

22 de julio de 2026

Director

Jonathan Malagón González

ASOBANCARIA:

Jonathan Malagón González
Presidente

Adriana María Ovalle Herazo
Vicepresidenta Jurídica

Germán Montoya Moreno
Director Económico

Para suscribirse a nuestra
publicación semanal Banca &
Economía, por favor envíe un
correo electrónico a
bancayeconomia@asobancaria.com

Suplantación de identidad en Colombia: ¿responsabilidad de uno o de todos?

- La suplantación de identidad es un problema que el sistema financiero viene enfrentando desde hace varios años, lo que generó una respuesta regulatoria orientada a proteger a los sujetos afectados.
- La Ley 2573 de 2026 buscó proteger a las víctimas de la suplantación, pero en su diseño no contempló deberes diferenciados ni estándares objetivos de diligencia, lo que termina operando en la práctica como una presunción de responsabilidad en cabeza de los sujetos obligados (operadores de telecomunicaciones, entidades financieras y/o crediticias, y demás establecimientos comerciales con competencia en la materia).
- El derecho comparado, a través de los casos de Chile y Singapur, permite evidenciar alternativas regulatorias frente al mismo problema y contrastar sus efectos en términos de prevención y distribución del riesgo.

Suplantación de identidad en Colombia: ¿responsabilidad de uno o de todos?

El pasado 19 de mayo se sancionó la Ley Estatutaria 2573 de 2026, mediante la cual se busca proteger a las personas del reporte negativo ante operadores de información y del cobro de obligaciones en casos de suplantación de identidad¹. Nadie discute este objetivo; por el contrario, todos los actores coincidimos en que una persona no debería cargar con deudas, reportes negativos, ni el desgaste administrativo que produce que un tercero la suplante.

El incremento del fraude de identidad se ha hecho cada vez más evidente; la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) reportó 40.316 denuncias por suplantación de identidad desde 2020, y entre 2022 y mayo de 2026 se radicaron 13.983 reclamaciones por este mismo concepto en "SIC Facilita"², su plataforma de resolución de conflictos con proveedores, de las cuales el 81% correspondió al sector de telecomunicaciones. Solo en ese sector, las denuncias pasaron de 1.158 en 2022 a 1.822 en 2025³. Ese crecimiento ocurre, además, en un país donde el grueso de las transacciones bancarias ya se realiza a través de canales digitales, lo que multiplica los puntos de exposición al fraude⁴. Con ese volumen de casos y ese ritmo de crecimiento, la pregunta no fue si había que legislar, sino cómo hacerlo, y fue allí donde el consenso empezó a quebrarse. ¿Cómo se debe determinar quién responde en cada caso concreto?

La Ley 2573 resolvió trasladar casi en su totalidad hacia las entidades financieras, las entidades crediticias y los operadores de telecomunicaciones la obligación de acreditar lo ocurrido, sin incorporar de manera explícita otras variables que también determinan dónde estuvo la falla, como por ejemplo la diligencia del consumidor al manejar y proteger sus propios datos personales. Sin esas variables, la responsabilidad no se distribuye según quién efectivamente pudo haber prevenido el fraude, sino según quién tiene, por diseño legal, más "poder" en la relación, lo que puede generar incentivos contraproducentes, tanto para las víctimas reales como para la sostenibilidad del sistema de prevención del fraude.

Esta Banca & Economía recorre esa discusión en cuatro pasos: (i) qué dispone exactamente la Ley 2573; (ii) por qué este modelo puede estar operando como una presunción de responsabilidad encubierta; (iii) qué enseñan las experiencias de otras latitudes; y (iv) qué le

¹ Ley 2573 de 2026. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%20No.%202573%20DEL%2019%20DE%20MAYO%20DE%202026.pdf>

² SIC Facilita, herramienta gratuita de resolución de conflictos donde la SIC actúa como facilitadora entre consumidores y proveedores. Disponible en: <https://sicfacilita.sic.gov.co/SICFacilita/index.xhtml>

³ La SIC alerta por aumento de suplantación de identidad en el país y lanza campaña para prevenir fraudes digitales. Noticias página de la Superintendencia de Industria y Comercio, 23 de junio de 2026. Disponible en: <https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/la-sic-alerta-por-aumento-de-suplantacion-de-identidad-en-el-pais-y-lanza-campana-para-prevenir-fraudes-digitales>

⁴ Más transacciones digitales, más riesgos: las nuevas alertas contra el fraude en Colombia. Portafolio, 19 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/mas-transacciones-digitales-mas-riesgos-las-nuevas-alertas-contra-el-fraude-en-colombia-490402>

Editor

Germán Montoya
Director Económico

Participaron en esta edición:

Ida María Mestre Ordoñez
Gabriela Grijalba Cerro

¡Un año donde la innovación y el
conocimiento impulsan el
progreso del país!

Calendario
Eventos

Programación
2026

5 y 6 de febrero



28° Congreso
de Tesorería
Centro de
Convenciones
Cartagena de Indias

5 y 6 de marzo

CAMP

16° CAMP
Centro de
Convenciones
Cartagena de Indias

28 de abril



17° Foro de
Vivienda
Grand Hyatt
Bogotá D.C.

28 de mayo



8° Congreso FEST
Grand Hyatt
Bogotá D.C.

25 y 26 de junio



25° Congreso
Panamericano de
Riesgo LAFTPADM
Estelar
Cartagena

26, 27 y 28 de agosto

CB

60° Convención
Bancaria
Centro de
Convenciones
Cartagena de Indias

17 y 18 de septiembre



24° Congreso
Derecho Financiero
Hyatt Regency
Cartagena

22 y 23 de octubre



24° Congreso de
Riesgos
Intercontinental
Cartagena

26 y 27 de noviembre



19° Congreso SAFE
Centro de
convenciones
Las Américas

3 de diciembre



14° Encuentro
Tributario
Club El Nogal
Bogotá D.C.

Patrocinios:

Sonia Elias
+57 320 859 72 85
patrocinios@asobancaria.com

Inscripciones:

Call Center
eventos@asobancaria.com
Cel +57 321 456 81 11
57 601 326 66 20



@asobancaria



Asobancaria



@asobancaria

2



@asobancariaco



www.asobancaria.com

Aso
Ban
Caria

90
Años
Acercando la
Banca a los
Colombianos

corresponde al consumidor financiero y qué papel debió tener la protección de datos personales como herramienta de prevención. Finaliza con algunas conclusiones.

Diagnóstico previo: ¿qué dispone la Ley 2573?

Frente al incremento sostenido de los casos de suplantación de identidad en distintos sectores, el legislador colombiano impuso obligaciones a tres categorías de sujetos: (i) operadores de telecomunicaciones, (ii) entidades financieras y/o crediticias, y (iii) demás establecimientos comerciales con esta competencia⁵, que en adelante denominaremos sujetos obligados. Adicionalmente, impuso obligaciones a la persona suplantada, particularmente relacionadas con las acciones necesarias para evitar que se genere el reporte ante centrales de riesgo y para lograr la suspensión del cobro de la obligación reclamada⁶.

El objetivo detrás de este diseño es proteger al consumidor, evitar que recaiga sobre él una carga excesivamente alta, en su condición de “sujeto estructuralmente desprotegido” frente a quien le presta el bien o el servicio. No obstante, en la búsqueda de proteger a ese sujeto desprotegido, la Ley trasladó la totalidad de la carga probatoria hacia los sujetos con mayor poder relativo dentro de la relación, los sujetos obligados. Aunque el texto legal denomina este mecanismo como la “carga dinámica de la prueba”, entendida como la obligación de probar a cargo de quien se encuentre en mejores condiciones de hacerlo⁷, en la práctica, quien provee el bien o el servicio es, casi sistemáticamente, quien concentra la mayor cantidad de información sobre la operación cuestionada. Esto significa que la carga dinámica de la prueba, tal como está diseñada, no es en realidad un ejercicio de ponderación caso por caso, sino una regla que estructuralmente siempre favorece a la misma parte.

La carga dinámica de la prueba es un principio de origen procesal general según el cual la obligación de probar un hecho corresponde a la parte que se encuentra en mejores condiciones de hacerlo, y no necesariamente a quien lo alega, que es la regla probatoria general. Es un principio pensado para corregir situaciones en las que la regla general de la carga de la prueba termina siendo imposible de cumplir para una de las partes⁸. Esto se traduce en que, ante la denuncia de suplantación, además de suspender de inmediato el cobro de la obligación reclamada, el

sujeto obligado debe acreditar que su proceso de vinculación funcionó correctamente y que adoptó las medidas de seguridad digital razonables y suficientes para verificar la identidad del solicitante. Si no lo logra, pierde el derecho a perseguir el cobro⁹; pero, en este caso, incluso cuando logra demostrar que actuó con la diligencia exigible, restablecer el cobro no siempre es posible, y dependerá de que la autoridad judicial determine que no existió suplantación¹⁰.

Esto puede sonar razonable, incluso justo, desde la perspectiva de quien busca proteger a la parte más débil de la relación. Sin embargo, la Ley 2573 no fijó ningún límite a esa carga ni al efecto de suspensión automática de la posibilidad de cobro de la obligación, que puede entenderse como una especie de presunción en contra del sujeto obligado. No hay un tope cuantitativo al monto que se debe reconocer, ni un límite temporal más allá del fin de un proceso judicial, ni una graduación según el nivel de involucramiento de cada sujeto obligado en el hecho. Este diseño legislativo llama la atención, pues entre reconocer que alguien debe asumir la carga de probar y diseñar un mecanismo sin fronteras balanceadas hay una distancia significativa.

En este momento, estamos a la espera de la reglamentación que la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), la SIC y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) deben generar de manera colaborativa sobre los protocolos de atención a las víctimas y los estándares de verificación de identidad exigibles a cada sector. La propia Ley otorgó un plazo de seis meses para que dicha reglamentación sea expedida¹¹, por lo que en esta Banca & Economía buscamos llamar la atención sobre las problemáticas que plantea su implementación, de manera que, en la medida de lo posible, sirvan como insumo para establecer parámetros que solventen la situación por vía de reglamentación.

Diligente, pero igual responsable. La trampa procesal de la Ley 2573.

Como se mencionó, el mecanismo de la carga dinámica de la prueba puede parecer razonable en su formulación teórica; el problema surge cuando se observa cómo opera ese mecanismo en la práctica una vez la persona denuncia la suplantación. Los mecanismos que la Ley 2573 activa para proteger a la persona suplantada mientras se resuelve el caso son, básicamente, tres: (i) retirar o evitar el reporte negativo ante las centrales de riesgo¹²;

⁵ Artículo 5 de la Ley 2573 de 2026.

⁶ Artículo 6 Ídem.

⁷ Feijoo Urrea, L y Huertas Montero, L. (2022). La carga dinámica de la prueba y su incidencia en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las partes en el proceso judicial. Pág: 131-132. Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/13206>

⁸ Ibidem.

⁹ Artículo 8 de la Ley 2573 de 2026.

¹⁰ Inclusive, puede suceder que haya discrepancias, a pesar de que el proceso interno se hubiera adelantado de forma adecuada, frente a lo cual el sujeto obligado debe promover adicionalmente un proceso penal por estafa (numeral 9 del artículo 5 de la Ley 2573 de 2026).

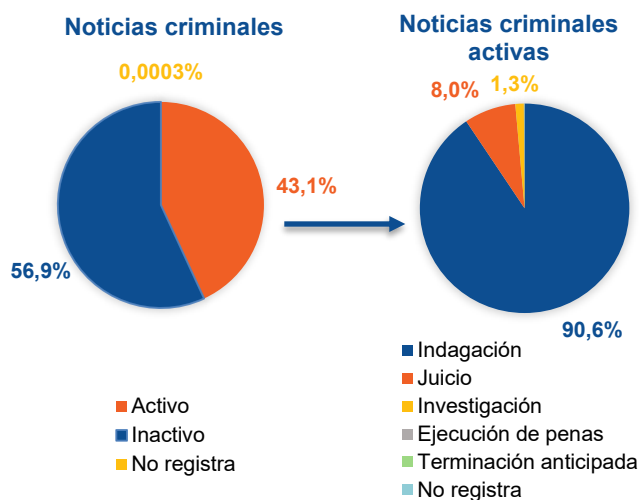
¹¹ Parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 2573 de 2026.

¹² Artículo 7 Ídem.

(ii) suspender el cobro de cuotas, intereses y gastos de cobranza asociados a la obligación reclamada¹³; y (iii) mantener la suspensión hasta que exista un pronunciamiento judicial sobre si hubo o no suplantación¹⁴. La propia Ley aclara que el sujeto obligado no puede declarar por sí mismo que no existió suplantación, sino que debe esperar el pronunciamiento judicial.

El problema es que no se tomó en cuenta la realidad del sistema judicial colombiano. Según el informe de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) 2024, elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) con base en información oficial de la Fiscalía General de la Nación y publicado en octubre de 2025, el 90,6% de las 803.927 noticias criminales activas iniciadas ese año, que representaban apenas el 43% del total de 1.864.518 noticias criminales registradas, quedó estancado en la etapa preliminar de indagación, sin avanzar siquiera a la etapa de juicio¹⁵ (Gráfico 1).

Gráfico 1. Noticias criminales por estado y activas por etapa



Fuente: Informe de estadísticas del SPOA 2024¹⁶ ..

Por su parte, de las 1.907.551 noticias criminales que sí se evacuaron en 2023, el 85,4% terminó en decisión de archivo, y las sentencias contra personas representaron apenas el 2,5% del total evacuado¹⁷ (Gráfico 2).

Si se traslada al escenario de suplantación que regula la Ley 2573, esto significa que, mientras la persona suplantada obtiene protección inmediata desde el momento de la denuncia, el sujeto

Gráfico 2. Noticias criminales evacuadas, por actuación de salida



Fuente: Informe de estadísticas del SPOA 2024¹⁸..

obligado puede quedar con el cobro suspendido durante años, esperando una decisión judicial sobre un delito cometido por un tercero completamente ajeno a la relación contractual con su cliente, sin que su propio nivel de diligencia en la verificación de identidad, al momento de otorgar el producto, incida en absoluto sobre esa espera. Ese tiempo no es neutral, es tiempo durante el cual el sujeto obligado, y no quien causó el daño, absorbe el costo económico de la obligación no cobrada.

Hay, además, un vacío más profundo en el diseño de la ley. El mecanismo asume que existirán solo dos desenlaces posibles: que la autoridad judicial determine que hubo o no suplantación; pero la propia estadística de la Fiscalía muestra que ese no es el desenlace más probable. En 2023, el 52,7% de los archivos procesales se debió a la imposibilidad de la Fiscalía de encontrar o establecer al sujeto activo o pasivo del delito, es decir, a la imposibilidad de identificar al responsable o a la víctima dentro de los estándares que exige un proceso penal¹⁹ (Gráfico 3).

¹³ Artículo 8 Ídem .

¹⁴ Artículo 9 Ídem .

¹⁵ Informe de estadísticas del SPOA 2024. Corporación excelencia en la justicia. Pag 5. Disponible en: https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/12/INFORME_SPOA_2024-VO.pdf

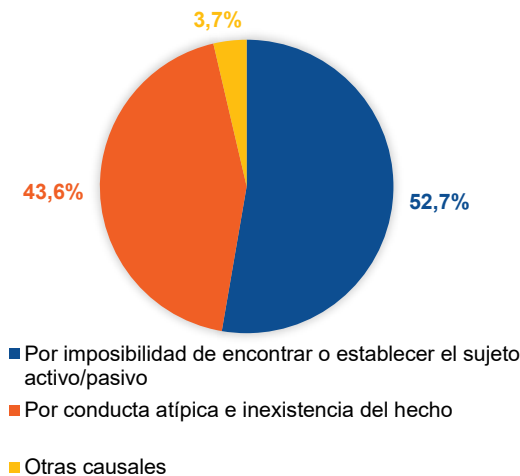
¹⁶ Recuperado de https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/12/INFORME_SPOA_2024-VO.pdf el 6 de julio de 2026.

¹⁷ Informe de estadísticas del SPOA 2024. Corporación excelencia en la justicia. Pag 9.

¹⁸ Recuperado de https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/12/INFORME_SPOA_2024-VO.pdf el 6 de julio de 2026.

¹⁹ Informe de estadísticas del SPOA 2024. Corporación excelencia en la justicia. Pag 10.

Gráfico 3. Caracterización de los archivos



Fuente: Informe de estadísticas del SPOA 2024²⁰.

La Ley 2573 no previó qué ocurre cuando la investigación penal termina en archivo por insuficiencia probatoria, sin que exista una determinación afirmativa ni negativa sobre la existencia del delito. En ese escenario, que, según las cifras oficiales, es el más frecuente y no el excepcional, la Ley no aclara si el cobro puede reanudarse, bajo qué estándar, ni quién asume finalmente la pérdida. Es un vacío normativo con consecuencias económicas reales, no un supuesto residual que pueda dejarse a la interpretación de cada entidad o de cada juez.

Nada de esto implica sugerir que el consumidor presuntamente suplantado deba asumir en su totalidad las consecuencias de un delito. No obstante, tampoco resulta completamente razonable que un sujeto obligado que cumplió su deber de verificación bajo los estándares exigidos por su entidad de vigilancia termine asumiendo, sin límite temporal ni cuantitativo, el costo íntegro de un delito cometido por un tercero, mientras el sistema judicial que debía resolver la controversia ni siquiera logra pronunciarse sobre los hechos en la inmensa mayoría de los casos. Ver cómo otras jurisdicciones han resuelto esta misma tensión, entre proteger a la víctima inmediata y evitar que el costo del delito recaiga indefinidamente sobre un solo actor, es el objeto del apartado siguiente.

Dos maneras de repartir el mismo riesgo

Chile: la responsabilidad objetiva y sus consecuencias

Chile ha experimentado un proceso de reforma escalonado del régimen de responsabilidad objetiva e inmediata a cargo del emisor del medio de pago, lo cual resulta ilustrativo del problema que enfrenta el diseño normativo en materia de mecanismos de responsabilidad por fraude. La Ley 20009 de 2005 chilena originalmente limitó la responsabilidad del usuario únicamente frente a operaciones con tarjeta extraviada, hurtada o robada, condicionando la limitación al aviso oportuno al emisor²¹.

Fue la Ley 21234 de 2020 la que instauró el régimen de responsabilidad objetiva e inmediata y estableció que, ante el desconocimiento de una operación por parte del usuario y si el monto no supera las 35 Unidades de Fomento²², el emisor debe restituir los fondos o cancelar los cargos dentro de un plazo breve, originalmente 5 días hábiles, sin poder exigir documentación adicional al cliente ni cobrar intereses o capital sobre las transacciones reclamadas mientras el caso no se resuelva. Solo después de haber reembolsado puede el emisor intentar recuperar lo pagado ante un juez de policía local, y únicamente si logra acreditar mediante sentencia firme que el usuario actuó con dolo o culpa grave. El plazo del usuario para desconocer transacciones era, en esa versión de la Ley, de 120 días²³.

Los efectos de este marco normativo fueron notables. Según cifras de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (ABIF), entre 2021 y 2023 tanto el número de víctimas como los montos reclamados por operaciones desconocidas crecieron de forma sostenida y con un ritmo cada vez más acelerado. En el primer semestre de 2023, 250.000 usuarios reportaron ser víctimas de fraude, un aumento del 130% respecto al mismo período de 2022. El monto de las operaciones desconocidas siguió la misma tendencia, pasando de 44.588 millones de pesos en el primer semestre de 2021 a 80.293 millones en el primer semestre de 2023; el número de operaciones desconocidas, por su parte, alcanzó una estimación de 172.172 hacia el segundo semestre de ese año²⁴. Asimismo, en el marco de dicha ley se evidenció la proliferación de organizaciones que abusaron masivamente del sistema a través del autofraude (Gráfico 4).

²⁰ Recuperado de https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/12/INFORME_SPOA_2024-VO.pdf el 6 de julio de 2026.

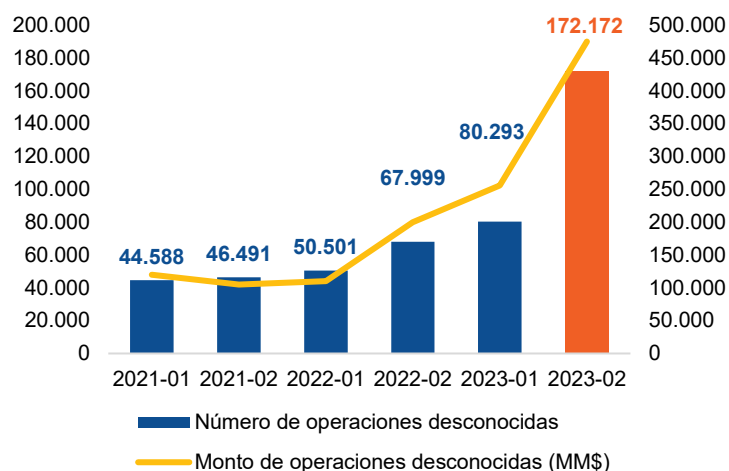
²¹ La Ley 20009 de Chile establece un régimen de limitación de responsabilidad para titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236736>

²² La Unidad de Fomento es una unidad de cuenta referencial en Chile, cuyo valor en pesos chilenos se ajusta diariamente según la inflación. La equivalencia puede consultarse en la dirección electrónica del Servicio de Impuestos Internos en: https://www.sii.cl/valores_y_fechas/uf/uf2026.htm El 8 de julio una unidad de fomento equivalía a 42.11 USD, es decir, a \$141.020,81.

²³ Artículo 5 Bis del Título II De la cancelación de cargos o restitución de fondos de la Ley 20009 Chilena.

²⁴ ABIF con base en información semestral de bancos. Recuperado del informe No. 204 del 4 de enero de 2024. Pag 6. Disponible en: https://banotic.cl/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=https://banotic.cl/wp-content/uploads/2024/01/Informe-ABIF-N-204-2023-Temas-Seleccionados.pdf&attachment_id=3577&dButton=true&pButton=true&oButton=false&sButton=false&editButtons=true&pagemode=none&_wpnonce=2b3796aad1

Gráfico 4. Reporte semestral de operaciones desconocidas (millones de pesos; número de operaciones)



Fuente: ABIF con base en información semestral de bancos. Recuperado del informe No. 204 del 4 de enero de 2024²⁵.

El fenómeno llegó a tal punto que, según reportes de prensa chilena de enero de 2024, solo BancoEstado, una de las entidades financieras del país, había pagado más de 120 millones de dólares en reclamaciones presentadas al amparo de esta Ley, y su presidente atribuyó el problema no a una falta de medidas de seguridad o de tecnología, sino a una debilidad en el diseño regulatorio que termina incentivando el autofraude²⁶.

Posteriormente, la Ley 21673 de 2024 modificó el régimen y, aunque no alteró el estándar probatorio de dolo o culpa grave, sí introdujo los siguientes ajustes procedimentales: (i) redujo de 120 a 60 días el plazo para desconocer operaciones; (ii) extendió de 5 a 10 días hábiles el plazo de restitución; (iii) facultó al emisor para exigir una declaración jurada simple y una denuncia penal previa como condición para el reclamo; (iv) introdujo presunciones de culpa grave y dolo susceptibles de prueba en contrario; (v) creó un procedimiento especial que permite al emisor suspender la restitución o cancelación de los fondos, sin límite de monto, cuando existan antecedentes suficientes de dolo o negligencia grave; entre otros. Estas nuevas exigencias disuadieron parte de las conductas oportunistas y permitieron a las instituciones

financieras reducir sus pérdidas mensuales²⁷.

Singapur: deberes diferenciados y verificables

Singapur ofrece un contraste con su *Shared Responsibility Framework* (SRF), desarrollado conjuntamente por la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS) y la *Infocomm Media Development Authority* (IMDA), que parte de un diagnóstico de que la responsabilidad de prevenir el fraude no debe recaer únicamente en el consumidor, pero tampoco debe presumirse automáticamente en cabeza de un solo actor²⁸. El marco busca preservar la confianza en los pagos digitales, fortalecer la responsabilidad directa de las entidades y operadores frente al consumidor, y enfatizar la responsabilidad individual de mantenerse alerta frente a los fraudes y, a partir de ahí, construye deberes discretos, objetivos y verificables para cada actor, en lugar de un estándar abierto de razonabilidad.

La responsabilidad se distribuye mediante un enfoque de cascada: la entidad financiera responde primero si incumplió alguno de sus deberes; si los cumplió todos, la responsabilidad pasa al operador de telecomunicaciones; y solo si ambos cumplieron íntegramente, la pérdida recae sobre el consumidor. El marco es, sin embargo, deliberadamente acotado en su alcance ya que cubre específicamente los fraudes de suplantación mediante enlaces de phishing con nexo en Singapur, y excluye de manera expresa los fraudes por autorización engañada como estafas de inversión o de índole sentimental y los fraudes mediante malware, precisamente porque en esos casos las obligaciones de cada actor no están todavía suficientemente definidas como para aplicar un estándar objetivo y verificable²⁹.

El contraste entre ambos casos es directo. Chile muestra qué ocurre cuando la responsabilidad se traslada de manera objetiva e inmediata hacia quien tiene mejor acceso a la evidencia; sin un catálogo de deberes diferenciados ni un límite claro a la presunción, el fraude no disminuye, sino que muta hacia el autofraude, y el costo se traslada en última instancia a todos los usuarios del sistema a través de mayores comisiones. Singapur muestra la alternativa con deberes objetivos, verificables y diferenciados según el rol de cada actor, que permiten activar la responsabilidad por el incumplimiento de un deber específico y no por el simple hecho de que el daño ocurrió.

²⁵ Recuperado de https://banotic.cl/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=https://banotic.cl/wp-content/uploads/2024/01/Informe-ABIF-N-204-2023-Temas-Seleccionados.pdf&attachment_id=3577&dButton=true&pButton=true&oButton=false&sButton=false&editButtons=true&pagemode=none&_wpnonce=2b3796aad1 el 6 de julio de 2026.

²⁶ Denuncian "autofraudes" y mal uso de la Ley de Fraudes. Publimetro, 4 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.publimetro.cl/noticias/2024/01/04/denuncian-autofraudes-y-mal-uso-de-la-ley-de-fraudes/>

²⁷ Comisión para el Mercado Financiero. Regulator y Supervisor de Chile. Nota técnica No. 02/25. Antecedentes sobre la aplicación de la Ley de Fraudes, Octubre 2025. Pag 23. https://www.cmfchile.cl/portal/estadisticas/626/articles-100079_doc_pdf.pdf

²⁸ Singapur lanza marco de responsabilidad compartida para combatir estafas de phishing. Col Global, 9 de noviembre de 2025. Disponible en: <https://www.colglob.com/article/singapur-lanza-marco-de-responsabilidad-compartida-para-combatir-estafas-de-phishing-1762712392561>

²⁹ Consultation Paper on Proposed Shared Responsibility Framework. Monetary Authority of Singapore. P016- 2023 – October 2023. Pag. 14 - 15. <https://www.mas.gov.sg/publications/consultations/2023/consultation-paper-on-proposed-shared-responsibility-framework>

La corresponsabilidad que falta en nuestro diseño

Ningún esquema de responsabilidad compartida funciona si uno de los actores del sistema queda completamente exento de deberes de cuidado. Esto no es una afirmación ideológica sobre quién merece protección, es una observación sobre el diseño de incentivos. Si el consumidor sabe que, sin importar lo que ocurra en el caso concreto, el sujeto obligado va a absorber la pérdida sin que exista ningún estándar de conducta exigible de su parte, el sistema pierde uno de sus mecanismos naturales de prevención, que es la vigilancia del propio titular de la información sobre sus datos y sus canales de autenticación.

La Ley 2573, aunque exige que la persona afectada denuncie dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación de suplantación del titular al sujeto obligado³⁰, no incorpora un estándar de cuidado que module la protección según la diligencia del consumidor, o falta de ella, al momento en que ocurrió el hecho. Esa ausencia es reflejo de algo más amplio y es que la Ley 2573 es una norma reactiva, pues no desarrolla una dimensión preventiva de la suplantación a partir del manejo consciente y diligente de los datos personales por parte de quien los posee.

Esta omisión no es menor si se considera el tipo de conductas que la propia Ley reconoce como modalidades de suplantación: uso de documentos ajenos, tratamiento no autorizado de datos personales, uso fraudulento de tarjetas y creación de perfiles digitales falsos³¹. Todas estas modalidades comparten un insumo común, la disponibilidad de información personal suficiente para que un tercero pueda hacerse pasar de manera convincente por otra persona ante un sistema de verificación.

Por esta razón, es importante que las autoridades involucradas promuevan que el consumidor se empodere en la protección de sus propios datos. En esa línea, la SIC ha avanzado con la campaña "No entregues la llave de tu identidad", lanzada en junio de 2026, que combina recomendaciones de autocuidado (desconfiar de mensajes que exigen actuar con urgencia, no compartir códigos de verificación por ningún medio, confirmar la información a través de canales oficiales, revisar periódicamente el historial crediticio en operadores como Experian o TransUnion) con una campaña de sensibilización pública sobre el valor de la propia identidad digital³².

Los datos personales son, hoy, uno de los activos más valiosos que tenemos. Nos pertenecen, y sin embargo los entregamos con una facilidad que rara vez corresponde a su valor real.

Cada vez que ingresamos a una página web, adquirimos un servicio o entramos a un establecimiento comercial, es probable

que estemos autorizando el tratamiento de información sensible sin haber verificado con precisión qué es exactamente lo que estamos permitiendo que se haga con ella. Esa autorización, dada casi de manera automática, es precisamente el insumo que un tercero puede utilizar para suplantarnos.

Por eso, la prevención de la suplantación de identidad no puede depender únicamente de lo que hagan los sujetos obligados. Requiere, también, una cultura de lectura de lo que autorizamos (entender qué datos se están solicitando, con qué propósito y por cuánto tiempo) y un ejercicio consciente de empoderamiento sobre el activo más valioso que tenemos bajo nuestro control directo, nuestra propia identidad. Ninguna Ley, por robusta que sea su carga probatoria, puede sustituir esa vigilancia personal, solo puede complementarla.

Conclusiones y consideraciones finales

Debemos evitar caer en cualquiera de los dos extremos que suelen dominar el debate público sobre la Ley 2573. No se trata de que la Ley esté totalmente mal concebida, ni que su diseño actual sea suficiente para lograr lo que se propone. Que un tercero suplante la identidad de una persona para defraudar a un sujeto obligado es un hecho frente al cual alguien debe responder, en eso no hay controversia. La controversia está en cómo se determina quién responde y en qué condiciones.

La experiencia comparada no deja en manos de la especulación cuáles son las consecuencias según las diferentes opciones de diseño. De un lado, se muestra qué ocurre cuando la responsabilidad objetiva e inmediata se instala sin deberes diferenciados ni un mecanismo de exoneración que funcione: el fraude no disminuye, muta hacia el autofraude, y el costo termina trasladándose a todos los usuarios del sistema a través de mayores comisiones; de otro, no se renuncia a proteger al consumidor, pero se exige, en cambio, construir deberes objetivos, verificables y diferenciados según el rol de cada actor, de manera que la responsabilidad se active por el incumplimiento de un deber específico y no por el simple hecho de que el daño ocurrió. En este último caso, se valoran los esfuerzos (y costos) de la prevención a través del cumplimiento de obligaciones por parte de los prestadores (entidad financiera y operador de telecomunicaciones), y se empodera al consumidor en la protección de su información, fortaleciéndose el autocuidado.

Las entidades financieras administran a diario los ahorros de millones de colombianos, y son también el vehículo a través del cual crece la vida crediticia de las personas. Esa relación no es un juego de suma cero en el que gana el consumidor o gana la entidad; es, en su diseño más elemental, una relación de crecimiento conjunto, pues si los consumidores acceden a más crédito y lo pagan de manera sostenible, el sistema financiero

³⁰ Artículo 8 de la Ley 2573 de 2026.

³¹ Artículo 4 Ídem

³² La SIC alerta por aumento de suplantación de identidad en el país y lanza campaña para prevenir fraudes digitales. Noticias página de la Superintendencia de Industria y Comercio, 23 de junio de 2026..

| Banca & Economía |

2026

Edición 1529

crece con ellos, y si el sistema financiero se debilita, también se debilita la capacidad de la economía de seguir otorgando ese crédito.

Cuando la totalidad de la carga probatoria y la totalidad del riesgo económico recaen sobre la entidad financiera, sin que su propia diligencia le permita restablecer el cobro mientras no exista un pronunciamiento judicial, el resultado no es solo una cuestión de justicia distributiva entre dos partes, en la que se protege exclusivamente al consumidor financiero, es un problema de diseño institucional, pues la entidad financiera termina asumiendo, de manera unilateral, la consecuencia económica de un delito que eventualmente pudo ser cometido por un tercero ajeno a la relación. Si el objetivo compartido por todos los actores es proteger al consumidor y, al mismo tiempo, permitir que el sistema financiero siga creciendo y ampliando el acceso al crédito, un diseño que traslada indefinidamente ese riesgo hacia un solo actor, sin límites cuantitativos ni temporales, ni mecanismos ágiles de restitución cuando la diligencia ya fue probada, no protege el sistema, lo debilita, y afecta la capacidad de seguir cumpliendo la función que en principio se buscaba proteger.



@asobancaria



Asobancaria



@asobancaria

8



@asobancariaco



www.asobancaria.com

**Aso
Ban
Caria**

90
Años
Acercando la
Banca a los
Colombianos

Principales indicadores macroeconómicos

	2022	2023					2024					2025					2026*
	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total
Producto Interno Bruto																	
PIB Nominal (COP Billones)	1.471	1.587	403	411	437	463	1.713	444	442	478	490	1.854	473				2.021
PIB Nominal (USD Billions)	345,7	366,9	102,9	104,7	106,7	106,5	420,8	105,9	105,7	119,4	198,4	457,6	124,2				551,8
PIB Real (COP Billones)	973	981	237	244	250	265	995	243	249	259	271	1.022	247,7				1.047
PIB Real (% Var. interanual)	7,3	0,8	0,3	1,6	1,6	2,4	1,5	2,6	2,1	3,6	2,3	2,6	2,2				2,5
Precios																	
Inflación (IPC, % Var. interanual)	13,1	9,3	7,4	7,2	5,8	5,2	5,2	5,1	4,8	5,2	5,1	5,1	5,6	6,1			6,5
Inflación sin alimentos (% Var. interanual)	10	10,3	8,8	7,6	6,5	5,6	5,6	5,2	4,8	4,9	5,1	5,1	5,4	6,0			6,4
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	4.810	3.822	3.842	4.148	4.164	4.409	4.409	4.193	4.070	3.901	3.757	3.757	3.670	3.444			3.667
Tipo de cambio (Var. % interanual)	20,8	-20,5	-17,0	-1,0	2,7	15,4	15,4	9,1	-1,9	-6,3	-14,8	-14,8	-12,5	-15,4			-3,2
Sector Externo																	
Cuenta corriente (USD millones)	-20.879	-8.320	-1.602	-1.428	-1.650	-2.333	-7.012	-1.696	-2.458	-2.817	-3.912	-10.882	-1.573				-13.655
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	6,0	2,3	1,6	1,4	1,5	2,2	1,7	1,6	2,3	2,4	3,1	2,3	1,2				3,0
Balanza comercial (% del PIB)	-4,7	-2,1	-1,7	-2,3	-2,2	-3,0	-2,3	-2,4	-3,6	-3,4	-3,5	-3,2	-2,0				3,6
Exportaciones F.O.B. (% del PIB)	21,3	18,7	15,7	16,5	16,7	16,8	16,4	16,1	16,4	15,6	14,1	15,6	15,1				11,1
Importaciones F.O.B. (% del PIB)	25,9	20,9	17,4	18,7	19,0	19,8	18,7	18,5	20,1	19,0	17,6	18,8	17,1				14,7
Renta de los factores (% del PIB)	-4,9	-3,7	-3,1	-2,8	-3,1	-3,2	-3,1	-2,8	-2,6	-2,5	-2,9	-2,7	-2,5				3,2
Transferencias corrientes (% del PIB)	3,6	3,5	3,2	3,7	3,8	3,9	3,7	3,6	3,9	3,5	3,3	-3,6	3,3				-4,0
Inversión extranjera directa (pasivo) (% del PIB)	5,0	4,6	3,5	2,6	3,1	3,8	3,3	2,6	3,1	2,4	2,0	2,5	2,6				
Sector Público (% del PIB)																	
Bal. primario del Gobierno Central	-1,0	-0,3	0,0	-0,8	0,0	-1,5	-2,4	-0,8	-0,5	-0,4	-1,8	-3,5					-3,7
Bal. del Gobierno Nacional Central	-5,3	-4,2	-1,0	-2,3	-0,9	-2,6	-6,7	-2,0	-1,7	-0,3	-2,3	-6,4					-6,7
Bal. primario del SPNF	-1,6	1,6	-0,4	-0,7	-1,1	-1,2	-1,2	-1,4	-0,4	-0,7	-3,4	-3,4					
Bal. del SPNF	-6,2	-2,7	-0,1	-1,3	-1,8	-5,9	-5,9	-0,3	-2,4	-2,8	-6,7	-6,7					
Indicadores de Deuda (% del PIB)																	
Deuda externa bruta	59,2	59,7	56,5	53,6	53,0	52,7	52,7	52,9	53,8	53,5	53,8	53,8					...
Pública	36,3	37,1	35,5	33,0	32,2	31,6	31,6	31,6	32,5	32,2	33,3	33,3					...
Privada	22,9	22,6	21,4	20,6	20,8	21,1	21,1	21,3	21,3	21,3	20,5	20,5					...
Deuda neta del Gobierno Central	53,2	52,7	50,5	54,4	55,6	59,0	59,0	55,5	56,8	56,3	58,5	58,5					60,3

*Proyecciones de Asobancaria.

Fuentes: DANE, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: Las cifras del balance del SPNF se presentan como valores acumulados en lo corrido del año.

Banca & Economía

2026

Edición 1529

Estados financieros del sistema bancario Colombia

	dic-22	dic-23	dic-24	dic-25	may-26 (a)	abr-26	may-25 (b)	Var. real anual (a) - (b)
Activo	924.121	959.797	998.266	1.065.112	1.100.189	1.091.453	996.550	4,3%
Disponible	58.321	64.582	59.096	58.557	60.598	62.476	50.502	13,4%
Inversiones	180.818	189.027	215.062	222.619	233.909	231.247	204.368	8,1%
Cartera de crédito	642.473	655.074	677.712	729.161	755.215	749.089	693.726	2,8%
Consumo	200.582	196.005	189.083	202.184	208.198	206.802	190.617	3,2%
Comercial	330.686	338.202	357.805	379.824	393.337	389.965	366.809	1,3%
Vivienda	95.158	102.972	111.301	124.711	129.659	128.596	115.842	5,7%
Microcrédito	16.047	17.896	19.524	22.443	24.020	23.726	20.459	10,9%
Provisiones	37.224	39.752	40.396	39.208	39.952	39.893	39.357	-4,1%
Consumo	15.970	18.644	17.922	16.078	16.318	16.261	16.750	-8,0%
Comercial	16.699	16.335	17.446	17.809	18.063	18.115	17.422	-2,1%
Vivienda	3.189	3.413	3.641	3.996	4.198	4.148	3.842	3,2%
Microcrédito	858	1.181	1.332	1.310	1.372	1.369	1.303	-0,5%
Pasivo	818.745	856.579	885.571	963.512	997.703	990.843	902.986	4,4%
Depósitos y otros instrumentos	686.622	731.321	777.404	850.640	879.317	875.077	802.550	3,5%
Cuentas de ahorro	297.926	286.217	313.749	351.454	364.910	364.026	314.703	9,5%
CDT	207.859	272.465	287.571	311.028	332.638	332.304	313.200	0,3%
Cuentas Corrientes	80.608	75.483	77.164	79.580	79.881	81.681	74.010	2,0%
Otros depósitos	100.229	97.156	98.919	108.578	101.889	97.067	100.637	-4,4%
Patrimonio	105.376	103.218	112.695	101.600	102.486	100.610	93.564	3,5%
Utilidades (año corrido)	14.222	8.133	8.326	14.206	6.924	4.814	4.801	36,2%
Ingresos financieros de cartera	63.977	91.480	85.888	81.580	37.497	29.514	33.364	6,2%
Gastos por intereses	28.076	60.093	53.748	47.226	21.724	16.988	19.688	4,2%
Margen neto de intereses	38.069	35.918	36.372	38.680	17.968	14.230	15.805	7,4%
Indicadores (%)								
Calidad	3,61	4,90	4,62	3,75	3,67	3,71	4,31	-0,63
Consumo	5,44	8,10	6,80	4,84	4,84	4,84	5,96	-1,12
Comercial	2,73	3,42	3,59	3,22	3,10	3,16	3,57	-0,47
Vivienda	2,47	3,03	3,51	3,08	3,02	3,04	3,33	-0,30
Microcrédito	5,46	8,50	8,57	6,71	6,50	6,55	7,68	-1,18
Cubrimiento	160,6	123,8	129,1	143,3	144,1	143,5	131,8	-12,34
Consumo	146,4	117,4	139,4	164,4	162,1	162,6	147,5	14,63
Comercial	184,7	141,2	135,8	145,6	148,3	146,8	133,2	15,19
Vivienda	135,5	109,3	93,2	104,0	107,1	106,0	99,7	7,42
Microcrédito	97,9	77,7	79,6	86,9	87,8	88,1	82,9	4,93
ROA	1,5	0,8	0,8	1,3	1,5	1,3	1,2	0,36
ROE	13,5	7,9	7,4	14,0	17,0	15,1	12,8	4,23
Solvencia	17,1	16,5	16,9	15,9	15,4	15,2	15,3	0,02
IRL	183,7	194,0	183,8	178,4	170,2	175,6	183,8	-13,58
CFEN G1	109,6	115,5	115,5	116,8	115,9	116,5	116,5	-0,58
CFEN G2	126,2	124,1	139,2	132,7	124,2	126,2	126,9	-2,73

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Nota: G1 corresponde a bancos con activos superiores al 2% del total y G2 a bancos diferentes a G1 que tengan cartera como activo significativo.



@asobancaria



Asobancaria



@asobancaria

10



@asobancariaco



www.asobancaria.com



Banca & Economía

2026

Edición 1529

Principales indicadores de inclusión financiera

	2021	2022	2023					2024					2025					2026
	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	Total
Profundización financiera - Cartera/PIB (%) EC + FNA	50,9	48,3	47,1	46,8	46,7	46,2	46,2	45,9	45,4	45,3	44,0	44,0	43,4	43,4	43,1	43,6	43,6	42,9
Efectivo/M2 (%)	17,0	16,3	14,7	14,3	13,9	15,0	15,0	14,2	14,1	14,5	15,5	15,5	15,3	15,3	15,5	16,8	16,8	15,6
Cobertura																		
Municipios con al menos una oficina o un corresponsal bancario (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0					
Municipios con al menos una oficina (%)	79,5	78,7	76,8	77,0	76,8	78,7	78,7	76,7	77,4	76,7	77,2	77,2	73,9					
Municipios con al menos un corresponsal bancario (%)	92,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0					
Acceso*																		
Productos personas																		
Indicador de inclusión financiera (%)	90,5	92,3	92,9	93,2	93,7	94,6	94,6	95,0	95,4	95,9	96,4	96,4	96,9	97,5	97,4			
Indicador de acceso a depósitos (%)	89,1	91,2	92,0	92,4	92,9	94,0	94,0	94,4	94,8	95,4	95,8	95,8	96,4	97,1	97,0			
Indicador de acceso a crédito (%)	34,5	36,2	35,2	35,3	35,2	35,3	35,3	35,0	35,5	35,2	35,5	35,5	35,3	35,6	36,1			
Adultos con: (en millones)																		
Al menos un producto	33,5	34,7	35,1	35,3	35,6	36,1	36,1	36,4	36,7	37,0	37,7	37,7	37,7	38,0	38,1			
Depósitos	26,4	28,0	28,4	28,7	29,2	30,5	30,5	30,9	31,2	31,5	37,1	37,1	37,5	37,9	37,9			
Cuentas de ahorro	28,9	29,9	29,3	29,5	30,6	30,8	30,8	31,2	31,3	31,5	31,9	31,9	32,3					
Cuenta corriente	1,9	1,8																
Depósitos de bajo monto	21,1	23,5	24,2	24,7	25,3	27,5	27,5	28,1	28,5	29,0	29,5	29,5	29,9					
CDT	-	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4					
Al menos un crédito	12,6	13,5	13,4	14,4	13,5	13,5	13,5	13,4	13,7	13,6	13,7	13,7	13,8	13,9	14,1			
Crédito de consumo	6,9	7,8	7,4	7,4	7,3	7,3	7,3	7,4	7,4	7,4	8,5	8,5	7,4					
Tarjeta de crédito	7,9	8,5	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,8	8,7	9,0	9,0	9,1					
Microcrédito	2,3	2,3				2,4	2,4	2,3	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2					
Crédito de vivienda	1,2	1,3				1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2					
Crédito comercial	0,2	0,5																
Uso*																		
Productos personas																		
Adultos con: (%)																		
Algún producto activo	74,8	77,2	77,8	78,2	79,1	82,7	82,7	82,5	83,0	83,5	83,9	83,9	84,8	85,7	86,4			
Cuentas de ahorro activas	65,7	51,9				54,5	54,5	54,1	53,3	53,6	66,4	66,4	55,4					
Cuentas corrientes activas	73,7	74,5																
Cuentas CAES activas																		
Cuentas CATS activas	76,3	78,6				80,1	80,1	80,7	81,2	81,7	81,7	81,7						
Depósitos electrónicos																		
Productos de ahorro a término (CDT)		73,2																

* Vigiladas por la SFC, la SES, y ONG.



@asobancaria



Asobancaria



@asobancaria

11



@asobancariaco



www.asobancaria.com

Aso
Ban
Caria

90
Años
Acercando la
Banca a los
Colombianos

Banca & Economía

2026

Edición 1529

Principales indicadores de inclusión financiera

	2021	2022						2023						2024						2025			2026
	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	Total				
Acceso*																							
Productos empresas																							
Empresas con: (en miles)																							
Al menos un producto	1.028,6	1.077,1	...	...	...	...	1.169,6	...	...	...	...	1.232,5	...	...	...	...	...	...	...				
*Productos de depósito	998,9	1.046,4	...	...	...	...	1.166,4	...	...	...	...	1.230,8	...	...	...	...	...	...	...				
*Productos de crédito	280,2	380,2	...	...	...	...	417,6	...	...	...	...	453,9	...	...	...	...	...	...	...				
Uso*																							
Productos empresas																							
Empresas con: (%)																							
Algún producto activo	70,5	72,4																					
Número de operaciones (millones)	11.160	8.020	3.567	3.933	3.691	4.117	15.308	3.986	4.499	5.613	6.016	20.114	5.300	5.190	5.667	6,234	22.391	6.078					
No monetarias (Participación)	56,1	55,8	49,7	49,2	39,7	38,4	44,1	37,4	36,9	51,9	53,2	46,8	48,7	40,6	40,5	43,0	43,1	41,3					
Monetarias (Participación)	43,8	44,2	50,3	50,8	60,3	61,0	55,9	62,6	63,1	45,3	46,74	53,1	51,3	59,4	59,5	57,1	56,9	58,7					
No presenciales (Participación)	75,0	77,0	79,0	80,0	77,6	79,1	78,6	79,0	80,6	84,1	83,8	84,0	82,4	81,4	83,0	84,0	82,8	84,6					
Presenciales (Participación)	25,0	23,0	21,0	20,0	22,4	20,9	21,4	21,0	19,4	15,9	16,2	16,0	17,6	18,6	17,0	16,0	17,2	15,4					
Monto (COP) billones	9.198	11.093	2.569	2.410	2.383	2.599	9.960	2.540	2.727	2.722	2.996	10.985	2.859	2.913	3.072	3.184	12.029	3153					
Tarjetas																							
Créditos vigentes (millones)	15,6	16,0	15,8	15,5	15,4	15,0	15,0	14,37	14,0	13,8	13,9	13,9	13,4	15,1	15,1	15,3	15,3	15,6					
Débitos vigentes (millones)	40,8	45,8	46,2	46,4	47,1	47,2	47,2	46,0	44,9	45,4	45,3	45,3	47,6	48,9	50,0	52,1	52,1	53,9					
Ticket promedio compra crédito (\$miles)	219,9	281,1	265,3	264,6	254,6	259,0	259,0	253,4	248,9	252,3	258,2	258,2	249,8	257,6	250,5	260,4	260,4	251,3					
Ticket promedio compra débito (\$miles)	124,9	108,1	100,6	100,7	96,0	111,1	111,1	93,2	94,7	91,7	97,1	97,1	93,0	90,6	89,8	96,0	96,0	89					

* Vigiladas por la SFC, la SES, y ONG microfinancieras.

Fuentes: Banca de las Oportunidades, Superintendencia Financiera de Colombia.



@asobancaria



Asobancaria



@asobancaria

12



@asobancariaco



www.asobancaria.com

Aso
Ban
Caria

90
Años
Acercando la
Banca a los
Colombianos