en relación con la regulación de tarifas se basa en “que solo es razonable regular directamente precios y comisiones cuando el proceso que los determina no está sujeto a presión competitiva alguna” (Cas-

tellanos, Garrido y Mendoza, 2008, p. 234). Sin embargo, con miras a impulsar la bancarización, el Gobierno Nacional puede intervenir; así lo han determinado Bronfman, Contreras y Bottia (2013), quienes resaltan:

En Colombia, en los últimos años, se ha generado un debate político debido a que las tarifas de los diferentes servicios financieros se han regulado durante mucho tiempo únicamente por competencia, y solo hasta la aprobación de la última minirreforma tributaria, Ley 1430 del 29 de diciembre de 2010, el Gobierno obtuvo facultades para intervenir en los precios de los servicios bancarios masivos (p. 268).

La regulación de la tarifa por retiros en cajeros de otras redes sí impulsó la inclusión financiera, pues según la ANIF (2015):

La mencionada norma conllevó a un incremento en los ingresos por retiro (68.3%) de mayor magnitud que el registrado en los gastos por retiro (41.9%). Ello significa que dicha norma generó incentivos para la utilización de cajeros de otra red por parte de los usuarios, debido a que la tarifa-tope impuesta no implicó un costo sustancial para los clientes. (p. 122).

En síntesis, de acuerdo al artículo 62 de la Ley 1430 de 2010, el Gobierno Nacional dictará normas en materia de fijación, fusión y publicidad de las tarifas. Sin embargo, en caso de

establecer la no existencia de suficiente competencia en el mercado, el Gobierno Nacional deberá, además de regular la publicidad de los precios, entrar a intervenirlos, según corresponda a la falla, adoptando alguna de las siguientes medidas: (i) el señalamiento de la tarifa o precio; (ii) la determinación de precios o tarifas máximos o mínimos; (iii) la obligación de reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia y/o de Industria y Comercio las metodologías para establecer tarifas o precios.

Sin embargo, con el fin de fomentar la inclusión financiera, el Gobierno Nacional puede intervenir, tal como lo hizo con la tarifa máxima para los retiros que se realizan en los cajeros automáticos de otras redes. Medida que para el consumidor financiero resultó ganadora, toda vez que le permite incrementar no solo la adquisición de productos financieros, sino aumentar las posibilidades en el uso de estos al disponer de más canales.

#### IV. CONCLUSIONES

Uno de los efectos adversos de regular la tarifa de retiros en cajeros automáticos de otras redes fue el incremento de la cuota de manejo de las cuentas de ahorro y tarjetas débito, que pasó de 4 % a 16 % en las primeras y de 34 % a 39 % en las segundas, como medida para compensar la disminución en los ingresos (SFC, 2015, p. 23).

La anterior situación, expuesta por la SFC en el 9º informe de evolución de las tarifas de los

servicios financieros, permite concluir que la cuota de manejo no es un cobro claro ni permite identificar a qué conceptos corresponde.

En consecuencia, para determinar si los establecimientos de crédito están percibiendo utilidad por el cobro de las tarifas de cuota de manejo, es imprescindible que la SFC realice un estudio técnico y económico en el cual se determine si el cobro que efectúan las entidades a los consumidores por concepto de administración de los productos financieros es equivalente a lo que realmente les cuesta administrarlo, o si por el contrario resulta ser una utilidad por un ingreso no justificado. La SFC tiene la competencia para efectuar el estudio en mención, toda vez que el artículo 63 de la Ley 1430 de 2010 la faculta para realizar un seguimiento a la evolución de las tarifas. Bajo el seguimiento y vigilancia de la SFC, las entidades financieras tendrán que entregar la información real de cuánto les cuesta la administración de sus productos, información que a hoy está restringida al público y por lo tanto impide a los usuarios conocer la relación costo-cobro.

Si el mencionado estudio arrojara que las entidades financieras están percibiendo ingresos no justificados por el cobro de la tarifa de manejo, el Gobierno Nacional tendría que entrar a regular dicha tarifa.

Una de las consecuencias de la existencia de tarifas no justificadas es su efecto adverso sobre la bancarización, puesto que la población en general no está accediendo a los productos

y servicios financieros por la barrera tarifaria impuesta por las mismas entidades crediticias.

Al ser la comisión de manejo una tarifa que afecta a la mayor parte de la población, su regulación es vital para que otros productos financieros puedan alcanzar los logros que ha tenido la regulación de los retiros en los cajeros automáticos de otras redes. Es fundamental que si se llega a regular dicha tarifa, esta esté acorde con lo que efectivamente cuesta, excluyendo cualquier tipo de utilidad para la entidad.

A pesar de que los establecimientos de crédito tomen una posición de no regulación, argumentando que esta incrementa los costos e impide la competitividad global, es cierto que el interés que debe primar es el del consumidor, quien a hoy está asumiendo todos los costos de operación de los productos que adquiere, sin siquiera identificar qué ítems o elementos operacionales son los que le cobran. Aún más, con la reciente decisión del Banco Colpatria de no cobrar cuota de manejo para cuentas de ahorro y corriente se pone en tela de juicio si realmente es el consumidor quien debe soportar los gastos operacionales o si la misma entidad los puede asumir, lo cual se reconocería con el estudio económico propuesto.

Es importante adicionar que la regulación de la tarifa de la cuota de manejo debe ser vigilada y supervisada por el Estado, así como prevenir que las entidades financieras aumenten otras tarifas para recuperar lo que dejan de devengar por la regulación de la tasa por comisión

de manejo. No obstante, es importante advertir que este control no siempre será total, toda vez que la dinamización hace que pueda existir un margen que se escape.

En este orden de ideas, si bien es notorio y preocupante que la comisión de manejo sea una de las mayores tarifas que se imputa al consumidor por adquirir un producto bancario, es aún más gravoso no poder determinar a qué elementos corresponde su cobro. De tal forma, una regulación integral de la cuota de manejo es necesaria no solo para garantizar la transparencia, sino para crear nuevas políticas que permitan alcanzar la bancarización.

Aunque se han creado las cuentas simplificadas CAE, CATS y DE como estrategias para incentivar la inclusión financiera, y estas son exentas del pago de cuota de manejo, es conveniente y viable que dentro de las estrategias para la bancarización se contemplen acciones que repercutan en los productos que ya están activos y en su uso por parte de los consumidores, para evitar que una vez cumplido el propósito para el cual fueron abiertas queden inactivas.

## Referencias

1. Armijo, R., Reséndiz, D., Ruiz, A., Vite, A., Apáez, F., Vivanco, F., Torres, A. M., Joo Choe, G., Olivares, F. y Arango, M. (2013). *Banca corresponsal e inclusión financiera: Modelos de negocio en América Latina*. Washington, D.C.: Programa de Tecnologías

- para la Inclusión Financiera/Fondo Multilateral de Inversiones/ Banco de Desarrollo de América Latina, Obtenido de caf: [http://www.caf.com/media/1634553/02\\_informe\\_modelos\\_de\\_negocio\\_cnb.pdf](http://www.caf.com/media/1634553/02_informe_modelos_de_negocio_cnb.pdf)
2. Asociación Bancaria de Colombia [Asobancaria]. (2011). *Balance social de la banca colombiana 2011: la banca, motor de desarrollo del país*. Obtenido de asobancaria: [http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/responsabilidad\\_social/balance\\_social\\_del\\_sector\\_financiero/AB\\_Balance\\_Social\\_Junio5.pdf](http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/responsabilidad_social/balance_social_del_sector_financiero/AB_Balance_Social_Junio5.pdf)
  3. Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF]. (2015). *Regulación bancaria: sus costos y efectos sobre la bancarización*. Bogotá: ANIF/Bancolombia.
  4. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo [ALIDE]. (2014). La banca de desarrollo y la creación de productos para la inclusión financiera. Recuperado de [http://www.alide.org/download/publicaciones/li14\\_inclusion.pdf](http://www.alide.org/download/publicaciones/li14_inclusion.pdf)
  5. Banca de las Oportunidades. (2015). *Metas, resultados y logros*. Obtenido de bancadelasoportunidades: <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=300&conID=690>
  6. Banco Davivienda S. A. Recuperado de <https://www.davivienda.com>
  7. Banco de la República. (2014). *Informe especial de estabilidad financiera: inclusión financiera*. Obtenido de banrep: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/iepref\\_mar\\_7\\_2014\\_0.pdf?\\_\\_utma=1.2123108220.1434399592.1434399592.1434399592.1&\\_\\_utmb=1.1.10.1434399592&\\_\\_utmc=1&\\_\\_utmz=1.1434399592.1.1.utmcsr=google|utmccn=\(organic\)|utmcmd=organic|utmctr=\(not%20provided\)&\\_\\_utmv=-&\\_\\_utmik=52601256](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/iepref_mar_7_2014_0.pdf?__utma=1.2123108220.1434399592.1434399592.1434399592.1&__utmb=1.1.10.1434399592&__utmc=1&__utmz=1.1434399592.1.1.utmcsr=google|utmccn=(organic)|utmcmd=organic|utmctr=(not%20provided)&__utmv=-&__utmik=52601256)
  8. Bardey D. y Meléndez M. (2012). *La economía de los mercados de dos lados: aplicación al análisis de las tarjetas de pago en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Obtenido de econestudio: [http://www.econestudio.com/anexo/experiencia/9f7\\_27-2\\_Documento\\_CEDE\\_2012.pdf](http://www.econestudio.com/anexo/experiencia/9f7_27-2_Documento_CEDE_2012.pdf)
  9. Bronfman, R. S., Contreras, O. y Botía Santos, Y. F. (2014). Comportamiento de los ingresos por comisiones bancarias en Colombia durante el periodo 2006-2010. *Estudios Gerenciales*, 30(132), 267-276. Obtenido de Users: <file:///Users/xiomararomero/Downloads/1814-5891-1-PB.pdf>
  10. Castellanos, S. G., Garrido, D. y Mendoza, A. (2008). La importancia de la Ley para la transparencia y ordenamiento de los servicios financieros para propiciar el uso de sistemas y medios de pago eficientes en México. *El Trimestre Económico*, 75(279),

224-251. Obtenido de jstor: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20857155?uid=3737808&uid=2134&uid=2491707483&uid=2491707473&uid=2&uid=70&uid=3&uid=2491707473&uid=60&purchase-type=none&accessType=none&sid=21106435308333&showMyJstorPss=false&seq=5&showAccess=false>

11. Castro Gómez, S. (2015). Reglamentación prudencial de las SEDPE: clave para la estabilidad del sistema y para un verdadero impulso a los procesos de inclusión financiera. *Semana Económica 2015*, (989). Obtenido de asobancaria: <http://www.asobancaria.com/portal/pls/portal/docs/1/4470742.PDF>
12. Centro Virtual de Noticias de la Educación. (Junio de 2015). "En materia de Educación Financiera, no nos hemos quedado quietos": Presidente Santos. Obtenido de mineducacion: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-351476.html>
13. Clavijo, S. (2015). Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos. *Mercado de Capitales*, (86). Obtenido de deceval: [https://www.deceval.com.co/portal/page/portal/Home/Gestion\\_Corporativa/informe\\_de\\_investigacion/2015/Enfoque86-14.pdf](https://www.deceval.com.co/portal/page/portal/Home/Gestion_Corporativa/informe_de_investigacion/2015/Enfoque86-14.pdf)
14. Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. Sentencia del 18 de agosto de 1995. Expediente No. 7057.
15. Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2006). La Banca de las Oportunidades. Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social. *Documento Conpes*, (3424). Obtenido de bancadelasoportunidades: [http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/conpes\\_3424\\_banca\\_oportunidades.pdf](http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/documentos/conpes_3424_banca_oportunidades.pdf)
16. Decreto 1119 de 2008 [Presidente de la República]. Por el cual se dictan medidas para promover el acceso a los servicios financieros por las personas de menores recursos y se reglamenta parcialmente el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007. DO N° 46.957, abril 11 de 2008.
17. Decreto 4590 de 2008 [Presidente de la República]. Por el cual se dictan medidas para promover el acceso a los servicios financieros de las personas de menores ingresos y se reglamenta parcialmente el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007. DO N° 47.193, diciembre 4 de 2008.
18. Decreto 2255 de 2010 [Presidente de la República]. Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones. DO N° 47.771, julio 15 de 2010.
19. Decreto 4687 de 2011 [Presidente de la República]. Por el cual se adiciona un Títu-

- lo al Libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, con el objeto de promover el acceso y la profundización de los servicios financieros. DO N° 48.281, diciembre 12 de 2011.
20. Decreto 4809 de 2011 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por el cual se adiciona el Decreto 2555 de 2010, en relación con las normas y principios que deben observarse para la fijación, difusión y publicidad de las tarifas y precios de los productos y servicios financieros. DO N° 48.289, diciembre 20 de 2011.
  21. Decreto 2784 de 2012 [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo]. Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1. DO N° 48.658, diciembre 28 de 2012.
  22. Decreto 457 de 2014 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, se crea una Comisión Intersectorial y se dictan otras disposiciones. DO N° 49.083, febrero 28 de 2014.
  23. Decreto 1491 de 2015 [Presidente de la República]. Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con la reglamentación aplicable a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, (SEDPE) y se dictan otras disposiciones. DO N° 49.572, julio 13 de 2015.
  24. Decreto 1854 de 2015 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Valor Total Unificado (VTU) de operaciones activas y pasivas realizadas por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, y se dictan otras disposiciones. DO N° 49.637, septiembre 16 de 2015.
  25. El Tiempo.com (16 de febrero de 2016). *Colpatría espera 120.000 nuevas cuentas con el no cobro de comisiones*. Obtenido de eltiempo: <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/colpatria-elimina-comisiones-de-tarjetas-debito-y-credito/16511138>
  26. Fernández, S., Llanes, M. C., López, C., Rojas, J. C. y Tuesta, D. (2014). *Inclusión financiera y el papel de la banca móvil en Colombia: desarrollos y potencialidades*. Obtenido de bbvaresearch: [https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/migrados/WP\\_1401\\_tcm346-417763.pdf](https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/migrados/WP_1401_tcm346-417763.pdf)
  27. *La República*. (29 de agosto de 2014). Educación financiera en Colombia ¿en qué vamos? Obtenido de larepublica: [http://www.larepublica.co/educaci%C3%B3n-financiera-en-colombia-%C2%BFen-qu%C3%A9-vamos\\_162131](http://www.larepublica.co/educaci%C3%B3n-financiera-en-colombia-%C2%BFen-qu%C3%A9-vamos_162131)
  28. Ley 1111 de 2006 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se modifica

- el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. DO N° 46.494 de diciembre 27 de 2006.
29. Ley 1151 de 2007 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. DO N° 46.700 de julio 25 de 2007.
  30. Ley 1266 de 2008 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. DO N° 47.219 de 31 de diciembre de 2008.
  31. Ley 1328 de 2009. [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. DO N° 47.411 de 15 de julio de 2009.
  32. Ley 1430 de 2010 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. DO N° 47.937 de 29 de diciembre de 2010.
  33. Ley 1450 de 2011 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. DO N° 48.102 de 16 de junio de 2011.
  34. Ley 1581 de 2012 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. DO N° 48.587 de octubre 18 de 2012.
  35. Ley 1694 de 2013 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones. DO N° 49.007 de 17 de diciembre de 2013.
  36. Ley 1735 de 2014 [Congreso de la República de Colombia]. Por el cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones. DO N° 49.311 de 21 de octubre de 2014.
  37. Ley 1748 de 2014 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones. DO N° 49.376 de 26 de diciembre de 2014.
  38. Lozano, I. y Ramos, J. (s. f.). *Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras*. Obtenido de banrep: <http://www.banrep.gov.co/document/ftp/borra143.pdf>
  39. Maldonado, J. H. y Urrea, M. A. (2010). Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del Programa Familias en Acción. *Documentos CEDE*, (41).

40. Marulanda, B., Paredes, M. (2005). *La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano*. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas.
41. Marulanda, B., Paredes, M. y Fajury, L. (2010). *Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio*. Obtenido de caf: <http://www.caf.com/media/3786/Bancarizaci%C3%B3n.pdf>
42. Ministerio de Hacienda. (2016). *Estrategia nacional de inclusión financiera en Colombia*. Recuperado de: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-041673%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041673%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
43. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2005). *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*. Washington: Autor. Doi: 10.1787/9789264012578-en
44. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2006). *El programa PISA de la OCDE: qué es y para qué sirve*. Obtenido de oecd: <http://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>
45. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Marcos y pruebas de evaluación PISA 2012: competencia financiera*. Obtenido de mecd: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012-financiera/marcopisa2012-financiera.pdf?documentId=0901e72b8193c3b6>
46. Peña, P. y Vásquez, A. (2012). El impacto de los corresponsales bancarios en la inclusión financiera: una primera evaluación. *Estudios Económicos CNBV*, 1, 195-215. Obtenido de cnbv: [http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Estudios-de-la-CNBV/Estudios%20de%20investigacion/Estudios\\_Econ%C3%B3micos\\_Vol%201.pdf#page=198](http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Estudios-de-la-CNBV/Estudios%20de%20investigacion/Estudios_Econ%C3%B3micos_Vol%201.pdf#page=198)
47. Prior, F. y Santomá, J. (Junio de 2008). *La banca móvil como catalizadora de la bancarización de los pobres: modelos de negocio y desafíos regulatorios*. Pamplona: Universidad de Navarra. Obtenido de iese: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0738.pdf>
48. Restrepo, V. (15 de febrero de 2016). *Colpatria elimina cuotas de manejo en cuentas de ahorro y corrientes*. Obtenido de elcolombiano: <http://www.elcolombiano.com/negocios/colpatria-elimina-cobro-de-cuotas-de-manejo-y-comisiones-en-cuentas-bancarias-EC3602868>
49. Rojas Suárez, L. (2006). *El acceso a los servicios bancarios en América Latina: Identificación de obstáculos y recomendaciones*. Recuperado de: [https://www.cgdev.org/doc/experts/Serv\\_Bancarios\\_AL.pdf](https://www.cgdev.org/doc/experts/Serv_Bancarios_AL.pdf)
50. Superintendencia Financiera de Colombia. (19 de septiembre de 2002). Concepto No. 2002048844-1.

51. Superintendencia Financiera de Colombia. (3 de marzo de 2006). Concepto No. 2006000504-001.
52. Superintendencia Financiera de Colombia. (3 de junio de 2009). Concepto No. 2009030133-001.
53. Superintendencia Financiera de Colombia. (24 de abril de 2012). Circular Externa 012 de 2012. Por medio de la cual se imparte instrucciones relacionadas con las normas y principios que deben observarse para la fijación, difusión y publicidad de las tarifas y precios de los productos y servicios financieros. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=20127>
54. Superintendencia Financiera de Colombia. (4 de octubre de 2012). Circular 042 de 2012. Por medio de la cual se incorporan algunas modificaciones al Capítulo Décimo Segundo del Título Primero de la Circular Básica Jurídica, en materia de requerimientos mínimos de seguridad y calidad para la realización de operaciones. Recuperado de: [http://www.certicamara.com/download/correspondencia/20121005\\_Anejos\\_12\\_circular\\_042\\_de\\_2012.pdf](http://www.certicamara.com/download/correspondencia/20121005_Anejos_12_circular_042_de_2012.pdf)
55. Superintendencia Financiera de Colombia. (19 de marzo de 2013). Circular Externa 007 de 2013. Por medio de la cual se im-
- parte instrucciones relativas a la administración de los riesgos y el manejo de los Depósitos de Dinero Electrónico. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/NormativaFinanciera/Paginas/circularesexter13.htm>
56. Superintendencia Financiera de Colombia. (3 de mayo de 2013). Circular Externa 13 de 2013. Se modifica las instrucciones relativas a las cuentas de ahorro con trámite simplificado y del numeral 1° de la Circular Externa 007 de 2013. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/NormativaFinanciera/Paginas/circularesexter13.htm>
57. Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). Circular Básica Jurídica 29 de 2014. Por medio de la cual se reexpide la Circular Básica Jurídica (Circular Externa 007 de 1996), actualizando su contenido con la normatividad y con los pronunciamientos jurisprudenciales vigentes en materia financiera, aseguradora y del mercado de valores. Recuperado de: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3B1HRoWIYmMJ:https://www.superfinanciera.gov.co/descargas%3Fcom%3Dinstitucional%26name%3DpubFile1010066%26downloadname%3Dce029\\_14.doc+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3B1HRoWIYmMJ:https://www.superfinanciera.gov.co/descargas%3Fcom%3Dinstitucional%26name%3DpubFile1010066%26downloadname%3Dce029_14.doc+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co)
58. Superintendencia Financiera de Colombia (2015). *Informe Evolución de las Tarifas de los Servicios Financieros*. Recuperado de

<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=61279>

59. Superintendencia Financiera de Colombia. (2015). *Comparativo de las principales tarifas de los establecimientos de crédito*. Obtenido de superfinanciera: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=61279>
60. Tafur, C. (2009). Bancarización: una aproximación al caso colombiano a la luz de América Latina. *Estudios Gerenciales*, 25(100), 13-37. Obtenido de scielo: <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v25n110/v25n110a02.pdf>
61. Villalba, J. C. (2009). La noción de consumidor en el derecho comparado y en el derecho colombiano. *Vniversitas*, (119), 305-340.
62. Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista CEPAL*, (86), 87-101. Obtenido de cepal: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/22213/g2282evillatoro.pdf>