



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

PROYECTO DE LEY 25P 2022 SENADO

"Por medio de la cual se modifica la ley 1328 de 2009 y se establecen derechos a los consumidores financieros de créditos hipotecarios"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar el art. 5 de la ley 1328 de 2009, eliminando el inciso 13, con el fin de permitir que en los créditos hipotecarios se apliquen los derechos de los consumidores financieros.

ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 1328 DE 2009. Modifíquese el artículo 5 de la ley 1328 de 2009, el cuál quedará así:

"Artículo 5°. Derechos de los consumidores financieros. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores financieros tendrán, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada, los siguientes derechos:

a) En desarrollo del principio de debida diligencia, los consumidores financieros tienen el derecho de recibir de parte de las entidades vigiladas productos y servicios con estándares de seguridad y calidad, de acuerdo con las condiciones ofrecidas y las obligaciones asumidas por las entidades vigiladas.

b) Tener a su disposición, en los términos establecidos en la presente ley y en las demás disposiciones de carácter especial, publicidad e información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable, sobre las características propias de los productos o servicios ofrecidos y/o suministrados. En particular, la información suministrada por la respectiva entidad deberá ser de tal que permita y facilite su comparación y comprensión frente a los diferentes productos y servicios ofrecidos en el mercado.

c) Exigir la debida diligencia en la prestación del servicio por parte de las entidades vigiladas.



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

- d) Recibir una adecuada educación respecto de las diferentes formas de instrumentar los productos y servicios ofrecidos, sus derechos y obligaciones, así como los costos que se generan sobre los mismos, los mercados y tipo de actividad que desarrollan las entidades vigiladas así como sobre los diversos mecanismos de protección establecidos para la defensa de sus derechos.
- e) Presentar de manera respetuosa consultas, peticiones, solicitudes, quejas o reclamos ante la entidad vigilada, el defensor del Consumidor Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia y los organismos de autorregulación.
- f) Los demás derechos que se establezcan en esta ley o en otras disposiciones, y los contemplados en las instrucciones que imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.
- g) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.

Es obligación de las entidades crediticias brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.

Este derecho del consumidor financiero no será aplicado a operaciones de crédito cuyo saldo supere los ochocientos ochenta (880) smmlv. Para los créditos superiores a este monto, las condiciones del pago anticipado serán las establecidas en las cláusulas contractuales pactadas entre las partes.

Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza la abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.

En el evento en que el deudor posea varios créditos con una misma entidad que sumados superen el monto indicado en el inciso tercero, solo podrá realizar el pago anticipado aquí regulado hasta dicho límite. En el evento en que el deudor posea varios créditos con diferentes entidades, podrá realizar el pago anticipado aquí regulado con cada entidad, hasta el límite establecido en la presente ley.



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

Parágrafo 1°. La posibilidad de pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley."

ARTÍCULO 3. VIGENCIA Y DEROGATORIA: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 29 del mes 11 del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 258 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES GENERALES

La ley 1328 de 2009, "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones." ha sido modificada por las leyes 1430 de 2010, 1555 de 2012, 1607 de 2012, 1748 de 2014 y 2225 de 2022.

La modificación realizada por la ley 1555 de 2012, "Por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones" adicionó en el art. 5 de la ley 1328 de 2009 derechos de los consumidores financieros, pero, a su vez, indicó una inaplicación de derechos frente a los créditos hipotecarios.

El proyecto de ley 178 de 2011 Cámara – 152 de 2011 Senado¹, el cual dio origen a la ley 1555 de 2012, señaló que uno de los objetivos de la iniciativa era permitir el pago anticipado de los créditos, no obstante, en dicha iniciativa quedó registrado un inciso de inaplicación de derechos al consumidor financiero a los créditos hipotecarios.

Otro de los propósitos de dicho proyecto fue evitar distorsiones ampliando la competencia en el sistema evitando fidelizaciones forzosas inducidas por imposibilidad de prepagos. Uno de los argumentos del anterior PROYECTO DE LEY² fue considerar que "los efectos en competencia y bancarización están dados directamente por el concepto económico de *libre movilidad* o libre entrada y salida del consumidor. La libre movilidad de los clientes es en términos prácticos: un llamado al incremento de la competencia entre entidades para *fidelizar no forzosamente* a sus clientes en algún servicio de crédito. Si la libre elección del consumidor financiero, en términos de lo que el Premio Nobel de economía Milton Friedman promulgó como "*Free to Choose*", <libertad de elegir>, hace parte de las garantías a la hora de pactar un crédito, es posible pensar en un mercado financiero mucho más desarrollado, que debe sujetarse con mayor atención a los intereses de sus prestatarios y depositantes."

Así las cosas, y teniendo en cuenta los cambios del artículo objeto de modificación del presente proyecto, no existe justificación para que un inciso determine que los derechos de los

¹ Gaceta del Congreso 09 de 2011.

² Proyecto de ley 178 de 2011, por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito. Gaceta 09 de 2011.



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

consumidores financieros no se aplican para los créditos hipotecarios. Así las cosas, se deben reivindicar los derechos de los consumidores financieros con créditos hipotecarios haciendo extensiva la lista de derechos legales a los que tienen derecho los demás consumidores.

Véase en la siguiente tabla la propuesta de eliminación.

Norma inicial ³	Modificación de la ley 1555 de 2012	Propuesta del Proyecto de ley
<p>Artículo 5°. Derechos de los consumidores financieros. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores financieros tendrán, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada, los siguientes derechos:</p> <p>a) En desarrollo del principio de debida diligencia, los consumidores financieros tienen el derecho de recibir de parte de las entidades vigiladas productos y servicios con estándares de seguridad y calidad, de acuerdo con las condiciones ofrecidas y las obligaciones asumidas por las entidades vigiladas.</p> <p>b) Tener a su disposición, en los términos establecidos en la presente ley y en las demás disposiciones de carácter especial, publicidad e información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable, sobre las características propias de los productos o servicios ofrecidos y/o suministrados. En particular, la información suministrada por la respectiva entidad deberá ser de tal que permita y facilite su comparación y comprensión frente a los diferentes productos y servicios ofrecidos en el mercado.</p>	<p>Artículo 5°. Derechos de los consumidores financieros. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores financieros tendrán, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada, los siguientes derechos:</p> <p>a) En desarrollo del principio de debida diligencia, los consumidores financieros tienen el derecho de recibir de parte de las entidades vigiladas productos y servicios con estándares de seguridad y calidad, de acuerdo con las condiciones ofrecidas y las obligaciones asumidas por las entidades vigiladas.</p> <p>b) Tener a su disposición, en los términos establecidos en la presente ley y en las demás disposiciones de carácter especial, publicidad e información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable, sobre las características propias de los productos o servicios ofrecidos y/o suministrados. En particular, la información suministrada por la respectiva entidad deberá ser de tal que permita y facilite su comparación y comprensión frente a los diferentes productos y servicios ofrecidos en el mercado.</p>	<p>Artículo 5°. Derechos de los consumidores financieros. Sin perjuicio de los derechos consagrados en otras disposiciones legales vigentes, los consumidores financieros tendrán, durante todos los momentos de su relación con la entidad vigilada, los siguientes derechos:</p> <p>a) En desarrollo del principio de debida diligencia, los consumidores financieros tienen el derecho de recibir de parte de las entidades vigiladas productos y servicios con estándares de seguridad y calidad, de acuerdo con las condiciones ofrecidas y las obligaciones asumidas por las entidades vigiladas.</p> <p>b) Tener a su disposición, en los términos establecidos en la presente ley y en las demás disposiciones de carácter especial, publicidad e información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable, sobre las características propias de los productos o servicios ofrecidos y/o suministrados. En particular, la información suministrada por la respectiva entidad deberá ser de tal que permita y facilite su comparación y comprensión frente a los diferentes productos y servicios ofrecidos en el mercado.</p>

³ Fuente: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1328_2009.html

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

<p>c) Exigir la debida diligencia en la prestación del servicio por parte de las entidades vigiladas.</p> <p>d) Recibir una adecuada educación respecto de las diferentes formas de instrumentar los productos y servicios ofrecidos, sus derechos y obligaciones, así como los costos que se generan sobre los mismos, los mercados y tipo de actividad que desarrollan las entidades vigiladas así como sobre los diversos mecanismos de protección establecidos para la defensa de sus derechos.</p> <p>e) Presentar de manera respetuosa consultas, peticiones, solicitudes, quejas o reclamos ante la entidad vigilada, el defensor del Consumidor Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia y los organismos de autorregulación.</p> <p>f) Los demás derechos que se establezcan en esta ley o en otras disposiciones, y los contemplados en las instrucciones que imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.</p>	<p>c) Exigir la debida diligencia en la prestación del servicio por parte de las entidades vigiladas.</p> <p>d) Recibir una adecuada educación respecto de las diferentes formas de instrumentar los productos y servicios ofrecidos, sus derechos y obligaciones, así como los costos que se generan sobre los mismos, los mercados y tipo de actividad que desarrollan las entidades vigiladas así como sobre los diversos mecanismos de protección establecidos para la defensa de sus derechos.</p> <p>e) Presentar de manera respetuosa consultas, peticiones, solicitudes, quejas o reclamos ante la entidad vigilada, el defensor del Consumidor Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia y los organismos de autorregulación.</p> <p>f) Los demás derechos que se establezcan en esta ley o en otras disposiciones, y los contemplados en las instrucciones que imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>g) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p> <p>Es obligación de las entidades crediticias brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la</p>	<p>c) Exigir la debida diligencia en la prestación del servicio por parte de las entidades vigiladas.</p> <p>d) Recibir una adecuada educación respecto de las diferentes formas de instrumentar los productos y servicios ofrecidos, sus derechos y obligaciones, así como los costos que se generan sobre los mismos, los mercados y tipo de actividad que desarrollan las entidades vigiladas así como sobre los diversos mecanismos de protección establecidos para la defensa de sus derechos.</p> <p>e) Presentar de manera respetuosa consultas, peticiones, solicitudes, quejas o reclamos ante la entidad vigilada, el defensor del Consumidor Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia y los organismos de autorregulación.</p> <p>f) Los demás derechos que se establezcan en esta ley o en otras disposiciones, y los contemplados en las instrucciones que imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>g) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito en moneda nacional sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p> <p>Es obligación de las entidades crediticias brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la</p>
---	--	--

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

	<p>posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p> <p>Este derecho del consumidor financiero no será aplicado a operaciones de crédito cuyo saldo supere los ochocientos ochenta (880) smmlv. Para los créditos superiores a este monto, las condiciones del pago anticipado serán las establecidas en las cláusulas contractuales pactadas entre las partes.</p> <p>Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza la abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.</p> <p>En el evento en que el deudor posea varios créditos con una misma entidad que sumados superen el monto indicado en el inciso tercero, solo podrá realizar el pago anticipado aquí regulado hasta dicho límite. En el evento en que el deudor posea varios créditos con diferentes entidades, podrá realizar el pago anticipado aquí regulado con cada entidad, hasta el límite establecido en la presente ley.</p> <p>Las disposiciones contenidas en este artículo no aplican a los créditos hipotecarios.</p> <p>Parágrafo 1°. La posibilidad de pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>	<p>posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p> <p>Este derecho del consumidor financiero no será aplicado a operaciones de crédito cuyo saldo supere los ochocientos ochenta (880) smmlv. Para los créditos superiores a este monto, las condiciones del pago anticipado serán las establecidas en las cláusulas contractuales pactadas entre las partes.</p> <p>Es derecho del deudor decidir si el pago parcial que realiza la abonará a capital con disminución de plazo o a capital con disminución del valor de la cuota de la obligación.</p> <p>En el evento en que el deudor posea varios créditos con una misma entidad que sumados superen el monto indicado en el inciso tercero, solo podrá realizar el pago anticipado aquí regulado hasta dicho límite. En el evento en que el deudor posea varios créditos con diferentes entidades, podrá realizar el pago anticipado aquí regulado con cada entidad, hasta el límite establecido en la presente ley.</p> <p>Las disposiciones contenidas en este artículo no aplican a los créditos hipotecarios.</p> <p>Parágrafo 1°. La posibilidad de pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

CORTE CONSTITUCIONAL

La CORTE CONSTITUCIONAL⁴ se pronunció sobre la relación que existe entre el sistema financiero y la protección de personas teniendo en cuenta la función social que ordena la Constitución Política en sus art. 333 y 334. Al respecto señaló:

"El primero de estos artículos, el 333, consagra la libre competencia, la que desde luego opera en el sistema financiero, como un derecho que supone responsabilidades, y advierte que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que impone obligaciones. El segundo artículo citado, 334, le atribuye al Estado la responsabilidad de intervenir en la economía para que todas la personas, en particular las de menores ingresos "...tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos", y entre ellos se encuentra, por definición misma del Constituyente, la vivienda digna. En desarrollo de estos preceptos, se ha creado una normatividad propia para los créditos de vivienda a largo plazo que otorgan las entidades, que impide, en principio, la aplicación automática de las normas civiles y comerciales que regulan la misma actividad, en forma general. Es decir, para esta clase de créditos existen normas específicas, que consagran competencias que

⁴ Corte Constitucional, sent. C-252 del 21 y 26 de mayo de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-252-98.htm>



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

buscan proteger adecuadamente a los usuarios de los servicios crediticios ofrecidos por tal clase de entidades, [...].”

Para LUIS GERMÁN ORTEGA-RUIZ⁵ “[l]a historia ha determinado que el bien común ha sido el resultado de los diferentes pactos políticos”, los cuales se concentran en la paz, la justicia, la libertad y la igualdad, que unidas, tienen el único propósito de proteger la dignidad humana, es por esta razón que el presente proyecto adquiere vigencia, puesto que los pactos políticos contenidos en la Constitución Política llevan a adoptar medidas que involucren el mejoramiento de las condiciones y derechos de los consumidores financieros con créditos hipotecarios como parte débil de una relación financiera.

Conforme lo anterior, se pretende con el presente proyecto se inicie el debate para verificar la conveniencia de la presente iniciativa frente a la política que limitó los derechos de los consumidores financieros de créditos hipotecarios en la ley 1328.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992 se considera que no existe circunstancia de impedimento por parte de los congresistas al no evidenciarse un beneficio *particular, actual y directo* con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley sobre los derechos de los consumidores financieros que tienen créditos hipotecarios, por ser una reglamentación general, abstracta e impersonal y además, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores en atención a lo dispuesto en la ley 2003. Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de la objeción de conciencia y asuntos que son de conocimiento del fuero interno de los congresistas.

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
SENADOR

⁵ ORTEGA RUIZ, LUIS GERMÁN, et al. "Reflexiones jurídicas sobre el derecho a la felicidad y el bien común constitucional.". Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/28792>