

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESQUEMA DE DATOS ABIERTOS PARA LA INCLUSIÓN CREDITICIA EN COLOMBIA

Descripción

La Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) estableció como política pública el desarrollo de instrumentos para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente de pequeños productores agropecuarios y micronegocios, mediante un esquema de datos abiertos. Esta iniciativa busca crear un sistema que fomente la competencia e innovación en el mercado financiero, promoviendo el intercambio seguro de información y ampliando la inclusión financiera mediante datos confiables y accesibles que permitan mejorar el perfilamiento crediticio de los usuarios.

Actualmente Colombia opera bajo un esquema de finanzas abiertas voluntario (Decreto 1297 de 2022), mientras la URF trabaja en la reglamentación para transitar a un esquema obligatorio. Este documento presenta en seis secciones los objetivos de política pública, el contexto normativo e institucional, el diagnóstico de inclusión financiera, la caracterización de datos con vocación de pertenecer al esquema, y la propuesta de gobernanza interinstitucional necesaria para implementar de manera segura y transparente la política de datos abiertos para la inclusión financiera y crediticia.

Autores:

Mariana Aya
Subdirectora de Desarrollo
de Mercados

Paola Peña
Asesor

Felipe Londoño
Asesor

Martín Quiñones
Asesor

Daniel Taboada
Asesor

Palabras Clave:

**Datos abiertos, inclusión
financiera, competencia,
innovación, Plan Nacional
de Desarrollo**





Tabla de contenido

Listado de acrónimos	3
I. Introducción	6
II. Objetivo y visión	8
III. Contexto normativo e institucional	10
IV. Diagnóstico	18
V. Caracterización de sectores y datos	26
VI. Gobernanza	46
VII. Recomendaciones	49
VIII. Bibliografía	59



Listado de acrónimos

- ACCC** Comisión Australiana de Competencia y Consumo
- ADR** Agencia de Desarrollo Rural
- ADRES** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
- ADRs** Accredited Data Recipients
- AFI** Alliance for Financial Inclusion
- API** Application Programming Interface (interfaz de programación de aplicaciones)
- BDA** Base de Datos Única de Afiliados
- CADE** Conselho Administrativo de Defesa Econômica (autoridad de competencia de Brasil)
- CDR** Consumer Data Right
- CIIEF** Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Financiera
- CIIF** Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera
- CONPES** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CRA** Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
- CRC** Comisión de Regulación de Comunicaciones
- CREG** Comisión de Regulación de Energía y Gas
- CorfiColombiana** Corporación Financiera Colombiana S.A.
- DANE** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DBM** Depósitos de Bajo Monto
- DIAN** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales



DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
GovTech	Government Technology Agency of Singapore
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPEM	Índice de Pobreza Energética Multidimensional
MAS	Monetary Authority of Singapore
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
NIST	National Institute of Standards and Technology
OAIC	Oficina del Comisionado de Información (Australia)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE)
OTIC	Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación
PCI DSS	Payment Card Industry Data Security Standard
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RADIAN	Registro de Facturas Electrónicas
RIF	Reporte de Inclusión Financiera
RSH	Registro Social de Hogares
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUI	Registro Universal de Ingresos



RUT	Registro Único Tributario
SAT	Sistema de Afiliación Transaccional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGFinDex	Singapore Financial Data Exchange
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social en Colombia
SMS	Short Message Service (mensaje de texto)
SNDGG	Smart Nation and Digital Government Group
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SisCONPES	Sistema de Gestión de Documentos CONPES
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URF	Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera



I. Introducción

El desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente de los pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, fue establecido como política pública a través de los artículos 88 y 89 de la Ley 2294 de 2023 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Como una política pública estratégica para el sector financiero colombiano incluyó, entre otras medidas, la promoción de la disponibilidad de información para la caracterización y perfilamiento crediticio a través de mecanismos como el esquema de datos abiertos para la inclusión financiera.

Esta iniciativa complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional por fortalecer la inclusión financiera y la convergencia a modelos internacionales. En particular, a través de esta se busca crear un sistema que fomente la competencia e innovación en el mercado financiero, promoviendo modelos de negocio basados en el intercambio seguro de información y ampliar la inclusión financiera y crediticia mediante el uso de datos confiables y accesibles que promuevan el surgimiento de modelos colaborativos y la profundización en el perfilamiento de sus usuarios para ofrecer mejores servicios. Un primer avance en este frente corresponde a la expedición del Decreto 368 de 2026, a través del cual se establece la reglamentación de la apertura de datos del sector financiero colombiano, sin embargo se hace necesario planificar la implementación del siguiente paso en la política pública, razón por la cual desde la |URF se planean algunas recomendaciones para la implementación del esquema de datos abiertos.

Esta propuesta hace parte del objetivo estratégico de la URF denominado "*Promover la inclusión de la población excluida de los servicios financieros*", y a través de la cual también se elaboró el documento técnico "*Facilitadores de un marco de datos abiertos para la inclusión financiera*" a través de una cooperación técnica con el Banco Mundial. En este documento, el Banco Mundial, a través de un grupo de expertos en la materia, identificó los aspectos a considerar en una política pública de datos abiertos a partir de los tres objetivos definidos en la norma inclusión, competitividad e innovación. En este documento se incorporan los resultados de este estudio y se fija una propuesta de trabajo interinstitucional que permita a los diferentes sectores identificados, en el marco de sus competencias,



articular las medidas necesarias para implementar una política de datos abiertos para la inclusión financiera.

El presente documento cuenta, junto con esta introducción, con ocho secciones: en la segunda se desarrollarán los objetivos de política pública definidos en la ley y la visión de trabajo que guiará este documento; en la tercera se expondrá el contexto normativo e institucional relacionado vigente y en desarrollo por parte del Gobierno Nacional; en la cuarta se presentará el diagnóstico en materia de inclusión financiera y la penetración del acceso a crédito, junto con los resultados de la encuesta promovida por la URF al sector financiero sobre aquellos datos que tienen vocación de pertenecer al esquema de datos abiertos para la profundización crediticia de la economía popular y comunitaria; en la quinta se caracterizarán los datos con vocación de pertenecer al sistema de datos abiertos de manera organizada por el sector al que pertenezcan y las competencias de dichos sectores; y en la sexta se establecerá la propuesta de gobernanza interinstitucional y las recomendaciones estratégicas para implementar de manera segura y transparente la política del esquema de datos abiertos para la inclusión financiera y crediticia.



II. Objetivo y visión

El objetivo central de este documento es orientar el proceso de implementación del mandato de los artículos 88 y 89 de la Ley 2294/2023, que ordena impulsar el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente de pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, a través de la promoción de la disponibilidad de información para la caracterización y perfilamiento crediticio.

Diferentes organismos multilaterales definen a la inclusión financiera como el acceso por parte de personas y empresas a productos y servicios financieros que atiendan sus necesidades¹. Para la medición de la inclusión financiera se tienen en cuenta diferentes dimensiones, dentro de las cuales se encuentran el acceso, uso activo, calidad y bienestar², principalmente para productos de ahorro, crédito, y seguros. Así mismo, se evalúan aspectos relacionados con la oferta y demanda que permiten establecer las medidas conducentes para el cierre de brechas en la materia.

Conforme a los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la apertura de datos debe ser utilizada como una herramienta para fomentar la inclusión financiera y crediticia mediante la reducción de las asimetrías de información e incentivar la competencia e innovación en el sistema financiero. El intercambio de datos se consolida como un habilitador para mejorar la capacidad de análisis y toma de decisiones de los actores públicos y privados, el perfilamiento de los usuarios y el ofrecimiento de mejores servicios.

Este documento parte del contexto normativo e institucional relevante y del diagnóstico sobre la necesidad de contar con un esquema de datos abiertos para la inclusión financiera y crediticia, con un enfoque en el cierre de brechas en materia de acceso al crédito por parte

¹ <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>

² La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés) afirma que la inclusión financiera debe definirse a partir de cuatro dimensiones: el acceso, el uso, la calidad y el bienestar. Consideran el acceso como "las capacidades para poder usar los servicios financieros formales disponibles" y el uso como "permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros". Asimismo, la calidad se relaciona con los atributos de los productos y servicios y su pertinencia para atender las necesidades de los clientes y si el desarrollo de productos tiene en cuenta estas necesidades: "esta medición de la calidad sería entonces utilizada para evaluar las características y profundidad de la relación entre consumidores y prestadores de servicios financieros, así como también las alternativas disponibles y los niveles de comprensión de esas alternativas y sus implicaciones". Por último, el bienestar es entendido como "el impacto positivo que un dispositivo o servicio financiero ha tenido en la vida de los consumidores" (AFI, 2011).



de las personas que conforman la economía popular y comunitaria, así como las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) al sistema financiero y tiene los siguientes objetivos específicos:

- **Identificar sectores y tipos de datos con vocación de integrarse en el esquema de datos abiertos.** En consonancia con el mandato de los artículos 88 y 89 de la Ley 2294 de 2023 y la encuesta realizada por la URF al sector financiero, este documento propone los sectores prioritarios y conjuntos de datos identificados para promover la inclusión de personas que conforman la economía popular y comunitaria y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) al sistema financiero.
- **Proponer una serie de recomendaciones por sectores que facilite** la implementación del esquema de datos abiertos, atendiendo el marco de competencia de cada una de las entidades vinculadas desde lo público y lo privado.

Con lo anterior, la visión que guía estas recomendaciones es que **Colombia** consolidará un ecosistema financiero competitivo, innovador e inclusivo, donde la información necesaria para ampliar el acceso al crédito de la economía popular y comunitaria, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas, circule de manera segura, interoperable y transparente. Este ecosistema garantizará plenamente los derechos constitucionales y legales de los titulares de la información y contará con un instrumento articulador que integre a todos los actores públicos y privados con vocación de participar en un sistema de datos abiertos para impulsar la inclusión financiera.



III. Contexto normativo e institucional

Como parte de la agenda del Gobierno Nacional se deben distinguir dos tipos de iniciativas de apertura de datos. Por un lado, la agenda de datos abiertos asociada al Gobierno abierto, la cual se centra en la publicación de información pública en formatos accesibles y reutilizables, con el fin de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Esta política se fundamenta en el derecho constitucional de acceso a la información consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política, regulado a través de la Ley 1712 de 2014 y reglamentado a través del Decreto 103 de 2015 que fue incorporado en el Decreto 1081 de 2015. Esta Ley establece que la información pública³ es un bien de la sociedad, y por tanto debe publicarse salvo en los casos que deba ser reservada o limitado su acceso para proteger los datos personales o que sea clasificada como información reservada o restringida, alineándose con las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. Como principio rector de esta política se encuentra el “Principio de Máxima Publicidad para Titular Universal”⁴, que vela por la obligación de publicación de la información que cumpla con los criterios para ello.

La política de datos abiertos se articula con la Política de Gobierno Digital liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que busca transformar la relación entre el Estado y la ciudadanía mediante el uso estratégico de las TIC. Estas políticas se complementan con la Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data) – CONPES 3920 de 2018, que establece lineamientos para el aprovechamiento de los datos públicos, privados y personales, clarificando categorías y límites de uso, y asignando al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al MinTIC un rol rector en la construcción de capacidades para la economía de datos, y la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial – CONPES 3975, que considera la infraestructura de datos, la interoperabilidad y la apertura de información pública como condiciones necesarias para la innovación digital en el sector público y privado.

Por otro lado, se encuentra el asunto central del presente documento: el esquema de datos abiertos para la inclusión financiera, ordenado en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, que no pretende publicar masivamente la información almacenada en entidades públicas, sino

³ De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1712 de 2014 es información pública “toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal”

⁴ El artículo 2 de la Ley 1712 de 2014 establece: “**ARTÍCULO 2. Principio de máxima publicidad para titular universal.** Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.”



que versa sobre la circulación de los datos de las personas naturales y jurídicas. Su propósito es habilitar el intercambio de datos personales entre entidades públicas y privadas, siempre con el consentimiento de los titulares, para facilitar la inclusión financiera mediante el acceso al crédito, promoviendo la competencia y la innovación. En este sentido, el citado artículo faculta al Gobierno Nacional para diseñar y reglamentar un esquema que permita la apertura y el uso de datos provenientes de entidades públicas y privadas bajo estándares estrictos de seguridad, calidad e interoperabilidad.

Este nuevo enfoque implica un salto cualitativo respecto a la agenda de transparencia a la que se refiere la Ley 1712 de 2014, que comprende información pública más no datos personales. Los datos abiertos para la inclusión financiera tratan de compartir datos personales y no solo datos públicos, garantizando la protección de la privacidad y el uso legítimo de estos, partiendo de la autorización y consentimiento expreso del titular de sus datos para los fines previstos en la Ley. Por lo tanto, el marco constitucional y legal que se desarrollará a continuación se centrará sobre las normas, entidades y competencias relevantes de cara a este esquema de datos abiertos para la inclusión financiera y no a la política de Gobierno abierto antes mencionada.

3.1 Marco constitucional y legal

Como contextualización normativa para este documento, se hace necesario recapitular las principales normas que actualmente componen el marco legal sobre la materia. Iniciando por la Constitución Política, en sus artículos 15 y 20 que reconocen el derecho a la intimidad, el buen nombre y de acceso a la información. Estos derechos fundamentales conforman la base constitucional para el ejercicio y reglamentación de las normas y principios que han reglado las diferentes actividades y tratamientos alrededor de los datos personales en el país.

La Ley 1266 de 2008, reglamentada por los Decretos 2952 de 2010 y 1727 de 2009, regula el tratamiento de información financiera, crediticia y comercial. Reconoce la figura de las fuentes de información, que son quienes reciben o conocen los datos, y de los operadores de información, que reciben los datos de las fuentes para administrarla y suministrarla a los usuarios. Esta ley abarca tanto datos de personas naturales como de personas jurídicas y establece deberes para los operadores, fuentes y usuarios de la información. También consagra los derechos de los titulares de la información, entre los que está solicitar prueba del consentimiento otorgado y conocer qué terceros han accedido a sus datos y establece en cabeza de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la función de vigilancia de los operadores, las fuentes y los



usuarios en cuanto se refiere a la actividad de administración de datos personales que regula esa ley.

Vale mencionar que, la Ley 2157 de 2021 – también conocida como la ley de borrón y cuenta nueva, modificó la Ley 1266 de 2008. En esta modificación se adicionan reglas sobre el alcance en la periodicidad, permanencia y obsolescencia de los datos financieros para los operadores de información, junto con restricciones sobre el uso de esta información financiera para usos distintos a la evaluación crediticia.

De otra parte, la Ley 1581 de 2012 establece el régimen general de protección de datos personales y establece los principios en la materia⁵. El tratamiento de datos personales debe contar con autorización previa, expresa e informada del titular, salvo las excepciones previstas en la Ley. Esta norma también reconoce los derechos de los titulares a conocer, actualizar y rectificar sus datos personales, y revocar la autorización para el tratamiento de su información. Así mismo, establece que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad nacional en materia de protección de datos.

En este sentido, se debe relacionar el Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, que constituye la base normativa que compila y sistematiza toda la regulación secundaria en materia de protección de datos personales en Colombia. También, a través de las facultades de instrucción conferidas a la SIC, y en particular las establecidas en materia de protección de datos por la Ley 1581 de 2012, la entidad ha construido un cuerpo normativo compilatorio conocido como la Circular Única de la SIC que establece instrucciones operativas y criterios de supervisión. Así, mientras el Decreto fija el marco estructural y jurídico vinculante para todos los sujetos obligados en el país, la SIC desarrolla ese marco mediante circulares que precisan cómo deben implementarse los principios y deberes, adaptándose a sectores específicos y a nuevas prácticas tecnológicas.

Como parte de la Circular Única de la SIC, y de manera relevante para los propósitos de inclusión de la población a servicios financieros, en septiembre de 2025 se expidió la Circular Externa SIC No. 001 de 2025. Esta Circular Externa actualizó el régimen aplicado a los servicios financieros digitales y a las *Fintech* vigiladas por la SIC, incorporando reglas específicas acordes con los riesgos y prácticas de este sector. Dentro de sus instrucciones incluye aspectos relacionados la minimización en el tratamiento de datos, consentimiento

⁵ Esta ley ha sido reglamentada parcialmente por los Decretos 1377 de 2013, 886 de 2015, 1081 de 2015 y 255 de 2022.



granular del titular y separación entre finalidades necesarias y accesorias, el acceso a datos y establece límites precisos al uso de información de terceros. También incorpora obligaciones innovadoras relacionadas sobre el uso de biometría, la protección reforzada de datos sensibles y la transparencia en decisiones automatizadas.

En este punto vale detenerse sobre las competencias y las facultades de regulación que versan sobre los datos personales. Como se mencionó anteriormente, la Ley 1266 de 2008 reconoce la competencia en materia de protección de datos de manera concomitante a la SIC y la SFC, dependiendo de si la fuente, el usuario u operación de la información es o no vigilado por la SFC. Sin embargo, la Ley 1581 de 2012 define la competencia reglamentaria sobre el Gobierno Nacional "*atendiendo a la naturaleza del dato personal*" lo que en la práctica ha derivado en que cada cartera o sector del Gobierno Nacional haya desarrollado reglamentaciones específicas para el tratamiento de los datos personales que circulan en sus sectores – p.ej. datos financieros y tributarios – a cargo del sector hacienda, datos médicos – a cargo del sector salud. Por lo anterior, el presente documento reconoce la necesidad de una articulación y gobernanza interinstitucional como un aspecto clave para el éxito de la política pública de datos abiertos para la inclusión financiera, aspecto que se desarrollará en las siguientes secciones.

Sin perjuicio de la relevancia en los marcos normativos de otros sectores, considerando el objetivo de inclusión financiera que contempla esta política pública en la Ley 2294 de 2023, y los avances que en esta materia ha tenido el sector hacienda, a continuación, se desarrollará el marco relevante en materia de apertura de datos financieros.

El Decreto 1297 de 2022, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público crea el marco legal para implementar el esquema voluntario de finanzas abiertas (*open finance*) en Colombia. Este Decreto reconoce que las entidades vigiladas por la SFC solo pueden procesar y comercializar datos de los consumidores previa autorización del titular de la información y conforme a la normativa de protección de datos; crea servicios de iniciación de pagos y otorga facultades a la SFC para establecer estándares tecnológicos, de seguridad e interoperabilidad que sirvan para este propósito. El Decreto también regula los ecosistemas digitales, permitiendo la prestación de servicios financieros a través de los canales de terceros y viceversa, en este último caso, siempre que exista conexidad entre los servicios de estos terceros y la actividad autorizada. Igualmente, habilita a las entidades para comercializar con terceros la infraestructura tecnológica que utilice para la prestación de sus servicios.



Por su parte, en febrero de 2024 la SFC expidió la Circular Externa 004 de 2024, modificada por las Circulares Externas 009 de 2025 y la 001 de 2026, que desarrolla el Decreto 1297 de 2022. La circular define estándares técnicos y de seguridad, regula el tratamiento de datos del consumidor bajo criterios de seguridad, interoperabilidad y transparencia y establece obligaciones de divulgación de información. Aunque la participación en el marco de finanzas abiertas sigue siendo voluntaria, la circular otorgó un plazo de hasta 2 años para la implementación de los requisitos. Los plazos contenidos en esta circular fueron ampliados a través de la Circular Externa 009 de 2025 y posteriormente por la 001 de 2026, siendo posible para las entidades vigiladas cumplir con algunas de las instrucciones previstas a más tardar el 8 de agosto de 2026.

El anterior marco normativo permite comprender con mayor profundidad el nuevo reto que la Ley 2294 de 2023, que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, introduce en tres disposiciones centrales para la agenda de datos abiertos para la inclusión financiera y crediticia.

Primero, el artículo 88 establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia contemplando acciones que impulsen la disponibilidad de información para la caracterización y perfilamiento crediticio.

Segundo, el artículo 89 crea un esquema de datos abiertos para la inclusión financiera con el propósito de promover la competencia e impulsar la innovación en materia de inclusión financiera y crediticia. Para ello, se establece que todas las entidades públicas y privadas, financieras y no financieras, deben permitir el acceso a la información necesaria para facilitar la inclusión financiera y crediticia. La norma señala que el Gobierno Nacional definirá las reglas de funcionamiento, las condiciones de acceso y los estándares de seguridad, operativos y tecnológicos, necesario para el cumplimiento de ese mandato, garantizando la confidencialidad y la protección de los datos personales. Además, señala que la circulación de la información se regirá por las disposiciones contenidas en las Leyes 1712 de 2014, 1266 de 2008, 1581 de 2012 y 2157 de 2021.

Tercero, el artículo 94 reconoce el derecho a la portabilidad financiera al señalar que los consumidores pueden transferir sus productos y la información asociada a estos a otra entidad financiera y dicha transferencia no debe generar penalidades ni costos adicionales. Las entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia deben garantizar el ejercicio de este derecho, y el Gobierno Nacional definirá los procedimientos para su implementación.



Respecto de la reglamentación de los artículos 88 y 89 es preciso indicar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 368 de 2026, mediante el cual definió las reglas relacionadas con el Sistema de Finanzas Abiertas en Colombia y estableció el alcance del mandato de obligatoriedad progresivo para la circulación segura de datos de los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Este Decreto estructura un modelo híbrido en el que las entidades vigiladas por la SFC participan obligatoriamente como proveedores de datos y los terceros receptores de datos vigilados y no vigilados de manera voluntaria; estos últimos se pueden vincular mediante acuerdos bilaterales que serán regulados por la SFC. La norma mantiene al usuario como eje del sistema, al exigir su autorización previa, expresa e informada para la circulación de la información y establecer mecanismos de confirmación que refuerzan la protección de datos personales, la reserva bancaria y el cumplimiento de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

También, para cumplir los fines previstos en los artículos antes mencionados, la URF ha impulsado la discusión y desarrollo de propuestas para la articulación interinstitucional a través de la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera (CIIEF). Esta comisión, creada mediante el Decreto 1517 de 2021, es la instancia de orientación y coordinación superior de la política de inclusión financiera en Colombia. Como parte de las funciones de la CIIEF se incluyen orientar y recomendar la adopción de medidas y políticas de inclusión financiera, coordinar las actividades de entidades públicas y privadas, proponer mecanismos de gestión y financiación, coordinar programas de capacitación y crear subcomisiones técnicas y comités consultivos. En este contexto, en abril de 2024, bajo la iniciativa de la URF y el Programa Banca de las Oportunidades, se creó la Subcomisión Técnica del Esquema de Datos Abiertos, a través de la cual se han generado insumos y discusiones que alimentaron el diseño de estas recomendaciones.

Finalmente, la URF ha propuesto un proceso colaborativo para la redacción de un decreto para la implementación de los esquema de datos abiertos en el sector solidario. Para el efecto adelanta espacios de conversación para socializar con los gremios del sector solidario y demás participantes una visión integral del proceso de construcción normativa del esquema de datos abiertos para el sector, compartir las experiencias nacionales e internacionales de preparación del sector para la adopción de esquemas de datos abiertos, e invitar a la participación activa de los representantes gremiales en la convocatoria y acompañamiento de las mesas técnicas de regulación a realizarse en 6 ciudades (Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Pasto, Cartagena) durante los meses de mayo y junio de 2026.



3.2 Experiencia internacional

Distintos países han transitado de la banca abierta a esquemas de datos abiertos y han definido estructuras de gobierno que combinan liderazgo público y participación privada. En Corea del Sur, la iniciativa MyData integra las fases de banca abierta, finanzas y datos abiertos y es impulsada directamente por el Estado. Un centro de intercambio central operado por la Korea Fair Trade Commission coordina los pagos minoristas, mientras que la Financial Services Commission otorga las autorizaciones a los participantes⁶. El esquema combina liderazgo público con colaboración de la industria a través de un Grupo de Trabajo de Estandarización de APIs, integrado por subcomités de servicio y tecnología que definen los tipos de datos y los estándares de seguridad. Este modelo demuestra que el Estado puede articular la apertura de datos sin excluir la colaboración del sector privado.

En Australia, el Consumer Data Right (CDR) se concibió como una reforma de alcance transversal que comenzó en el sector financiero y se extendió al sector de prestación de servicios de energía. La Comisión Australiana de Competencia y Consumo (ACCC) supervisa el esquema, la Oficina del Comisionado de Información de Australia (OAIC) se ocupa de la privacidad y el Tesoro lidera esta política. En este esquema la ACCC acredita a los receptores de datos - *Accredited Data Recipients* (ADRs), en función de su idoneidad, sus mecanismos de protección y sus procesos de resolución de disputas⁷. A través del CDR Australia busca otorgar a los consumidores el derecho de compartir sus datos de forma segura con terceros acreditados, con altos estándares de interoperabilidad y protección. Sobre este esquema vale resaltar que su implementación se apoya en instituciones existentes que asumen nuevas funciones de gobernanza.

Por último, se identifica a Singapur como un ejemplo de articulación intersectorial y de cómo el uso de una identidad digital nacional puede permitir construir un sistema que contenga los datos financieros de manera segura y centrada en el usuario. En diciembre de 2020, la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS) y el Smart Nation and Digital Government Group (SNDGG) lanzaron el Singapore Financial Data Exchange (SGFinDex), descrito como la primera infraestructura digital pública del mundo que utiliza la identidad digital nacional (SingPass) y un sistema central de consentimiento para permitir que las personas accedan,

⁶ OECD (2023). *Digital Government Review of Korea: Improving Data Governance, Sharing and Use*. Disponible [aquí](#).

⁷ Australian Government – Department of the Treasury, Consumer Data Right. Disponible [aquí](#).

⁸ Sitio oficial Consumer Data Right (CDR) "About – Who's involved. Disponible [aquí](#).



mediante aplicaciones, a su información financiera mantenida en diferentes agencias gubernamentales y bancos⁹.

SGFinDex se desarrolló como una iniciativa conjunta del sector público, liderada por MAS y SNDGG, en colaboración con la Asociación de Bancos de Singapur y siete bancos participantes¹⁰. El Gobierno proporciona la plataforma tecnológica y los estándares de seguridad, mientras que las entidades financieras aportan las APIs y los casos de uso; de este modo, los usuarios pueden recuperar información sobre depósitos, tarjetas de crédito, préstamos e inversiones de los bancos, así como saldos de cuentas en agencias públicas. Además, SGFinDex se apoya en el servicio de planificación financiera MyMoneySense, desarrollado por el Ministerio de Manpower y GovTech, que ofrece orientación personalizada basada en los datos unificados¹¹.

Considerando la fragmentación institucional en materia de datos en Colombia y las experiencias internacionales consultadas, el presente documento insiste en la necesidad de utilizar y reforzar los mecanismos de coordinación permanentes en el que participen la URF, SFC, SIC, MinTIC, MinCIT y otros actores para armonizar normas, alinear estándares tecnológicos y asegurar la interoperabilidad entre los distintos esquemas de datos. El propósito de estas instancias no es reemplazar la autonomía sectorial, sino ofrecer un espacio de concertación que permita avanzar hacia un esquema nacional de datos abiertos que respete la protección de datos personales y promueva la competencia, la innovación y la inclusión.

⁹ Monetary Authority of Singapore (MAS), *Digital infrastructure to enable more effective financial planning by Singaporeans*, comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2020. Disponible [aquí](#).

¹⁰ Government Technology Agency of Singapore (GovTech), *SGFinDex – Singapore Financial Data Exchange*, descripción del servicio. Disponible [aquí](#).

¹¹ Ministry of Manpower / MoneySense, “MoneySense campaign to empower Singaporeans with knowledge and skills on financial and retirement planning”, comunicado de prensa, 14 de septiembre de 2022. Disponible [aquí](#).



IV. Diagnóstico

Históricamente Colombia ha experimentado un avance continuo en los indicadores de acceso y uso de servicios financieros, para lo cual la coordinación de la política pública, las necesidades de los consumidores financieros, y la innovación de los actores en el sector financiero han sido fundamentales. Una de las medidas de este avance se ve reflejado en el Reporte de Inclusión Financiera (RIF), elaborado por la Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia, que en su edición de 2024 señala que, para el cierre de este año más de 37 millones de adultos (95,8 % de los adultos) tienen al menos un producto de depósito.

Esto equivale a una porción significativa de los 38,8 millones de mayores de edad registrados por el DANE, los cuales mantienen algún tipo de relación con el sistema financiero, un salto notable respecto al 76 % observado en 2018. El nivel de acceso sugiere que las campañas de bancarización han tenido éxito, pero el propio reporte advierte que las brechas por territorio, género, edad y nivel socioeconómico persisten, y que el uso efectivo de los productos financieros sigue con un margen para crecer a los niveles del indicador de uso. La tendencia de acceso muestra un crecimiento anual compuesto de 3,3 % desde 2008, con un salto de 1,7 puntos porcentuales solo entre 2023 y 2024.

En materia de crédito, la expansión ha sido mucho más lenta: solo 13,8 millones de adultos (35,5 % de la población) cuentan con algún producto crediticio en el sector financiero tradicional. Esta cifra muestra un descenso importante si se compara con el 40,1 % registrado en 2018 y evidencia que, pese al crecimiento de la economía, el crédito formal no ha logrado expandirse al ritmo del acceso a cuentas.

Al incorporar los préstamos otorgados por empresas del sector real, Fintech, cooperativas y demás actores formales (medición ampliada introducida en el RIF 2024), el alcance llega al 50,5 % de los adultos. Esta ampliación revela que alrededor de 7 millones de personas se financian fuera de la banca vigilada, principalmente en el comercio minorista y las empresas de telecomunicaciones, lo que refleja nuevas dinámicas de crédito y la búsqueda de alternativas a los productos tradicionales. Aun así, la concentración de adultos con al menos un producto de crédito se mantiene entre hombres de 26 a 65 años en áreas urbanas.

La penetración de productos de seguros también es baja: las primas representan cerca de 3,3 % del PIB. El gasto promedio por habitante en seguros fue de COP 1.065.262 en 2024, un aumento modesto frente a los COP 970.303 de 2023, lo que evidencia un espacio para profundizar la protección contra riesgos. Estos datos evidencian que, pese a avances



significativos en la apertura de cuentas y en la digitalización de pagos, la inclusión financiera en Colombia sigue marcada por asimetrías territoriales, de género y de generación y que la oferta de crédito y seguros aún no satisface las necesidades de gran parte de la población.

A continuación, se profundizará sobre el diagnóstico de cada uno de los sectores financieros mencionados:

Subsección 4.1 Acceso y uso de productos de depósito

Si bien se ha logrado un aumento considerable en la cobertura y bancarización de la población adulta, un análisis integral de la profundización de los depósitos requiere ir más allá de medir cuántos adultos tienen una cuenta. Entre 2019 y 2024, el promedio de cuentas de ahorro por persona aumentó de 1,88 a 2,35, mientras que el número de depósitos de bajo monto (DBM) por adulto pasó de 0,16 a 1,77. Este crecimiento refleja la popularización de las billeteras y monederos digitales: muchos usuarios poseen varias DBM a través de distintas plataformas, lo que demuestra una mayor comodidad con productos transaccionales sencillos y de apertura digital.

Sin embargo, otro factor a considerar es el uso y manejo de estos productos. El saldo promedio de estas cuentas de bajo monto es modesto – en 2024 ascendió a apenas COP 92.990, mientras que el saldo promedio de una cuenta de ahorro fue de COP 1.032.153. Incluso entre los productos activos, la diferencia es notable: los saldos en cuentas de ahorro rondan los COP 7.795.091, mientras que en DBM rondan los COP 148.295. Esto confirma que las cuentas simplificadas se usan principalmente para transacciones de pequeño valor, en tanto que las cuentas de ahorro siguen siendo el instrumento para acumular recursos.

Las brechas de género también se observan en los saldos: las mujeres mantienen mayores saldos tanto en cuentas de ahorro (COP 1.188.675 frente a COP 1.156.141 en los hombres) como en DBM (COP 97.262 frente a COP 86.866), lo que sugiere un mayor aprovechamiento de estos productos para resguardar recursos y avanzar en autonomía económica. Sin embargo, estas tendencias positivas coexisten con fuertes disparidades territoriales y demográficas.

La brecha rural–urbana es de 50,9 puntos en las ciudades. La diferencia entre hombres y mujeres en el acceso a cuentas es relativamente pequeña (4,4 puntos), pero las brechas de género se amplían al analizar crédito y otros servicios. Por edad, los jóvenes menores de 26 años y los mayores de 65 registran niveles de acceso hasta 24,9 puntos porcentuales por debajo del grupo de 26 a 65 años. Estas disparidades demuestran que, aunque la cobertura



general es alta, la profundidad y el uso de los productos de depósito siguen siendo dispares y exigen políticas diferenciadas para cerrar las brechas territoriales, etarias y de género.

Subsección 4.2. Acceso a productos de crédito

A diferencia del avance casi universal en la apertura de cuentas, el panorama del crédito formal en Colombia sigue siendo restrictivo. En 2024, apenas 13,8 millones de adultos – el 35,5 % de la población, contaban con un producto crediticio en bancos, cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria o entidades de microcrédito; el aumento frente a 2023 fue de solo 0,2 puntos porcentuales, y frente a 2018 se observa un retroceso de casi cinco puntos. La oferta se concentra sobre todo en tarjetas de crédito (23,3 % de los adultos) y créditos de consumo (19,0 %), mientras que los microcréditos (5,7 %) y los créditos hipotecarios (3,1 %) permanecen en niveles mínimos; de hecho, la penetración del microcrédito cayó en 2024 a su punto más bajo desde que se mide.

Las brechas sociodemográficas son aún más marcadas que en los productos de depósito. Los hombres acceden más al crédito que las mujeres, con diferencias de 15,7 puntos en consumo y 9,9 puntos en hipotecario. Por edad, los adultos de 26 a 40 años registran la mayor cobertura, mientras que los jóvenes de hasta 25 años tienen un acceso a microcrédito 89,4 % inferior al del grupo de 26–65 años, y los mayores de 65 años, un 75,8 % menor. De otra parte, la ruralidad acentúa la exclusión: en los municipios rurales dispersos, el acceso al crédito hipotecario es 90,7 % menor que en las ciudades; las brechas son de 78,1 % en tarjetas de crédito y 75,2 % en créditos de consumo, siendo el microcrédito la única modalidad con mayor penetración en zonas rurales (135 % más que en áreas urbanas).

Para captar la realidad crediticia completa, el Reporte de Inclusión Financiera 2024 amplió la medición y sumó créditos otorgados por empresas del sector real, Fintech, telecomunicaciones y recuperadoras de cartera. Con este enfoque la cobertura alcanza al 50,5 % de los adultos, pero el acceso sigue concentrado en hombres de 26–65 años en áreas urbanas. La medición ampliada evidencia que los créditos alternativos son especialmente relevantes para jóvenes: en los adultos de 18 a 25 años, su inclusión eleva el indicador 22,2 puntos hasta 44,2 %; en contraste, en los mayores de 65 años aumenta solo 6,4 puntos, hasta 37 %, lo que denota que los modelos no bancarios no están compensando la exclusión del segmento senior.

El ecosistema de crédito involucra a bancos, cooperativas, Fintechs y entidades públicas como Bancóldex. Este banco de desarrollo desembolsó COP 3,8 billones en 2024, beneficiando a más de 100.000 empresas (99 % de ellas micro, pequeñas y medianas) e



incluyendo 58.000 mujeres microempresarias y 3.000 empresas de poblaciones diversas. Además, su programa de “microcrédito popular” atendió a 23.265 microempresarios y cubrió 75 % de los municipios, mientras que el programa “Economía Popular” desembolsó más de COP 300 mil millones a 80.000 micronegocios. A pesar de la mayor participación de Fintech y empresas de telecomunicaciones, su cuota en el total de préstamos es todavía pequeña comparada con la banca tradicional.

La microfinanciación refleja una paradoja espacial: en 2024 se realizaron 87.953 operaciones de microcrédito por COP 839.000 millones, pero las ciudades y aglomeraciones, que representan solo el 12 % de los municipios atendidos, concentraron el 53 % del valor desembolsado. Los municipios rurales y rurales dispersos, 57 % de los territorios atendidos recibieron apenas 23 % del monto total. Esto sugiere que, aunque los programas llegan a zonas apartadas, los montos son significativamente menores y se requiere una estrategia para incrementar los valores desembolsados y acompañar a los beneficiarios con educación financiera.

Ahora bien, los conjuntos y sistemas de información tradicionales que sirven de garantía reputacional al solicitar un producto de crédito cuentan con problemas de opacidad y asimetría de la información, en especial frente a personas y empresas con alto grado de informalidad. La disponibilidad y el intercambio de la información con que cuenta un amplio espectro de entidades tanto del sector financiero como del sector real y del sector público, resulta fundamental para reducir fricciones relacionadas con el conocimiento y perfilamiento del cliente y, de esta forma, impulsar tanto la oferta como la demanda de crédito del segmento poblacional actualmente desatendido, sin tener que aumentar los riesgos del sistema.

Contar con un esquema de datos abiertos puede fortalecer los modelos de análisis de riesgo alternativos en el país, basados en información proveniente de diversas fuentes. Mayor y mejor información contribuye con la disminución de costos, el mejoramiento en el diseño de productos financieros y la formulación de políticas públicas ajustadas a las necesidades heterogéneas de la población. Igualmente, un ambiente de libre acceso a los datos impulsa una integración del ecosistema direccionada al consumidor y acelera el desarrollo tecnológico de los proveedores de servicios financieros.

En conjunto, el diagnóstico muestra que la inclusión crediticia en Colombia se ha estancado y se caracteriza por una estructura concentrada en productos de consumo, fuertes brechas demográficas y geográficas y un uso creciente de alternativas no bancarias. Para superar estas limitaciones, los datos abiertos se vuelven cruciales. Integrar la información de pagos



y consumo proveniente de Fintech, comercios y empresas de telecomunicaciones permitiría construir perfiles de riesgo más completos y diseñar productos de crédito adaptados a jóvenes, mujeres, adultos mayores y pequeños negocios que hoy están invisibilizados en las centrales de riesgo. Así, la apertura y el intercambio seguro de datos facilitarán que las innovaciones crediticias lleguen a las poblaciones excluidas y contribuyan de manera efectiva a reducir las brechas identificadas.

Subsección 4.3. Barreras de acceso al sistema financiero desde la demanda

Además de las barreras estructurales que limitan la capacidad de los proveedores de servicios financieros para ofrecer productos a segmentos tradicionalmente excluidos del sistema, existen también barreras asociadas a la demanda. Estas reflejan que, aun cuando las personas tienen acceso a productos financieros formales, pueden optar por no utilizarlos.

Varios estudios identifican barreras asociadas a la desconfianza en el sector financiero, la falta de educación financiera, la influencia de las redes sociales, razones culturales o religiosas, y distintos sesgos cognitivos o factores psicológicos. Estos elementos suelen derivar en procesos de autoexclusión que derivan en que las personas no se acerquen al sistema financiero incluso cuando este no presenta barreras explícitas para su inclusión (Karlan, Ratan y Zinman, 2014; Frisnacho, 2016; Di Giannatale y Roa, 2016; citados en Roa y Carvallo, 2018).

Asimismo, un estudio de Banca de las Oportunidades (2025) sobre exclusión crediticia en micronegocios concluyó que, aunque sus propietarios perciben el endeudamiento formal como una oportunidad de crecimiento y como la mejor alternativa de financiamiento, el temor al rechazo los limita a intentar acceder a estas opciones. Esto refuerza su alejamiento del sistema financiero, aun cuando lo consideran la opción más adecuada.

Este distanciamiento, sumado a la desconexión entre los requisitos del sistema financiero y la realidad de los microempresarios, genera sentimientos de exclusión y frustración. Como resultado, muchos prefieren recurrir a redes cercanas y, en ausencia de estas, a prestamistas informales, asumiendo los riesgos y altos costos que esto implica.

Subsección 4.4. Resultados encuesta del sector.

La URF formuló una encuesta en febrero de 2024 entre los agentes colocadores de crédito buscando identificar los principales datos, retos y necesidades que el sector financiero enfrenta para cumplir con los objetivos de política pública de Datos Abiertos para la inclusión financiera. La convocatoria tenía como objetivo que los diferentes actores compartieran su



percepción frente a los diversos elementos estructurales de la arquitectura de datos abiertos, como lo son: los mecanismos de intercambio de información, el esquema de incentivos, la gobernanza aplicable a terceros proveedores de servicios de información y los retos asociados con la autorización del titular de la información.

A partir de esta encuesta, se recibieron 31 respuestas de múltiples entidades, incluyendo: establecimientos de crédito, microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito, Fintech, franquicias, bureaus de crédito, asociaciones gremiales, actores académicos, entre otros. La multiplicidad de actores y perspectivas sobre el potencial de la política de datos abiertos para la inclusión financiera permitió identificar los principales sectores que cuentan con la mayor cantidad de información con vocación de promover la inclusión, la competencia y la innovación en el sector. A continuación, se presentarán los principales resultados de la encuesta:

En el sector de las Telecomunicaciones y servicios postales, cuya entidad rectora es el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, son valiosos los datos de recargas y uso de telefonía móvil prepago, patrones de consumo digital, interacciones en redes sociales y metadatos de comunicaciones, entre otros. A partir de estos datos, los agentes colocadores de crédito pueden inferir el nivel de actividad económica, la capacidad de pago y la estabilidad de ingresos de usuarios sin historial crediticio. No obstante, al tratarse de datos personales, la normatividad exige el consentimiento explícito y salvaguardas de privacidad, especialmente cuando se usan metadatos de redes sociales o registros de comportamiento digital.

Para el sector real, encontramos en particular el desarrollo del otorgamiento de crédito con recursos propios, donde la entidad rectora es el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. De igual manera, de la mano con el desarrollo del sector real, el sector financiero resaltó la importancia de los datos tributarios de las personas naturales y jurídicas, cuya entidad rectora es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. De los datos que en ambos sectores reposan, se resaltan acceso a historiales de crédito, hábitos de pago, ingresos declarados, declaraciones fiscales y facturas electrónicas. Integrar estos datos —junto con certificaciones empresariales y registros tributarios— en el sistema de datos abiertos podría facilitar, por ejemplo, la evaluación de la solvencia y profundización del crédito.

En el sector Salud, cuya entidad rectora es el Ministerio de Salud, la información clave incluye el estado de salud, el régimen de afiliación a la seguridad social, las cotizaciones a pensión y cesantías y los seguros adquiridos. Las bases de datos integradas con las que cuenta este sector podrían facilitar la confirmación de la estabilidad laboral e ingresos regulares mediante



los aportes a salud y pensión, procesos que hoy en día ya se realizan con ineficiencias y costos asociados.

En cuanto a los Servicios públicos domiciliarios, cuya entidad encargada de su inspección, vigilancia y control es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) adscrita al DNP, se requieren datos sobre hábitos de pago y consumos de servicios básicos (electricidad, gas, agua, alcantarillado).

Finalmente, en el sector agrícola, cuya entidad rectora es el Ministerio de Agricultura, cuenta con bases de datos y programas que concentran datos sobre ubicación de predios y unidades productivas, tenencia y propiedad de tierras, antigüedad de las explotaciones, tipo y volumen de producción, y registros sanitarios agropecuarios. Esta información está concentrada principalmente en la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Estas bases contienen datos de las evaluaciones agropecuarias municipales y del Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria incluida información de aptitud de la tierra por locación y cadena productiva, distribución de la frontera agrícola nacional, gestión de riego, y cadenas productivas predominantes. Así mismo incorpora datos de beneficiarios a programas y participantes de proyectos de desarrollo, predios beneficiarios de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) y puede ser de gran valor para evaluar la capacidad de endeudamiento y los riesgos de los pequeños productores agrícolas y las mujeres rurales, así como para diseñar seguros climáticos y créditos adaptados al ciclo productivo.

Una política de datos abiertos que facilite el acceso seguro a estas fuentes fomentará la inclusión financiera en el campo y respaldará el desarrollo de productos con enfoque de género y territorial. La política de datos abiertos debe permitir que las empresas compartan estos datos de forma segura, con el consentimiento de los usuarios, para que las entidades financieras puedan crear modelos de *scoring* alternativos e impulsar la inclusión crediticia de la población. A partir de estos resultados y priorización, en la Sección 5. del presente documento se ahondará a mayor profundidad la importancia y competencias de cada uno de estos sectores.

La encuesta realizada también reveló mayores necesidades que la identificación de aquellos datos con potencial de formar parte del sistema de datos abiertos para la inclusión financiera. A continuación, resaltamos las principales consideraciones manifestadas por la industria.

En primer lugar, se encuentran los mecanismos de acceso a la información. En la actualidad el uso de las *application programming interface* - API como mecanismo de transmisión de información es la práctica común en la industria financiera. Sin embargo, ante un escenario de datos abiertos para la inclusión financiera, la estandarización en los requisitos que estas



APIs tengan debe ser un factor por definirse. Igualmente, se debe reconocer el nivel de maduración de las bases de datos y la disponibilidad de estos al momento de su integración en el ecosistema de datos abiertos para la inclusión financiera. Esto ya que la calidad y accesibilidad de los datos de alcanzar un nivel de digitalización homogéneo, sin perjuicio de que se puedan definir mecanismos de acceso a la información alternativos para aquellos datos de alto valor para el ecosistema, pero que no cuenten con un nivel de maduración suficiente en comparación a otros.

Adicionalmente, la industria resalta la importancia de contar con un esquema de gobernanza claro, con funciones, actores definidos y competencias sobre la administración y uso de los datos y la adopción de buenas prácticas en función del cumplimiento de la inclusión de la población al sector financiero. También, en la definición de un ecosistema de datos abiertos para la inclusión financiera se hace necesario establecer un sistema de incentivos y barreras basados en los principios vigentes de acceso a la información y tratamiento de datos personales, pero que permitan un sistema disponible, confiable y accesible. Por lo anterior, y dada la importancia e implicaciones en la definición de la estructura y funcionamiento del esquema de datos abiertos para la inclusión, se ampliarán estas consideraciones en la Sección 7.



V. Caracterización de sectores y datos

El proceso de selección y caracterización de los sectores y datos con vocación de conformar el ecosistema de datos abiertos para la inclusión financiera debe estar guiado por aquella información que sea pertinente, y de acceso asimétrico para el sector financiero y que pueda facilitar la inclusión, innovación, y competencia. Por lo anterior, se busca que este ecosistema provea al sector financiero una visión multidimensional de la persona o la empresa y permita identificar su potencial para acceder a productos y servicios financieros como el crédito.

En este sentido, a partir del diagnóstico presentado en la Sección anterior, se deben priorizar aquellos conjuntos de datos que permitan obtener una visión integral de las capacidades, hábitos y comportamientos de los titulares. A continuación, se presenta una lista enunciativa de aquella información que la industria reconoce como relevante para el desarrollo de esta política pública:

- **Hábitos de pago y consumo:** registros de facturación y consumos de servicios públicos, historial de recargas y transacciones, y cumplimiento de obligaciones tributarias. Estos indicadores evidencian la responsabilidad financiera y la estabilidad de ingresos de los usuarios.
- **Fuentes de ingreso y capacidad de generación:** información sobre ingresos laborales y no laborales, aportes a la seguridad social, facturación electrónica, pagos a proveedores y subsidios. Estos datos permiten verificar la capacidad de endeudamiento y apoyar a trabajadores independientes y microempresarios.
- **Datos sociodemográficos:** variables como ubicación geográfica, tamaño y composición del hogar o nivel educativo, esenciales para focalizar los esfuerzos de inclusión y entender la heterogeneidad territorial.
- **Información financiera, contable y tributaria:** historiales de crédito, declaraciones de renta, balances, préstamos vigentes y registros de subvenciones, que permiten evaluar la solvencia y detectar oportunidades de financiamiento productivo.
- **Registros de bienes y activos:** títulos de propiedad de bienes muebles, inmuebles y predios rurales, así como su relación con los titulares, útiles para valorar garantías y activos patrimoniales.
- **Subvenciones y programas sociales:** información sobre el acceso a subsidios, programas de apoyo y cumplimiento de obligaciones con entidades estatales, que reflejan la relación del titular con el Estado y su grado de vulnerabilidad.



Para lo anterior, en la siguiente subsección se presentan los sectores y tipos de datos relevantes con vocación de formar parte del ecosistema de datos abiertos. Sin perjuicio de lo anterior, vale aclarar que bajo el modelo de gobernanza e implementación de datos abiertos, la siguiente lista de sectores es meramente enunciativa y analítica y no representa ningún orden particular de implementación o prioridad, puesto que todos los datos que puedan formar parte del ecosistema de datos abiertos son relevantes, y los desarrollos para la integración de los diferentes sectores podría adelantarse paralelamente.

Sectores y conjuntos de datos con vocación de integración

Subsección 5.1. Servicios Públicos Domiciliarios

Los servicios públicos domiciliarios definidos en la Ley 142 de 1994 y objeto de caracterización incluyen (i) acueducto y alcantarillado; (ii) aseo; (iii) energía eléctrica; (iv) distribución de gas natural y gas licuado, (v) telefonía fija pública básica conmutada y (vi) telefonía local móvil en el sector rural. El modelo institucional de estos servicios asigna a la SSPD la función de inspeccionar, vigilar y controlar a los prestadores de servicios públicos. El artículo 79 de la referida ley dispone que quienes presten estos servicios están bajo el control y vigilancia de la SSPD. Entre sus funciones destacan vigilar el cumplimiento de la ley, establecer sistemas uniformes de información y contabilidad, mantener un registro actualizado de prestadores, entre otras.

A pesar de que la SSPD sea una entidad descentralizada adscrita al DNP, las comisiones de regulación —Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)— creadas en virtud del artículo 69 de la Ley 142 de 1994, son entidades técnicas adscritas a distintos ministerios que elaboran y ajustan las normas de cada subsector por delegación del Presidente de la República. Por lo anterior, aun cuando la SSPD esté adscrita a un sector en particular, el desarrollo y lineamiento de los servicios públicos se ven permeados por una multiplicidad de competentes y entidades.

En cuanto a la descripción y cobertura de los servicios, el país muestra avances notables, pero mantiene brechas que impactan la inclusión financiera. De acuerdo con CorfiColombiana, la cobertura de agua potable y alcantarillado pasó del 57,8 % y 47,1 % en 1985 a 88,9 % y 75,4 % en 2022¹². Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Calidad de

¹² CorfiColombiana (2024). Una mirada al sector de agua potable y saneamiento. Investigaciones Económicas. Disponible [aquí](#).



Vida 2023 publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se indicó que para ese año el porcentaje de acceso a nivel nacional al servicio de acueducto es del 90%, mientras que el de alcantarillado es de 76%, y el de recolección de basuras es del 83.4%. Lo anterior indica que, si bien a nivel nacional se tiene un elevado nivel de acceso a los servicios de alcantarillado y recolección de basuras aún existe un amplio margen de mejora para cubrir al total de la población.

Frente al servicio de energía eléctrica, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2023 revela que el nivel de acceso en este servicio es del 98,7 %, por lo que en principio representaría un nivel de vinculación e identificación poblacional significativo. No obstante, el uso de la información transaccional de esta cobertura debe ser analizado cuidadosamente ya que la prestación y condiciones del servicio de energía en Colombia no son homogéneas en todo el territorio. Para lo anterior, vale considerar el Índice de Pobreza Energética Multidimensional (IPEM) construido por el Ministerio de Minas y Energía, el cual no solo considera el acceso a la energía eléctrica sino también tiene en cuenta otras variables relacionadas con actividades diarias realizadas por las personas en los hogares¹³. En su informe el MinMinas estima que para 2023 el IPEM ascendía al 22.71% a nivel nacional, significando que al menos una quinta parte de la población enfrentaba condiciones de vulnerabilidad energética.

Frente al servicio de gas natural, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2023 indica que el 69.7% de los hogares encuestados están conectados a una red de prestación de este servicio. Sin embargo, esta encuesta también reveló que 8.7% de la población aún cocina sus alimentos con leña y otros materiales, por lo que existe un amplio margen en el nivel de cobertura del servicio. Por último, también se encuentra que tan solo el 16% de la población cuentan o hacen uso del servicio de telefonía fija. No obstante, a pesar de la baja cobertura en este servicio, la penetración de las tecnologías digitales, los celulares y otro tipo de servicios dan cuenta que la cobertura en este servicio en específico puede no ser tan representativa como la información de las empresas de telecomunicaciones – Telcos, las cuales se abordaran más adelante en el documento.

En este contexto, la información generada por los prestadores y las entidades del sector de servicios públicos domiciliarios adquiere una especial relevancia para el desarrollo del sistema de datos abiertos con fines de inclusión financiera. Dicha información, que refleja comportamientos estables y recurrentes en el tiempo, permite comprender la capacidad de pago, la regularidad del consumo y la estabilidad económica de los hogares, especialmente

¹³ MinMinas (2024). Informe sobre Pobreza Energética Multinacional en Colombia 2022 – 2023. Informe Estadístico. Disponible [aquí](#).



en aquellos segmentos que carecen de historial financiero tradicional. Los conjuntos de datos que misionalmente interesan en este ámbito pueden organizarse en torno a tres ejes principales: transaccionalidad, consumo y hábitos de pago.

En materia de transaccionalidad, resultan valiosos los registros de facturación, pago y recaudo de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía, gas y aseo, así como los historiales de reconexión o suspensión del servicio asociados al comportamiento de pago de los usuarios. Esta información, bajo un contexto de tratamiento y protección de datos personales, puede ofrecer señales sobre la regularidad de los flujos de ingreso y la estabilidad de los hogares.

En cuanto al consumo, los datos de lectura y facturación mensual permiten identificar patrones de comportamiento asociados al uso racional de los recursos, la estacionalidad del gasto y la evolución del consumo a lo largo del tiempo. Estos registros, especialmente en energía y gas, pueden reflejar la composición y tamaño del hogar, su nivel de actividad económica y su capacidad de cubrir gastos recurrentes. La incorporación de estos indicadores en un esquema interoperable de datos abiertos podría fortalecer la capacidad del sector financiero para estimar la capacidad de pago y el riesgo crediticio de los usuarios.

Por su parte, los hábitos de pago constituyen uno de los insumos más reveladores sobre la disciplina financiera de los hogares. La información relacionada con la puntualidad en el pago de los servicios, las moras acumuladas o la necesidad de acuerdos de pago permite construir perfiles de comportamiento consistentes y comparables. Estos datos, cuando se integran a modelos de evaluación crediticia alternativos, ofrecen la posibilidad de extender el acceso al crédito formal a personas que, aun sin historial financiero, demuestran compromiso y regularidad en el cumplimiento de sus obligaciones básicas.

La relevancia de los datos del sector de servicios públicos para la inclusión financiera se manifiesta en varios frentes. En primer lugar, la integración de los mecanismos de pago, que permiten cancelar facturas a través de diferentes bancos, corresponsales o en efectivo en puntos físicos como los Super CADE, facilita la vinculación de personas que hoy dependen exclusivamente del efectivo, generando trazabilidad y evidencia de su comportamiento financiero. En segundo lugar, la centralización de la información de consumo y pago en un esquema interoperable evitaría la duplicidad de solicitudes de información y reduciría las asimetrías entre entidades financieras y usuarios, simplificando los procesos de vinculación y evaluación.

Adicionalmente, los datos de hábitos de pago y consumo energético o de agua permiten identificar patrones de estabilidad y cumplimiento que pueden ser aprovechados para el diseño de productos financieros inclusivos. Finalmente, el uso combinado de estas variables



posibilita un perfilamiento más preciso de la población, especialmente en zonas rurales o de bajos ingresos, contribuyendo a la focalización de políticas públicas y al desarrollo de soluciones financieras adaptadas a las capacidades reales de los hogares. En suma, la información proveniente del sector de servicios públicos domiciliarios no solo constituye una fuente estratégica para fortalecer la transparencia y eficiencia del sistema, sino que también puede convertirse en un catalizador para la innovación y la inclusión financiera en Colombia.

Subsección 5.2. Telecomunicaciones

Postales (Servicios de Giro)

El sector de servicios postales, específicamente los servicios de giro nacional, está regulado por el MinTIC¹⁴. Esta entidad ejerce, a su vez, la función de inspección vigilancia y control sobre los operadores de giros postales. Los operadores de servicios postales de pago administran datos generados en sus operaciones que son útiles para el esquema de datos abiertos. Este sector cobra particular relevancia en la inclusión financiera al proveer servicios de transferencia de dinero especialmente a poblaciones que no tienen acceso a servicios bancarios tradicionales, especialmente en zonas rurales y municipios sin presencia bancaria significativa.

Según datos de la CRC, en el año 2024 se realizaron alrededor de 48,6 millones de giros relacionados con servicios postales, de los cuales el 99,7% fueron nacionales. Mientras que del total de giros internacionales, el 64% fueron de entrada y el 36% de salida. Por otro lado, en el 2025 se presentó una disminución en el volumen de giros movilizados, presentando una disminución de 29,2% con respecto a lo observado en el año 2023.

Los operadores postales almacenan datos personales de remitentes y destinatarios de giros, incluyendo nombres, documentos de identificación, datos de contacto (teléfono, correo electrónico) y ubicación geográfica de las oficinas donde se realizan las transacciones¹⁵. La información financiera incluye el monto transferido, el valor del servicio y la frecuencia de uso, permitiendo identificar hábitos de consumo y patrones de transferencia de recursos. Los datos temporales (fecha y hora) combinados con la ubicación generan mapas de flujos financieros que evidencian fuentes de ingreso y destinos de recursos en el territorio nacional. La recurrencia de uso del servicio puede indicar patrones regulares de envío o recepción de remesas, ingresos informales formalizados a través del canal postal o circuitos económicos alternativos al sistema bancario.



El acceso a esta información permite documentar flujos financieros de poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero formal. Para destinatarios recurrentes de giros, la información evidencia ingresos regulares provenientes de remesas familiares, pagos por servicios o circuitos económicos locales, datos valiosos para evaluar capacidad de pago en productos financieros básicos. La información sociodemográfica y de ubicación permite identificar brechas geográficas en acceso a servicios financieros y diseñar estrategias de inclusión focalizadas. Los hábitos de uso del servicio (periodicidad, montos promedio) sirven como indicadores para estimar ingresos disponibles de hogares en zonas sin bancarización. La trazabilidad completa mediante identificadores únicos garantiza la integridad de la información y permite generar historiales individuales que, aunque no constituyen historial crediticio tradicional, evidencian comportamientos financieros formalizados y recurrencia en el manejo de recursos monetarios.

Operadores de Telefonía Celular

Los operadores de telefonía celular almacenan diferentes tipos de datos de sus clientes, incluyendo datos demográficos (edad, género, ubicación), datos económicos (planes contratados, capacidad de pago, historial de pagos de facturas), datos biométricos (en procesos de registro), información de servicios (consumo de datos, voz, SMS) y datos comerciales (antigüedad como cliente, productos contratados, reclamaciones). Los operadores constituyen uno de los sectores con mayor penetración en la población colombiana, incluyendo segmentos rurales y de bajos ingresos, lo que los convierte en fuentes de información relevantes para caracterizar poblaciones financieramente excluidas. El sector de telecomunicaciones móviles está regulado por la CRC y supervisado por el MinTIC.

Al observar las más recientes cifras de penetración e infraestructura asociada a operadores de telefonía celular, se encontró que en el 2025 Colombia alcanzó alrededor de 93 millones de líneas activas, lo que equivale a una penetración de alrededor de 174 líneas por cada 100 habitantes. En cuanto a cobertura asociada a la infraestructura habilitadora, se observa que la tecnología 4G está bastante masificada, sin embargo, esta cobertura únicamente está garantizada en casi su totalidad para municipios urbanos, presentando una persistencia en la penetración de estos servicios en zonas rurales y rurales dispersas.

Los operadores celulares reciben datos de sus usuarios tanto en contratos prepago como en contratos pospago. En el caso de los contratos prepago, los usuarios se acogen a condiciones generales sin suscribir un contrato formal. Sin embargo, a partir de la expedición de la Resolución CRC 7684 de 2025, los operadores están obligados a recopilar, verificar y registrar los datos de identificación del usuario —nombre completo y documento de identidad— antes de activar los servicios a través de la SIM adquirida, como condición previa al inicio de la



prestación del servicio. Esta verificación debe realizarse en tiempo real, y se prohíbe expresamente registrar como titular de una línea prepago a quienes adquieran SIM cards con el fin de distribuirlos o comercializarlos a terceros. En consecuencia, los datos de consumo y uso generados en la modalidad prepago pueden ahora asociarse a una persona específica identificada, lo que les otorga la naturaleza de dato personal y amplía significativamente el alcance informacional de este segmento.

Este cambio normativo tiene implicaciones directas para el aprovechamiento de información en el segmento prepago. Los operadores disponen de datos que pueden ser útiles para evaluar comportamientos de pago y capacidad económica —como patrones de recarga, frecuencia de uso y montos—, y su vinculación con personas específicas identificadas habilita su potencial utilización como fuente de información alternativa. En consecuencia, la información generada por los usuarios de planes prepago, que representan un segmento significativo de la población con acceso limitado al sistema financiero formal, puede en adelante aprovecharse para la construcción de perfiles crediticios alternativos, sujeto al cumplimiento del régimen de protección de datos personales aplicable.

En contraste, para los planes pospago sí se suscribe un contrato de condiciones uniformes que permite acceder a datos personales asociados a usuarios específicos. Esto posibilita que el historial de pagos de facturas constituya evidencia directa de hábitos de pago y cumplimiento de obligaciones recurrentes. Adicionalmente, la información de localización permite asociar usuarios a zonas geográficas específicas y caracterizar socioeconómicamente su entorno.

El acceso a esta información representa una fuente masiva y actualizada sobre comportamientos de pago y capacidad económica de la población. El pago recurrente de facturas de servicios celulares constituye un indicador de hábitos de cumplimiento de obligaciones mensuales. Los patrones de recarga en prepago (regularidad, montos, horarios) pueden inferir ciclos de ingreso de poblaciones informales. Los datos sociodemográficos capturados en el registro inicial, combinados con el historial de antigüedad y tipo de servicios contratados, permiten construir perfiles de estabilidad económica. Para poblaciones sin historial crediticio, un historial positivo de pagos a operadores celulares puede servir como fuente alternativa para evaluar riesgo crediticio en productos y servicios financieros. La penetración de la telefonía celular en Colombia garantiza cobertura de datos sobre segmentos poblacionales desatendidos por el sistema financiero, incluyendo poblaciones rurales, jóvenes sin historial crediticio e individuos del sector informal con capacidad de pago demostrada.



Subsección 5.3. Crédito con recursos propios

Las operaciones de mutuo están definidas en los artículos 2221 del Código Civil y 1163 del Código de Comercio. Consisten en un contrato mediante el cual una parte entrega a otra determinada cantidad de cosas fungibles con cargo de restituir otras tantas del mismo género y calidad. La diferencia entre el mutuo civil y comercial consiste en que en el segundo siempre se genera, a favor de quien entrega los bienes fungibles, un interés remuneratorio o de mora.

Las operaciones de mutuo de dinero pueden ser adelantadas por sociedades del sector financiero y del sector solidario, así como por personas naturales y jurídicas que pertenezcan al sector real. La estructura jurídica comúnmente utilizada es el contrato regulado en el artículo 1163 y siguientes del código de comercio. Las primeras otorgan crédito por estar autorizadas para desarrollar operaciones de intermediación financiera, y las segundas pueden dedicarse a esa actividad, siempre y cuando se realice con recursos propios y la financiación de ningún modo se conceda con fondos que provengan del recaudo y manejo de recursos de los ahorradores o del público en general ¹⁴.

Según un estudio de Banca de las Oportunidades, alrededor de 4,9 millones de adultos tienen únicamente créditos con entidades que se encuentran fuera del sistema financiero y que son otorgados por recursos propios. Ahora bien, si se contemplan las cifras a un nivel general de la población adulta, se encuentra que el 20,9% de adultos tienen crédito con empresas del sector real, 8,6% con el sector de telecomunicaciones para la financiación de equipos, y el 4,5% con Fintech no vigiladas por la SFC (Banca de las Oportunidades, 2025).

Asimismo, una parte importante de la población que ha sido históricamente excluida del sistema financiero tradicional opta por tener créditos con entidades con base tecnológica. Según datos de Colombia Fintech, entre el 17.5% y el 47.5% de los usuarios de las Fintech son usuarios no bancarizados, y el 61,3% de las Fintech de crédito digital realizan algún tipo de proceso de rebancarización, otorgando créditos a personas con reportes negativos a centrales de riesgo.

La regulación que aplica a cada tipología de operación se distribuye entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, teniendo en cuenta que le corresponde al primero regular a entidades que realizan intermediación financiera o actividades conexas al sistema financiero y velar por el cumplimiento del régimen de protección al consumidor financiero, mientras que al segundo le corresponde regular operaciones realizadas por el sector real y velar por el cumplimiento del régimen de

¹⁴ Concepto 2019160941 de diciembre de 2019 de la Superintendencia Financiera de Colombia.



protección del consumidor de bienes y servicios. Debido al riesgo derivado de las operaciones de mutuo adelantadas con recursos captados del público, los intermediarios financieros se encuentran sometidos a regímenes prudenciales orientados a garantizar que no haya riesgo para los depósitos que ha captado de terceros. Para el caso del otorgamiento de crédito con recursos propios, debido a que el riesgo que se asume por cuenta de tales operaciones no afecta intereses económicos de terceros, no se encuentran sometidos a regímenes legales prudenciales. En lo que respecta a los regímenes de protección de los usuarios de estos servicios, estos se encuentran contenidos en diferentes instrumentos normativos como son las Leyes 1328 de 2009 y 1480 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

La supervisión de estas actividades se encuentra a cargo de las SFC, de SES y SIC. Las funciones de inspección, vigilancia y control se ejercen conforme al marco legal aplicable en cada caso. Para las entidades vigiladas por la SFC aplica el régimen establecido en el Estatuto orgánico del sistema financiero- Decreto 663 de 1993-. La supervisión de la SES y la SIC se ejerce conforme a lo establecido en las Leyes 454 de 1998 (artículo 33 y siguientes) y 1480 de 2011 (artículo 45 y siguientes), respectivamente.¹⁵

En lo que atañe a la actividad de tratamiento de datos personales, conforme a lo establecido en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, cualquier persona natural o jurídica puede tratar datos personales de sus clientes y se encuentra sometido a la vigilancia de la SIC o SFC, según el ámbito personal y material de aplicación de éstas. Cabe recordar que estas normas estatutarias establecen principios y definen el tipo de datos que puede ser objeto de tratamiento y la forma en que éstos deben circular. Así mismo, incluyen normas orientadoras para la apertura de datos que delimitan el ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

Las entidades que desarrollan la actividad de otorgamiento de crédito con recursos propios, al igual que como ocurre con las entidades financieras, recopilan datos personales y generan información transaccional de sus clientes. La recopilación estructurada de información sobre hábitos de pago, ingresos, datos sociodemográficos, situación financiera y activos constituye la base técnica y operativa de las entidades que otorgan crédito con recursos propios. Esta información permite evaluar factores determinantes en la medición de riesgos, tales como la probabilidad de incumplimiento, la exposición de pérdida en caso de incumplimiento y el porcentaje de pérdida resultante luego del incumplimiento y la recuperación.

¹⁵ Esta distribución de competencias se describe sin perjuicio de las reglas generales establecidas para la supervisión de sociedades comerciales por parte de la Superintendencia de Sociedades, conforme a lo establecido en el artículo 2.2.2.1.1.1. y siguientes del decreto 1074 de 2015.



El acceso y suministro de esta información permite desarrollar ofertas de productos y servicios orientados a resolver, en mejores condiciones, las necesidades de los usuarios, lo cual se alinea con los objetivos de política pública consagrados en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023. En este sentido, se considera conveniente priorizar estos actores dentro de la implementación del esquema de datos abiertos, como quiera que de esta manera se estimula el crecimiento económico, la inversión y la reducción de la pobreza a través de una mayor competencia y profundización financiera.

Subsección 5.4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN

RUT (Registro Único Tributario)

El Registro Único Tributario (RUT) es el mecanismo oficial de identificación, ubicación y clasificación de los obligados tributarios, aduaneros y cambiarios en Colombia¹⁶. Este registro es administrado y supervisado por la DIAN en su rol como autoridad tributaria, aduanera y cambiaria del país, y está regulado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El RUT contiene información diversa de los obligados tributarios, aduaneros y cambiarios, según su naturaleza y las obligaciones a su cargo. Específicamente, incluye datos de identificación, ubicación y clasificación de los obligados¹⁷. Esta información resulta valiosa para el esquema de datos abiertos, ya que permite determinar fuentes de ingreso y capacidad para generarlas, identificando las actividades económicas, las responsabilidades tributarias, aduaneras y cambiarias, así como sus calidades, características y atributos.

El acceso a esta información permitirá, entre otros beneficios:

- Ampliar la información sobre ingresos y egresos de personas y empresas.
- Prevenir el fraude mediante la validación de la capacidad de pago.
- Realizar análisis previos basados en los ingresos y el patrimonio declarados en el último periodo fiscal.
- Efectuar evaluaciones preliminares fundamentadas en el total de ventas declaradas.
- Enriquecer la evaluación del perfil crediticio con información fiscal relevante.

¹⁶ Artículo 616-1 del Estatuto Tributario.

¹⁷ Artículo 1.6.1.2.5 del Decreto 1625 de 2015.



- Incorporar variables adicionales de declaración de renta y pago de impuestos para mejorar los procesos de otorgamiento de crédito.
- Calcular con mayor precisión la capacidad de pago del cliente y su comportamiento de pago, facilitando especialmente la evaluación crediticia de clientes independientes.

Es importante resaltar que, si bien el artículo 583 del Estatuto Tributario establece la reserva de la información contenida en las declaraciones tributarias, dicha reserva puede ser enervada mediante el consentimiento expreso del titular de la información. En el contexto de los datos abiertos, el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 faculta expresamente al titular para otorgar dicho consentimiento y permitir el acceso a dicha información.

RADIAN (Registro de Facturas Electrónicas)

El RADIAN es la plataforma que contiene información relacionada con la generación, transmisión, validación y registro de los eventos que se asocian a la factura electrónica de venta como título valor. Esta plataforma está regulada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁸ y la DIAN ejerce las funciones de administrador y supervisor de este registro. El RADIAN registra ocho tipos de eventos relacionados con las facturas electrónicas: inscripción de facturas como títulos negociables, endosos, avales, mandatos, informes de pago, pagos efectivos, limitaciones a la circulación y terminación de limitaciones.¹⁹

El acceso a esta información constituye una fuente de datos alternativos para la inclusión financiera al documentar comportamientos de pago en el ámbito comercial. El registro de pagos, acuses de recibo y aceptación de bienes o servicios genera evidencia objetiva sobre hábitos de pago. Esta información resulta muy útil para las micro, pequeñas y medianas empresas excluidas del crédito bancario tradicional, el historial en el RADIAN demuestra solvencia comercial, regularidad en transacciones y capacidad de cumplimiento. Combinada con los datos del RUT, esta información permite evaluar el volumen de negocios, la recurrencia de clientes y la capacidad real de generación de ingresos de los agentes económicos formales.

Subsección 5.5. Bases de Datos Ministerio de Salud y Protección Social

Base de datos única de afiliados

¹⁸ Artículo 616-1 del Estatuto Tributario (parágrafo 3).

¹⁹ Artículo 6.2.1 de la Resolución 15 de 2021 de la DIAN (Anexo Técnico Radian).



La Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), administrada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), es el registro maestro de todas las personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto en el régimen contributivo como del subsidiado. Su fortaleza radica en que consolida información de identidad, afiliación y características socioeconómicas reportadas periódicamente por las EPS, afiliados y entidades territoriales.

La administración de esta información es regulada y supervisada por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud tiene responsabilidad sobre la vigilancia del aseguramiento y reporte de información, lo que impacta directamente en los datos que nutren la BDUA.

Esta base incluye datos como la identificación plena del afiliado (tipo y número de documento, nombres, sexo, fecha de nacimiento), el estado de afiliación (activo, suspendido, retirado), el régimen de aseguramiento (contributivo o subsidiado), la EPS actual y elementos de clasificación socioeconómica como el nivel del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) cuando está disponible. Esta base podría habilitar validaciones confiables de identidad, residencia y clasificación socioeconómica, facilitando procesos de vinculación de clientes, segmentación y focalización de beneficios. Dado lo anterior, los datos de la BDUA son importantes para poder tener una aproximación de las poblaciones que suelen ser excluidas del sistema financiero tradicional, como lo son las poblaciones indígenas o los migrantes.

La BDUA contiene datos considerados sensibles bajo la Ley 1581 y, por tanto, su acceso debe darse mediante modelos cerrados y con estrictos controles de seguridad, consentimiento explícito y trazabilidad. Dado su carácter sensible, esta base de datos puede integrarse en modelos de interoperabilidad controlada ofreciendo consultas minimizadas y basadas en respuestas binarias (por ejemplo, para la confirmación de si una persona está activa en el sistema o si pertenece a un grupo poblacional priorizado).

La BDUA opera bajo un esquema de gobernanza institucional encabezado por el Ministerio de Salud y Protección Social, que ejerce la rectoría del Sistema General de Seguridad Social en Salud y define los lineamientos técnicos y normativos para el aseguramiento y el registro de afiliados. La ADRES, como administradora de recursos del sistema, es la entidad responsable de administrar, mantener y actualizar la BDUA, incluyendo la consolidación de novedades, la validación de la calidad de los datos y la interoperabilidad con las fuentes que reportan la información (EPS, entidades territoriales y regímenes especiales y de excepción). A su vez, la Superintendencia Nacional de Salud cumple un rol de vigilancia y control sobre



el cumplimiento del reporte oportuno y veraz de la información por parte de las EPS y demás actores obligados, lo que incide directamente en la integridad y consistencia de la base.

Dentro de este modelo, la Oficina de Tecnología de la Información y la Comunicación (OTIC) del Ministerio cumple una función clave en la infraestructura tecnológica que soporta los sistemas de información del sector salud. Si bien la operación diaria de la BDUA recae en la ADRES, la OTIC define y administra los lineamientos tecnológicos transversales, incluyendo estándares de interoperabilidad, seguridad, disponibilidad, arquitectura de datos y servicios digitales del sector salud. Su rol es especialmente visible en sistemas como el RUAF-ND, pero también influye indirectamente en la BDUA mediante la estandarización de formatos, la gobernanza de plataformas y la adopción de herramientas tecnológicas que permiten el flujo seguro y eficiente de la información.

En conjunto, estas entidades conforman un esquema de gobernanza donde el Ministerio establece las reglas del juego, la ADRES ejecuta y administra la operación técnica y funcional de la BDUA, la Supersalud vigila y sanciona el cumplimiento de deberes de reporte y la OTIC provee la arquitectura tecnológica sectorial que garantiza la calidad, seguridad y continuidad del sistema. Este modelo asegura que la BDUA funcione como una base maestra confiable para la gestión del aseguramiento y como un activo crítico para la interoperabilidad con otros sistemas estatales.

La eficiencia operativa de la BDUA, dada la gobernanza alrededor de su información, y la amplitud de sus datos, hacen que sea una fuente importante para alimentar un esquema de datos abiertos para la inclusión financiera. La información contenida dentro de la BDUA permite confirmar la existencia de una persona en un sistema estatal, inferir condiciones de vulnerabilidad y establecer si pertenece a poblaciones priorizadas, lo que facilita el diseño de productos financieros más inclusivos, procesos de vinculación de clientes más seguros y esquemas de prevención del fraude basados en datos verificados por el Estado.

Registro único de afiliados

El Registro Único de Afiliados (RUAF) es una base de datos que contiene información sobre la trayectoria de las personas en el Sistema General de Seguridad Social colombiano. Esta base consolida datos de afiliación a entidades promotoras de salud, fondos de pensiones, administradoras de riesgos laborales, cajas de compensación familiar y fondos de cesantías, así como la vinculación a programas de asistencia social administrados por entidades como el SENA, el ICBF y la Red Unidos.

Los datos incluidos en el RUAF son valiosos para la caracterización económica del titular porque contiene, entre otros, el tipo de régimen de afiliación en salud (contributivo o



subsidiado), la continuidad en los aportes a pensiones y la vinculación a una administradora de riesgos laborales permiten inferir la estabilidad laboral y la formalidad en el empleo. Estos elementos sirven para estimar la capacidad de pago y el perfil de riesgo crediticio de personas que, por carecer de historial bancario tradicional, permanecen excluidas del acceso a productos financieros.

El comportamiento derivado del RUAF se evidencia en la regularidad de las afiliaciones y en las transiciones entre entidades o regímenes a lo largo del tiempo. El histórico de vinculaciones, las fechas de ingreso y retiro, y la permanencia en determinadas entidades reflejan patrones que pueden ser indicativos de estabilidad económica. Esta trazabilidad resulta particularmente relevante para trabajadores independientes o con empleos intermitentes, cuya capacidad económica no se refleja adecuadamente en los indicadores financieros convencionales.

Adicionalmente, la vinculación a cajas de compensación familiar indica un nivel de formalidad laboral que puede complementar la evaluación crediticia, mientras que la participación en programas de asistencia social permite identificar poblaciones objetivo para estrategias de bancarización, contribuyendo a los propósitos de inclusión que persigue el esquema de datos abiertos contemplado en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023.

El módulo RUAF-ND, que registra en tiempo real los nacimientos y defunciones ocurridos en el territorio nacional, cumple una función importante en los procesos de autenticación y validación de identidad. La consulta de esta información permite a las entidades verificar que el titular cuyos datos se consultan se encuentra efectivamente vivo, previniendo la suplantación de identidad y el fraude mediante el uso de datos de personas fallecidas. Este mecanismo fortalece la integridad del esquema de datos abiertos y proporciona a los sujetos receptores una capa adicional de seguridad en sus procesos de vinculación y otorgamiento de productos.

Sistema de afiliación transaccional

El Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) pertenece al sector salud y es administrado y regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Dirección de Aseguramiento y con soporte tecnológico de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (OTIC). La supervisión recae sobre la Superintendencia Nacional de Salud, en tanto vigila el adecuado registro de afiliaciones por parte de EPS y entidades territoriales. El SAT es la plataforma oficial para gestionar y registrar, en tiempo real, los procesos de afiliación, traslado, novedades y movilidad dentro del Sistema General de



Seguridad Social en Salud (SGSSS), operando como el módulo transaccional complementario a la BDUA.

La gobernanza del SAT se estructura alrededor del Ministerio de Salud y Protección Social, que actúa como rector del sistema, define los lineamientos técnicos y normativos, y administra los estándares de interoperabilidad y reporte. En este marco, la UGPP cumple un rol complementario esencial, dado que es la entidad encargada del seguimiento, fiscalización y control del cumplimiento de las obligaciones de aportes al Sistema de Protección Social; por tanto, la información generada en el SAT alimenta procesos de validación, cruces y auditoría que ejecuta la UGPP, mientras que a su vez la UGPP retroalimenta al SAT con información consolidada sobre aportantes y contribuciones.

La PILA, como infraestructura operativa para la autoliquidación y pago de aportes, es una fuente primaria de datos para el SAT: los operadores de PILA reportan al SAT la información transaccional de aportes, novedades, tipos de cotizante y valores pagados, y este sistema centraliza, estandariza y valida dicha información para su uso sectorial, estadístico y fiscal. En conjunto, esta gobernanza distribuida, pero articulada, convierte al SAT en un nodo crítico dentro del ecosistema de información del Sistema de Protección Social, integrando la rectoría normativa del Ministerio, la operación de reporte de la PILA y las capacidades de fiscalización de la UGPP.

En cuanto al conjunto de datos, el SAT concentra información esencial sobre los procesos de registro, actualización y movilidad de los afiliados al sistema de salud. Se incluyen datos de identificación, historial de afiliación, novedades (traslados, retiros, suspensiones), tipo de régimen, estado actual del afiliado, datos de las EPS, información del núcleo familiar y condiciones de acceso. A diferencia de la BDUA, que es una base consolidada, el SAT funciona como un sistema transaccional que registra en tiempo real los movimientos administrativos que hacen que la BDUA se mantenga actualizada. Esto lo convierte en una fuente más dinámica y con trazabilidad más detallada del comportamiento afiliativo.

Dada la naturaleza del SAT, es especialmente valioso porque contiene información actualizada y en línea sobre la identidad del ciudadano, su estado de afiliación, su régimen y la historia de movimientos dentro del sistema. El SAT captura y actualiza datos transaccionales en tiempo real, lo que lo convierte en una fuente útil para validar identidad, residencia, aseguramiento y continuidad en el sistema. Esta información es relevante para entidades financieras que buscan mejorar la verificación de información, reducir fraude documental o segmentar a usuarios vulnerables, siempre bajo modelos de interoperabilidad controlada y consentimiento expreso.



La relevancia del SAT para un sistema de datos abiertos para la inclusión financiera se basa en su capacidad para actuar como un validador transaccional, complementario a la BDUA. Aunque sus datos son sensibles y no pueden abrirse libremente, sí puede integrarse en esquemas de interoperabilidad controlada con consentimiento del titular, permitiendo a las entidades financieras consultar información mínima o binaria (como "afiliado activo/no activo", "movilidad reciente sí/no", "existe en registros oficiales sí/no"). Esto mejora la confiabilidad de los procesos de verificación, reduce fricciones regulatorias en la vinculación de usuarios y fortalece la seguridad del sistema financiero para poblaciones vulnerables, sin comprometer su privacidad. En conjunto, el SAT se convierte en una pieza clave del andamiaje institucional para un sistema de datos abiertos seguro y habilitador de mayor inclusión financiera en Colombia.

Ahora bien, la incorporación del SAT a un esquema de open data enfrenta retos importantes derivados del tipo de información que administra y de su gobernanza. Al integrar datos sensibles provenientes de la PILA, el SAT exige modelos más sólidos de *anonimización*, minimización y consentimiento. Su gobernanza fragmentada, que involucra a Ministerio de Salud, la UGPP, la ADRES, los operadores de información y las administradoras de seguridad social, dificulta la adopción de reglas comunes para el intercambio seguro y estandarizado de datos.

Asimismo, persisten desafíos de calidad, oportunidad y homogeneidad en los reportes, que limitan su uso en procesos automatizados de verificación. Finalmente, la ausencia de un marco normativo que habilite su consulta por terceros impide que el sector financiero acceda a datos confirmatorios sin trámites complejos. Superar estos retos requiere fortalecer la rectoría de Ministerio de Salud y la UGPP, unificar estándares de reporte y establecer un régimen claro de acceso bajo portabilidad de datos, asegurando que el SAT pueda apoyar la inclusión financiera sin comprometer la protección de datos personales.

Complementariedad entre RUAF, SAT y BDUA

El RUAF, el SAT y la BDUA forman un ecosistema interdependiente de información sobre la ciudadanía dentro del sector salud. El SAT es el sistema transaccional donde se registran en tiempo real todas las novedades y trámites; la BDUA consolida mensualmente esa información para producir la base maestra del aseguramiento; y el RUAF, en sus componentes de afiliaciones y hechos vitales, provee datos críticos como nacimientos y defunciones que permiten depurar la condición de los afiliados y evitar registros inconsistentes. En conjunto, estos sistemas permiten asegurar que la identidad, la existencia, el estado de afiliación y la historia del ciudadano estén correctamente registradas y actualizadas. Para un ecosistema de datos abiertos para inclusión financiera, su



complementariedad permite articular validaciones confiables de identidad, vulnerabilidad socioeconómica y continuidad en el sistema, fortaleciendo procesos de vinculación de clientes, prevención del fraude y focalización de productos para poblaciones vulnerables.

Subsección 5.6. Departamento Nacional de Planeación y el Registro Universal de Ingresos

El DNP es la entidad responsable de la coordinación, integración y administración del Registro Social de Hogares (RSH), y actúa como articulador de la política pública de focalización social en el país. Su labor se desarrolla en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que ejerce la función de rector técnico del Sistema Estadístico Nacional, conforme al Decreto 1743 de 2016, y con otras entidades proveedoras de información como la DIAN, la UGPP, el Ministerio de Salud, el ICBF y el Departamento de Prosperidad Social (DPS). En este marco, el DNP cumple el rol de supervisor técnico y custodio institucional de los datos socioeconómicos y de ingresos de los hogares, garantizando su calidad, interoperabilidad y uso conforme a los principios de protección de datos personales establecidos en la Ley 1581 de 2012.

El proceso de consolidación del actual Registro Social de Hogares (RSH) constituye una evolución de más de dos décadas de esfuerzos institucionales del Estado colombiano por mejorar los mecanismos de focalización de políticas sociales. Esta trayectoria inicia con la creación del SISBEN, establecido en 1995 mediante el Documento CONPES 26 y reglamentado posteriormente por el Decreto 1187 de 1996. El SISBEN fue diseñado como un instrumento estadístico que, a través de encuestas socioeconómicas, permitía clasificar a los hogares según sus condiciones de vida para asignar subsidios y beneficios de programas sociales.

Durante más de veinte años, el SISBEN fue la principal herramienta de focalización del Estado, pero enfrentó limitaciones estructurales relacionadas con la autodeclaración de información, baja frecuencia de actualización y ausencia de interoperabilidad con otras fuentes administrativas. Con el Decreto 441 de 2017 y el Documento CONPES 3877 de 2019, se implementó el SISBEN IV, introduciendo un modelo digital de recolección y validación de información que incorporó criterios multidimensionales y un sistema de puntuación dinámico. Sin embargo, este modelo aún dependía de encuestas presenciales y no integraba completamente los registros administrativos del Estado.

En respuesta a esas limitaciones, el Decreto Legislativo 812 de 2020 ordenó la creación del Registro Social de Hogares (RSH). El RSH se concibe como una plataforma interoperable que consolida información demográfica, social y económica de los hogares colombianos a partir



de fuentes administrativas actualizadas, integrando más de veinte bases de datos nacionales y territoriales, a cargo de la Subdirección de Pobreza y Focalización de la Dirección del Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación. El Registro Social de Hogares está diseñado para incluir a toda la población residente en Colombia.

El RSH reemplaza el modelo de encuesta única del SISBEN por un enfoque de integración de datos, en el cual cada hogar cuenta con un perfil dinámico construido a partir de información proveniente de la Registraduría Nacional, el DANE, la UGPP, la DIAN, el Ministerio de Salud, el ICBF y el DPS, entre otras entidades. Este cambio representa un salto cualitativo en la focalización social, permitiendo una visión más precisa, continua y verificable de las condiciones de los hogares.

El artículo 70 de la Ley 2294 de 2023 dio directrices para la creación del Registro Universal de Ingresos (RUI), que posteriormente se desarrolló mediante el Decreto 875 de 2024. El RUI se concibe como una extensión funcional del RSH destinada a consolidar y estandarizar la información sobre los ingresos laborales, no laborales y de transferencias de cada persona y hogar. El RUI busca servir de base para el diseño de políticas de protección social más equitativas y para la evaluación objetiva de la capacidad económica de los ciudadanos, integrando datos de la DIAN, la UGPP, el SENA y las plataformas de facturación electrónica.

Con estas herramientas, el DNP avanza hacia un sistema nacional de información social y económica que sustenta la política de focalización, facilita la planeación territorial, y abre nuevas posibilidades de uso en el marco del ecosistema de datos abiertos para la inclusión financiera.

Los conjuntos de datos gestionados por el DNP a través del RSH y del RUI representan una fuente estratégica para el ecosistema de datos abiertos, dado que permiten una caracterización multidimensional de los hogares colombianos y su capacidad de generar y administrar ingresos. Entre los conjuntos de datos de mayor interés se encuentran:

- **Identificación y composición del hogar:** información sobre número de integrantes, relaciones de parentesco, edad, género, y ubicación geográfica, proveniente del DANE y la Registraduría Nacional.
- **Condiciones de vida y vivienda:** datos sobre materiales de construcción, acceso a servicios públicos, tenencia de vivienda y equipamiento del hogar, consolidados en el RSH.
- **Educación, salud y trabajo:** registros provenientes del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y la UGPP, que reflejan la inserción laboral y el acceso a bienes y servicios básicos.



- **Ingresos y transferencias:** información proveniente de la DIAN, la UGPP, la facturación electrónica y los programas sociales administrados por el DPS y el ICBF, que permiten estimar la capacidad de generación de ingresos y la estabilidad económica de los hogares.

La integración de estos conjuntos de datos ofrece una oportunidad única para construir modelos de perfilamiento económico que favorezcan el acceso de poblaciones vulnerables al crédito y a otros servicios financieros formales, contribuyendo así al propósito de inclusión que subyace a la política de datos abiertos. A pesar de su enorme potencial, el uso de los datos del RSH y el RUI en el marco del open data enfrenta barreras operativas, tecnológicas y normativas significativas.

En primer lugar, el carácter altamente sensible de la información (que incluye datos personales, demográficos y de ingresos) obliga a una gestión estricta conforme a los principios de finalidad, veracidad, y seguridad establecidos en la Ley 1581 de 2012. Esta condición restringe la apertura de datos sin mecanismos de anonimización robustos o consentimiento informado del titular.

En segundo lugar, el RSH y el RUI aún se encuentran en proceso de consolidación institucional y tecnológica, lo que implica desafíos en la estandarización, interoperabilidad y sincronización en tiempo real de las fuentes que los alimentan. Muchos de los convenios interinstitucionales que sustentan el intercambio de información entre entidades (como la DIAN, la UGPP y el DPS) están en fase de implementación, lo que limita la disponibilidad y consistencia de los datos. Asimismo, existen vacíos normativos respecto a los criterios de acceso y uso con fines distintos a la focalización social. Adicional a ello, la heterogeneidad en la calidad de la información y sus características operativas presentan una necesidad de estandarización tanto en calidad como en el formato que los datos son centralizados.

La consolidación del Registro Social de Hogares y del Registro Universal de Ingresos como pilares del ecosistema nacional de datos abiertos representa una oportunidad histórica para reducir las brechas de información, fomentar la innovación y promover la inclusión financiera. Su articulación efectiva con las entidades del sector financiero permitirá que los datos públicos se conviertan en un instrumento para la equidad, la eficiencia y la transparencia en la formulación de políticas y en el acceso a servicios financieros en Colombia.

5.7 Barreras comunes a varios de los conjuntos de datos señalados

A pesar del alto potencial de los datos descritos en la sección anterior, actualmente existen barreras operativas y técnicas que limitan su aprovechamiento dentro de un esquema de open data. En primer lugar, se identifican problemas de interoperabilidad entre los sistemas



de información de los distintos actores involucrados, lo que dificulta la consolidación y estandarización de los datos a nivel nacional. Para los casos de servicios públicos domiciliarios, crédito con recursos propios e información del sector de telecomunicaciones se observa que cada entidad administra sus registros bajo formatos, estructuras y plataformas diferentes, sin un modelo uniforme de recolección, reporte o actualización.

En segundo lugar, persisten vacíos normativos y contractuales relacionados con la propiedad, custodia y uso de los datos. En muchos casos, las entidades consideran que la información relacionada con sus clientes o usuarios pertenece exclusivamente a la empresa, lo que limita su disposición para fines públicos o su intercambio con terceros, aun bajo esquemas de anonimización. Adicionalmente, no todos los actores cuentan con infraestructuras tecnológicas adecuadas para garantizar la seguridad, calidad y trazabilidad de los datos.

También se observan barreras de gobernanza y coordinación institucional. La multiplicidad de actores y entidades genera dispersión en la gestión de la información y ausencia de un responsable único que lidere la estrategia de apertura de datos de cada sector. Finalmente, se presentan limitaciones en la calidad y actualización de esta, especialmente en los sectores en los que no se han desarrollado esquemas de supervisión robustos de las actividades desarrolladas y en donde los registros pueden mantenerse en formato físico o con inconsistencias.

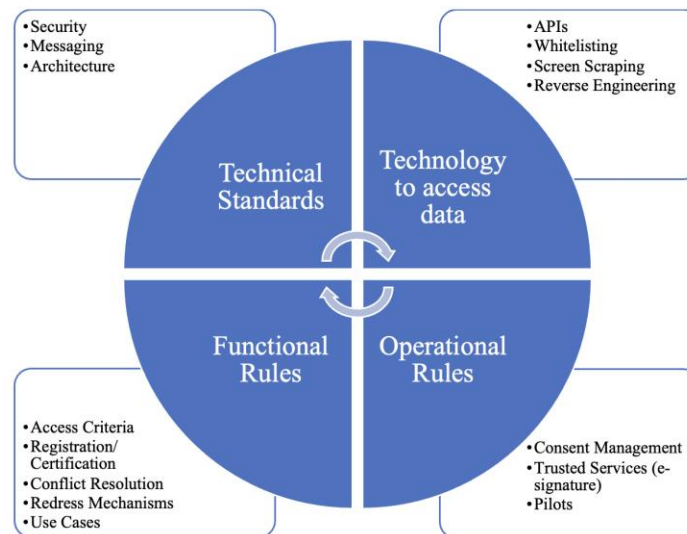
Para que los datos de los diferentes sectores puedan integrarse efectivamente al sistema de datos abiertos con fines de inclusión financiera, se recomienda avanzar en una estrategia gradual y coordinada que combine lineamientos técnicos, institucionales y normativos. En primer lugar, es necesario desarrollar un marco de gobernanza sectorial de datos que defina responsabilidades, estándares de interoperabilidad y protocolos de intercambio seguro de información.

Así mismo, es fundamental establecer formatos y taxonomías de datos comunes, aplicables a todos los sectores, que faciliten la integración de información transaccional, de consumo y de hábitos de pago en repositorios interoperables. Este esfuerzo podría acompañarse de un programa de fortalecimiento tecnológico para las entidades con menor capacidad operativa, apoyando la digitalización de registros históricos y la adopción de sistemas de reporte automatizado. La implementación de estas medidas permitiría habilitar un flujo confiable y seguro de información desde cada uno de los sectores hacia el ecosistema de datos abiertos, generando un impacto tangible en la inclusión financiera, la innovación y la competencia en el sistema financiero colombiano.

VI. Gobernanza

Los esquemas de datos abiertos requieren un marco de gobernanza para su operación. Una gobernanza adecuada facilita la toma de decisiones y la coordinación entre los diferentes participantes del esquema. La gobernanza comprende la forma en la cual se tomarán las decisiones del esquema, incluyendo la priorización, de la apertura de sectores, las reglas, mandatos, instituciones, mecanismos de coordinación, reglas operativas y estándares técnicos bajo los cuales operan los participantes, con el propósito de garantizar que el sistema funcione de manera segura, transparente y responsable.

El marco de gobernanza debe establecer reglas claras sobre la tecnología habilitada para acceder a los datos, definir criterios transparentes de entrada y salida al sistema, implementar controles de seguridad y mecanismos de resolución de conflictos para los titulares y acordar un sistema de gestión de consentimientos. Asimismo, se recomienda incluir normativas relacionadas con el despliegue de servicios, que podrían contemplar una fase de prueba para productos y costos. La siguiente figura ilustra los aspectos principales de la gobernanza de un marco de datos abiertos.



Fuente: Banco Mundial

A continuación, se exponen tres modelos de gobernanza que podrían considerarse en los procesos de implementación del esquema de datos abiertos para la inclusión financiera:



El primer modelo se considera como «gobernanza centralizada». Este modelo supone la creación de una entidad nacional de intercambio de datos – o atribuirle estas funciones a una entidad existente, como el MinTIC o la Agencia Nacional Digital²⁰, con autoridad para gestionar la infraestructura tecnológica, la administración de consentimientos y la estandarización y elección de la tecnología.

Esta propuesta se sustenta en la experiencia de Corea del Sur y su esquema denominado «MyData». En este esquema se integran las finanzas y datos abiertos en un centro de intercambio central operado por la Korea Fair Trade Commission, mientras que la Financial Services Commission otorga las autorizaciones a los participantes²¹. La implementación de un esquema de esta naturaleza en Colombia permitiría establecer estándares uniformes, garantizar altos niveles de seguridad, brindar claridad sobre las responsabilidades institucionales y consolidar la confianza de los usuarios, sin embargo, este modelo exigiría una gran inversión por parte del Gobierno nacional.

El segundo modelo consiste en una gobernanza descentralizada, en la cual cada sector conserve la administración de sus datos y procesos, pero bajo un marco común de interoperabilidad, seguridad y de consentimiento definidos. Este enfoque retoma la experiencia de Australia con el «Consumer Data Right», donde las funciones se distribuyen entre la Comisión Australiana de Competencia y Consumo (ACCC), la Oficina del Comisionado de Información (OAIC) y el Tesoro²². La ACCC acredita a los receptores de datos, la OAIC se ocupa de la privacidad y el Tesoro lidera la política pública.

Acoger este esquema implica distribuir funciones entre entidades públicas que conservarían sus competencias, pero se vincularían mediante un marco legal común que se encargue de la estandarización, mientras una secretaría técnica coordinaría la actualización de normas y velaría por la interoperabilidad. Este modelo proporciona flexibilidad para adaptar la política a las especificidades de cada sector y aprovechar capacidades instaladas, aunque podría enfrentar dificultades para lograr una implementación uniforme y requiere mecanismos sólidos de coordinación para evitar fragmentación.

²⁰ La Agencia Nacional Digital (AND) está constituida como una Entidad descentralizada indirecta, con el carácter de asociación civil de participación pública y naturaleza privada, sin ánimo de lucro, con patrimonio propio, adscrita al MinTIC, que presta servicios de asesoría y desarrollo de soluciones eficientes de transformación digital para entidades públicas y privadas

²¹ OECD (2023). Digital Government Review of Korea: Improving Data Governance, Sharing and Use. Disponible [aquí](#).

²² Australian Competition and Consumer Commission. The Consumer Data Right. Disponible [aquí](#).



Un tercer modelo, de corte híbrido o federal, combina una infraestructura tecnológica central con la gestión descentralizada de los datos. Este esquema supone un sistema centralizado de gestión de consentimientos y de identidad digital, administrado por una entidad central, mientras que los sectores gestionarían sus propios módulos de datos y casos de uso. Un ejemplo de este híbrido es «SGFinDex» implementado en Singapur. Este esquema fue implementado por la Autoridad Monetaria de Singapur (MAS) y el Smart Nation and Digital Government Group (SNDGG), quienes lideraron el desarrollo de una infraestructura digital pública basada en la identidad digital nacional (SingPass) y un sistema central de consentimiento²³. A la vez, MAS colaboró con la Asociación de Bancos de Singapur y otras instituciones para aportar APIs y casos de uso, de manera que los usuarios puedan acceder a información financiera de bancos y agencias públicas desde una plataforma única.

Este modelo equilibra el control central (identidad digital, consentimiento y seguridad) con la participación sectorial en el desarrollo de servicios, potenciando la innovación y la competencia. Para Colombia, un modelo híbrido podría adaptarse a la diversidad de fuentes de datos y a la necesidad de combinar protección de datos con innovación financiera. En conclusión, independientemente del esquema se elija es fundamental que se integre en la estructura institucional existente y que se alineen con las prioridades nacionales y las capacidades y competencias institucionales. En consecuencia, el esquema de gobernanza que se implemente deberá apoyarse en las instancias existentes y competentes, dedicando esfuerzos para fortalecerlas. Las opciones de gobernanza centralizada, descentralizada o híbrida ofrecen distintos caminos para lograr estos objetivos, pero todas coinciden en la necesidad de un marco normativo robusto, de una infraestructura tecnológica segura y de una coordinación permanente.

²³ Monetary Authority of Singapore. SGFinDex.



VII. Recomendaciones

El artículo 89 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) incorpora un esquema de intercambio de datos con fines de inclusión financiera, innovación y competencia; sin embargo, dicho esquema se encuentra estrictamente circunscrito a los límites constitucionales y legales. En consecuencia, esta disposición no constituye una habilitación autónoma para el tratamiento de datos personales, ni altera el reparto de competencias en materia de protección de datos, sino que opera subordinada a la Constitución, a la Ley 1581 de 2012, a la Ley 1266 de 2008 y a las demás normas que regulan el tratamiento de la información personal en Colombia. Cualquier interpretación que desconozca esta subordinación excedería el mandato del legislador en la Ley del Plan.

El PND reafirma que el tratamiento de datos personales dentro del esquema propuesto únicamente puede realizarse cuando medie **consentimiento previo, expreso, informado y verificable del titular**, conforme a los principios de finalidad y transparencia consagrados en la Ley 1581 de 2012 y en la Ley 1266 de 2008. Este consentimiento debe referirse no solo a la autorización para compartir los datos, sino también a la definición precisa de los elementos esenciales del tratamiento: finalidad específica, alcance temporal, tipo de datos objeto de intercambio y terceros autorizados.

El PND no faculta a los actores del esquema a recolectar o tratar información por métodos invasivos o sin control del usuario. Antes bien, establece que la innovación tecnológica solo es legítima cuando se sustenta en mecanismos seguros de acceso que garanticen los principios de finalidad, seguridad y trazabilidad del consentimiento otorgado. Tampoco autoriza la explotación indiscriminada de datos ni la creación de ventajas competitivas derivadas de un uso no autorizado o ilegítimo de la información personal. La obligación de respetar el consentimiento, la finalidad y la minimización de datos previstos en la ley actúa como salvaguarda frente a riesgos anticompetitivos y garantiza que el intercambio de datos promueva, y no distorsione la competencia.

El ejercicio de identificación de los sectores y datos con vocación de participar en el esquema de datos abiertos para la inclusión financiera evidencia retos institucionales, de gobernanza de datos y de disponibilidad de la información que se deben abordar de manera coordinada por las diferentes autoridades. Este trabajo interinstitucional debe adelantarse de manera ordenada a través de una instancia cuyo mandato esté orientado a la ejecución de políticas públicas como las previstas en el artículo 89 del PND. En este sentido, se considera relevante el rol que la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Económica y Financiera



(CIIEF) puede desarrollar como encargado de ejercer la coordinación y seguimiento a la formulación y ejecución de la política de inclusión y educación económica y financiera.

La presente propuesta recomienda adoptar un modelo de circulación de datos abiertos descentralizado que reconozca la heterogeneidad de capacidades y los retos que cada uno de los sectores identificados presentan para la disponibilización de la información. Para ello se propone que cada una de las recomendaciones propuestas en el siguiente numeral se ejecuten bajo la coordinación y seguimiento de la CIIEF, que será la encargada de centralizar el proceso de preparación y vinculación de los distintos sectores al ecosistema de datos abiertos para la inclusión financiera y crediticia. Si bien algunas de las autoridades identificadas en la sección 5 no hacen parte del listado de miembros de la CIIEF, conforme al parágrafo 1 del artículo 10.4.2.1.3. del Decreto 2555 de 2010 estas entidades podrán asistir a las sesiones de la comisión en calidad de invitados en la medida en que su presencia sea requerida en función de los temas a tratar, es decir, en la medida en que las recomendaciones que atañen a sus facultades se empiecen a ejecutar bajo el liderazgo de la comisión.

Finalmente, las recomendaciones que se presentan a continuación reconocen que no existe un modelo uniforme de estandarización y gobernanza de datos que resulte aplicable a todos los sectores que se deben priorizar para la implementación del esquema de datos abiertos. Cada sector presenta diferencias estructurales relevantes que deben reflejarse en el diseño de los esquemas de gobernanza. Por ello, las propuestas que se desarrollan en este capítulo apuntan a la construcción de marcos sectoriales diferenciados que, sin comprometer la interoperabilidad del sistema en su conjunto, den cuenta de las especificidades propias de cada segmento.

Así mismo, la propuesta reconoce que si bien las primeras fases de disponibilidad de información estarán orientadas al cumplimiento de la política pública de inclusión financiera, esto no obsta para que, en cumplimiento de las disposiciones previstas en la leyes de protección de datos personales y el otras disposiciones legales, se pueda facilitar la circulación de la información con otras finalidades que favorezcan la ejecución de otras políticas públicas para el desarrollo económico y social.

7.1 Recomendaciones para la apertura de datos del sector de servicios públicos domiciliarios

Los servicios públicos domiciliarios —acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas natural y aseo— constituyen una fuente estratégica de datos con alto potencial para la inclusión



financiera. Los registros de facturación, consumo y hábitos de pago generados por los prestadores bajo vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios permiten construir perfiles crediticios alternativos para millones de hogares colombianos que carecen de historial financiero formal, tal y como se indicó en la subsección 5.1. Las recomendaciones para su apertura requieren de una fuerte articulación en cuanto a gobernanza del sistema, para lo cual se propone lo siguiente:

El primer paso consiste en identificar formalmente las competencias regulatorias de cada entidad con incidencia sobre los datos del sector. En principio, la competencia de política pública de los servicios públicos domiciliarios recae en más de una cartera, en particular, en el Ministerio de Vivienda y en el Ministerio de Minas y Energía. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo insta al gobierno nacional para el desarrollo de la política de datos abiertos, corresponde a cada una de las carteras responsables de dichos servicios generar los actos administrativos correspondientes para garantizar apertura de los datos que sean pertinentes para la política de datos abiertos. Ahora bien, en este sector la CRA y la CREG son actores fundamentales para articular la definición de los mecanismos, las especificaciones técnicas y operativas, y las estructuras de datos que regulen el tratamiento y la circulación de la información.

Dado que la gobernanza de la apertura de los datos en los servicios públicos domiciliarios responderá a la reglamentación que expida cada una de las carteras dentro de su autonomía, es clave que, como política nacional, responda a una misma articulación interinstitucional. Para lo cual, deberá formalizarse un mecanismo de trabajo sectorial en el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera (CIIEF), con el fin de mantener el proceso de apertura alineado y coherente con el esquema de gobernanza descentralizada adoptado por la política de datos abiertos y con el precedente del Decreto 368 de 2026 en materia de finanzas abiertas.

Con las competencias reconocidas y las instancias de coordinación activas, el siguiente paso consiste en la habilitación tecnológica de los prestadores del servicio quienes contienen los datos son vocación de formar parte del sistema de datos abiertos. Para lo cual, la CRA y la CREG, en el marco de sus competencias y en coordinación con la SSPD, definirán los mecanismos, especificaciones técnicas, estructuras de datos y soluciones informáticas que permitan dicha circulación, previa obtención del consentimiento explícito e informado del titular. Una opción puede ser la formulación de un catálogo mínimo de datos a abrir deberá incluir registros de facturación, pagos, reconexiones o suspensiones por mora y consumo mensual por tipo de servicio. No obstante, reconociendo las capacidades y adaptabilidad



tecnológica de cada una de las entidades relacionadas, será competencia de cada una de las carteras establecer los periodos de transición para cumplir con el mandato legal impuesto por la Ley 2294 de 2023.

7.2 Recomendaciones para la apertura de datos en el sector telecomunicaciones

Apertura de datos de las Postales (Servicios de Giro)

La materialización del esquema de datos abiertos en el sector postal requiere de un soporte normativo expreso. En consecuencia, resulta necesario que el Gobierno nacional expida una norma a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para establecer un espacio de gobernanza sectorial, en el que se definan los mecanismos, las especificaciones técnicas y operativas, y las estructuras de datos que regulen el tratamiento y la circulación de la información. Un elemento central de este marco normativo deberá ser la interoperabilidad y la estandarización del mecanismo de circulación de datos, de manera que los datos generados por distintos agentes del sector puedan intercambiarse, consolidarse y aprovecharse.

Apertura de datos Operadores de Telefonía Celular

En este caso, resulta necesario que la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, defina e implemente un espacio de gobernanza que establezca los mecanismos, las especificaciones técnicas y operativas, las estructuras de datos y las soluciones informáticas requeridas para garantizar la adecuada circulación de la información de los operadores de telefonía celular en el marco del esquema de datos abiertos, con especial atención al segmento prepago cuya vinculación con personas identificadas fue habilitada recientemente por la Resolución CRC 7684 de 2025.

7.3 Recomendaciones para la apertura de datos en el sector real que otorga crédito con recursos propios

Conforme se indicó en la subsección 5.3, la actividad de otorgamiento de crédito puede ser adelantada por personas naturales y jurídicas que pertenezcan al sector real. Estas actividades se desarrollan bajo un régimen legal distinto al definido para las entidades que desarrollan intermediación financiera que se encuentra incorporado en el artículo 45 de la Ley 1480 de 2011, el decreto 1368 de 2014 incorporado al decreto 1074 de 2015 y la Circular



002 de 2023 de la SIC, con un enfoque robusto en la protección de los usuarios de este servicio a través de la revelación de información. Este tratamiento especial implica diferencias sustanciales respecto al régimen de supervisión al cual se encuentran sometidas, el cual es mucho menos robusto al de otros actores que desarrollan esta misma actividad y afecta algunos habilitadores para la implementación de los modelos de datos abiertos.

Existe una similitud en la información que actualmente circula en otros sistemas de datos abiertos como el definido en el Decreto 368 de 2026 y la que tratan las personas naturales y jurídicas que otorgan crédito con recursos propios. Estas entidades recopilan datos personales en los procesos de vinculación y generan información transaccional de sus clientes que podría ser útil para el cumplimiento de los objetivos de los artículos 88 y 89 de la Ley 2294 de 2023, por lo que se considera conveniente priorizar estos actores dentro de la implementación del esquema de datos abiertos. No obstante, dado el régimen especial que regula su actividad, consideramos que su vinculación implica desafíos estructurales que deben superarse a través de acciones concretas y específicas que permitan su participación en condiciones de seguridad y calidad.

Identificación y caracterización del universo de actores que desarrollan esta actividad de manera formal

De acuerdo con Banca de las Oportunidades (2025) el panorama de actores que proveen financiamiento bajo la categoría "formal no financiero" se distribuye en las empresas del sector real comercio, telecomunicaciones que llevan a cabo actividades de financiamiento de equipos, entidades del sector solidario distintas a las cooperativas de ahorro y crédito, como cooperativas multiactivas, asociaciones mutuales y fondos de empleado y las cajas de compensación. Para efectos de la propuesta que a continuación se desarrolla, nos enfocaremos en la primera de estas categorías, entendiendo por sector real del comercio, aquellas personas jurídicas que efectúan las operaciones de crédito con recursos propios.

El artículo 333 de la Constitución Política establece que el ejercicio de actividades económicas no puede sujetarse a permisos previos salvo autorización legal. El otorgamiento de crédito con recursos propios es una actividad libre que no está sujeta a ningún tipo de licenciamiento definido en la ley. Esto implica que no existen normas que establezcan registros públicos especializados que permitan determinar el listado de actores que dedican a esta actividad, requerimientos de gestión de riesgos o reportería de información que permitan establecer sus modelos y metodologías de negocio, ni disposiciones que homogenicen los procesos de recolección y tratamiento de la información al interior de estas entidades. Esta situación constituye un primer desafío para su incorporación en el esquema de open data.



Bajo el anterior contexto, se considera que un primer elemento que es necesario abordar corresponde a determinar el espectro de entidades que otorgan crédito con recursos propios que tienen vocación de participar en el esquema de datos abiertos para la inclusión financiera. Para ello, es necesario definir criterios objetivos que atiendan, por ejemplo, a su tamaño, número de usuarios y capacidades institucionales, infraestructura tecnológica, entre otros; y que sirva para desarrollar una estrategia para el sector que permita establecer una línea base de su nivel de preparación para participar en estos modelos, identificar las brechas y capacidades institucionales y apoyar estrategias de fortalecimiento para su posterior incorporación al esquema de datos abiertos.

Para la materialización de esta estrategia se propone la creación de un registro único y centralizado de entidades que desarrollen la actividad de otorgamiento de crédito con recursos propios, cuya finalidad sea servir como herramienta técnica de implementación del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023. Este registro debería permitir establecer una clasificación de entidades por tamaño, tipo de productos de crédito que ofrecen, número de clientes, entre otros, y en ningún caso será entendido como un requisito habilitante para desarrollar la actividad. Este registro podría ser enriquecido con la información del Registro Único Empresarial y Social (RUES), administrado por las Cámaras de Comercio y la información del Sistema Integrado de Información Societaria (SIIS) de la Superintendencia de Sociedades.

Una vez identificado el universo de actores que desarrollan de manera formal esta actividad se propone establecer un conjunto de herramienta diagnóstico para establecer el nivel de preparación del sector para participar en el esquema de datos abiertos. De esta manera se podrán identificar las brechas prioritarias del sector, mapear sus capacidades y niveles de madurez por entidad y generar evidencia para la toma de decisiones regulatorias.

Este ejercicio de diagnóstico debe permitir identificar oportunidades de articulación entre actores públicos y privados para la definición de líneas de apoyo técnico y fortalecimiento del sector, incluyendo las capacidades estratégicas de los altos directivos para la toma de decisiones y las capacidades técnicas del sector con base en los resultados del diagnóstico de madurez tecnológica. De esta manera se podrá construir una visión compartida para la implementación del modelo.

Esta estrategia puede ser liderada a través de la Comisión Intersectorial de Inclusión y Educación Financiera CIIEF, de la cual hacen parte el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Director del Departamento Nacional de Planeación, entidades con facultades para coordinar la ejecución de la política de inclusión y



educación económica y financiera asociada al cumplimiento del artículo 89 de la Ley 2294 de 2023.

7.4 Recomendaciones para la apertura de datos del RUT

Como se indicó en la subsección 5.4, el acceso consentido a la información del RUT es prioritario para habilitar diversos casos de uso y funcionalidades en el esquema de datos abiertos. Esta apertura encuentra un antecedente relevante en el Decreto 1066 de 2025, que estableció la circulación de información del RUT para el ejercicio de funciones públicas, sentando así una base institucional y operativa sobre la cual puede estructurarse el acceso con fines de inclusión financiera.

En ese sentido, resulta conveniente aprovechar los desarrollos técnicos, jurídicos y operativos que la DIAN adelanta en cumplimiento del citado decreto, de manera que la infraestructura de intercambio, los protocolos de seguridad y los mecanismos de trazabilidad allí previstos puedan extenderse —con los ajustes que correspondan— al escenario de apertura con consentimiento del titular conforme al artículo 89 de la Ley 2294 de 2023. Esta articulación evitaría duplicar esfuerzos, reduciría los costos de implementación y aceleraría la disponibilidad efectiva de la información para los agentes del ecosistema financiero.

Asimismo, la apertura deberá acompañarse de estándares mínimos sobre el alcance del consentimiento, los mecanismos para su otorgamiento y revocación, la finalidad del tratamiento y la trazabilidad de las consultas realizadas, en línea con el régimen general de protección de datos personales y con el deber de reserva consagrado en el artículo 583 del Estatuto Tributario, cuya excepción se activa precisamente con la autorización expresa del titular.

7.5 Recomendaciones para la apertura de datos en el sector salud

Los datos del sector salud contenidos en las bases de datos descritas en la sección 5.5. presentan dos características favorables para su circulación: de un lado, son operadas directamente por el Ministerio de Salud y Protección Social o por entidades adscritas a este; de otro, parte de dichos datos circula a través de entidades privadas que operan la información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). En atención a ello, se proponen los siguientes pasos para garantizar el acceso a dicha información para los fines previstos en el artículo 89 del Plan Nacional de Desarrollo:

Paso 1. Reconocer la competencia regulatoria del Ministerio de Salud y Protección Social



Con independencia del mecanismo de acceso que se adopte, la reglamentación de los sistemas de información de la seguridad social es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, conforme al numeral 23 del artículo 2 del Decreto-Ley 4107 de 2011, que le atribuye la función de definir y reglamentar los sistemas de información del Sistema de Protección Social, incluyendo afiliación, recaudo y aportes parafiscales, en este evento en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por tanto, su participación es indispensable en cualquier escenario regulatorio.

Paso 2. Apertura de datos Base de Datos Única de Afiliados – BDUA

La habilitación del acceso a los datos de la BDUA, previa obtención del consentimiento del titular supone que la ADRES, en su calidad de administradora, defina los mecanismos, especificaciones técnicas y operativas, estructuras de datos, formularios y soluciones informáticas que permitan dicha circulación, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.6.4.7.2 del Decreto 780 de 2016.

Para tal efecto, resulta igualmente necesario convocar al Comité Técnico del SAT en materia de salud y la BDUA, creado mediante Resolución Conjunta 1726 de 2019 entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la ADRES, con el propósito de que, en ejercicio de sus funciones, imparta las directrices técnicas y operativas pertinentes, defina los criterios, reglas y procedimientos requeridos, y recomiende los ajustes normativos necesarios para viabilizar la apertura de datos en el marco del esquema de datos abiertos. Lo anterior, en tanto dicho Comité constituye la instancia de coordinación institucional competente para garantizar el funcionamiento integral, sincronizado y consistente de la información registrada en la BDUA.

Una vez identificadas estas necesidades, corresponderá determinar las capacidades técnicas e institucionales por desarrollar, así como establecer los mecanismos de financiación y los apoyos técnicos y tecnológicos requeridos para la implementación del esquema.

Paso 3. Apertura de datos – PILA

De forma complementaria o alternativa, puede implementarse la circulación de los datos transaccionales de aportes, novedades, tipos de cotizante y valores pagados que se obtienen a través del PILA mediante los operadores de información privados²⁴. Para ello, es necesario

²⁴ De los que trata el artículo 3.2.3.7 del Decreto 780 de 2016.



ampliar las finalidades de esta información y del sistema a los propósitos contemplados en el artículo 89 del Plan Nacional de Desarrollo.

Esta apertura deberá ser realizada por todos los operadores de información, incluidos aquellos que tercerizan esta función en otras entidades, quienes serán responsables de garantizar la circulación segura de los datos en todos los eventos, en los mismos términos que aplican a sus obligaciones.

Una vez habilitada esta apertura, al igual que ocurre con la BDUa, corresponderá definir los mecanismos, especificaciones técnicas y operativas, estructuras de datos y soluciones informáticas que permitan la circulación de la información. Dado que el PILA involucra a múltiples actores —operadores, UGPP, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Ministerio de Hacienda—, será igualmente necesario establecer o activar una instancia de coordinación interinstitucional que articule la gobernanza del proceso de apertura.

Esta función se verá facilitada en la medida en que actualmente ya opera una instancia de coordinación técnica entre el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo y la UGPP en el marco de la administración del PILA, la cual podría ampliarse para asumir las funciones de gobernanza del proceso de apertura.

A lo anterior se suma que los operadores de información ya tienen la obligación de interoperar entre sí, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 3.2.3.6 del Decreto 780 de 2016, lo que constituye una base normativa preexistente sobre la cual puede estructurarse el esquema de circulación de datos sin necesidad de crear nuevas obligaciones de conectividad, sino de reorientar y ampliar las ya vigentes hacia los fines del artículo 89 del Plan Nacional de Desarrollo.

7.6 Recomendaciones para la apertura de datos que reposan en el DNP

Como se señaló en la sección 5.6, la sensibilidad de los datos que alimentan el RUI y la finalidad de su uso generan un potencial cuello de botella para el aprovechamiento de esta información por parte del sistema financiero. En consecuencia, resulta indispensable establecer mesas de trabajo con el DNP y con las entidades que suministran información al RUI, a fin de garantizar una gestión estricta conforme a los principios de finalidad, veracidad y seguridad previstos en la Ley 1581 de 2012.

Dentro de estas mesas interinstitucionales, será fundamental analizar la naturaleza de los consentimientos otorgados por los titulares de los datos y validar su alcance, considerando



el rol centralizador que ejerce el DNP en el desarrollo del RUI. Este análisis debe incluir la evaluación de si el consentimiento previamente otorgado requiere ser modificado o ampliado, en atención al nuevo alcance en el uso y tratamiento de la información, asegurando en todo momento que el titular conserve un control efectivo sobre sus datos.

Por otro lado, la heterogeneidad en la calidad y el formato de la información representa una oportunidad clave para implementar procesos de estandarización. Esto permitiría alinear los protocolos de captura de las diversas fuentes bajo un lenguaje técnico común, garantizando que la utilidad del RUI no se vea comprometida por deficiencias estructurales en su origen.

Con respecto a la gestión interinstitucional alrededor de la información contenida en el RUI es preciso señalar que no hay aún una reglamentación específica que delimite las condiciones bajo las cuales la información del RUI podría compartirse con entidades financieras o de desarrollo, aún con propósitos de inclusión. La falta de una arquitectura nacional de interoperabilidad social y económica consolidada y la fragmentación de responsabilidades institucionales dificultan la gestión unificada de los datos y su aprovechamiento bajo esquemas de datos abiertos.

Para ello es necesario fortalecer la gobernanza interinstitucional de los datos del RUI, estableciendo un comité técnico liderado por el DNP con participación de las entidades que alimentan estos registros, que defina responsabilidades, protocolos de intercambio y mecanismos de interoperabilidad basados en estándares abiertos. Este comité deberá, además, establecer criterios de acceso y promover la adopción de buenas prácticas en materia de protección de datos personales. Igualmente, será responsable de reconocer las necesidades para la correcta habilitación de los datos, de cara a las capacidades existentes.

Una vez identificadas estas necesidades, corresponderá determinar las capacidades técnicas e institucionales por desarrollar, así como establecer los mecanismos de financiación y los apoyos técnicos y tecnológicos requeridos para la implementación del esquema, asegurando que la apertura de datos del RUI se traduzca en beneficios tangibles para la inclusión financiera y social, sin comprometer los derechos de los titulares.

La habilitación del acceso a los datos del RUI, previa obtención del consentimiento del titular supone que el DNP, en su calidad de administrador central, implemente los mecanismos y soluciones informáticas que permitan dicha circulación. Para tal efecto, resulta igualmente necesario que la instancia de gobernanza interinstitucional imparta las directrices técnicas y operativas pertinentes, defina los criterios, reglas y procedimientos requeridos, y recomiende



los ajustes normativos necesarios para viabilizar la apertura de datos en el marco del esquema de datos abiertos.

VIII. Bibliografía

Alliance for Financial Inclusion (AFI). (2019). *Alliance for Financial Inclusion Policy Model: AFI Core Set of Financial Inclusion Indicators*. Recuperado de https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2019-12/AFI_PM_Core%20Set_FINAL_digital.pdf

Australian Competition and Consumer Commission. *The Consumer Data Right*. Disponible en: <https://www.accc.gov.au/by-industry/banking-and-finance/the-consumer-data-right>

Australian Government - Department of the Treasury, *Consumer Data Right*. Disponible en: <https://treasury.gov.au/policy-topics/economy/consumer-data-right>



Banca de las Oportunidades. (2023). *Lineamientos para la estrategia de inclusión crediticia de la economía popular del Gobierno Nacional 2022-2026*. Recuperado de https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2023-03/Lineamientos%20para%20la%20estrategia%20de%20inclusi%C3%B3n%20crediticia_0.pdf

Banca de las Oportunidades. (2025). *Análisis de la exclusión crediticia de los micronegocios*. Recuperado de <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-07/21072025%20An%C3%A1lisis%20de%20la%20Exclusi%C3%B3n%20Credidicia%20de%20los%20Micronegocios.pdf>

Banca de las Oportunidades. (2025). *El panorama del acceso al financiamiento formal en Colombia*. Recuperado de <https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/EL%20PANORAMA%20DEL%20ACCESO%20AL%20FINANCIAMIENTO%20FORMAL%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Banca de las Oportunidades, & Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). *Reporte de Inclusión Financiera 2024*. Recuperado de https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-06/BDO_RIF%202024_20062025.pdf

Banco Mundial. (2024). *Enablers for an Open Data Framework for financial inclusion*. Documento interno de trabajo para Colombia.

Center for Financial Inclusion. (2024). *The Role of Data Exchange in Financial Inclusion*. Accion. Recuperado de <https://www.centerforfinancialinclusion.org/>

Cochran, K. & Stegman, M. (2021). *Utility, Telecommunications, and Rental Data in Underwriting Credit*. Urban Institute & FinRegLab. Recuperado de https://www.urban.org/sites/default/files/publication/105282/utility-telecommunications-and-rental-data-in-underwriting-credit_1.pdf

Código Civil de Colombia. Artículo 2221 (Contrato de mutuo).

Código de Comercio de Colombia. Artículos 1163 y siguientes (Contrato de mutuo comercial).

Competition and Consumer Act 2010. (2010). Canberra: Commonwealth of Australia. Recuperado de <https://www.legislation.gov.au/>

Competition and Consumer (Consumer Data Right) Rules 2020. (2020). Canberra: Commonwealth of Australia. Schedules 3 y 4. Recuperado de <https://www.legislation.gov.au/>



Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.433.

Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 454 de 1998. Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria. Diario Oficial No. 43.357.

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1266 de 2008. 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. Diario Oficial No. 47.219.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1328 de 2009. Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.411.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1341 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Diario Oficial No. 47.426.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1369 de 2009. Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.570.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1480 de 2011. Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor. Diario Oficial No. 48.220.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Diario Oficial No. 48.587.

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Diario Oficial No. 49.084.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2157 de 2021. Por medio de la cual se modifica la Ley 1266 de 2008 (Ley de Hábeas Data). Diario Oficial No. 51.855.

Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Diario Oficial No. 52.366.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116.

Consumer Data Right (CDR). *About – Who's involved*. Disponible en: <https://www.cdr.gov.au/about>



CorfiColombiana. (2024). Una mirada al sector de agua potable y saneamiento. *Investigaciones Económicas*. Recuperado de <https://investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/22-03-2024.%20Informe%20Agua%20potable%20y%20saneamiento%20comentarios%20AJUST.pdf/44b6b441-eab5-412e-4c18-120c932448ee>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1996). Decreto 1187 de 1996. Por el cual se reglamenta el Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales - SISBEN. Diario Oficial No. 42.826.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). Decreto 1743 de 2016. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial No. 50.025.

Departamento Nacional de Planeación. (1995). CONPES 26. *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Decreto 441 de 2017. Por el cual se adopta la versión IV del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN IV. Diario Oficial No. 50.155.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Decreto 1869 de 2017. Por el cual se modifican los artículos 17, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial No. 50.409.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). CONPES 3920. *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). CONPES 3877. *Declaratoria de Importancia Estratégica del Programa Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN IV)*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). CONPES 3975. *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2020). CONPES 4005. *Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*. Bogotá: DNP.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2015). Decreto 1625 de 2015. Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. Diario Oficial No. 49.656.



Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (2021). Resolución 15 de 2021. Por la cual se adopta el Anexo Técnico del Registro de Facturación Electrónica - RADIAN.

Estatuto Tributario de Colombia. Artículo 616-1 (Registro Único Tributario - RUT).

Government of Australia - Department of the Treasury. *Consumer Data Right*. Recuperado de <https://treasury.gov.au/policy-topics/economy/consumer-data-right>

Government Technology Agency of Singapore (GovTech). *SGFinDex - Singapore Financial Data Exchange*. Recuperado de <https://www.tech.gov.sg/products-and-services/for-citizens/digital-services/sgfindex/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2009). Decreto 1727 de 2009. Por el cual se determina la forma en la cual los operadores de la información deben presentar la información de los titulares de la información. Diario Oficial No. 47.357.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2013). Decreto 1377 de 2013. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012. Diario Oficial No. 48.834.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2015). Decreto 1074 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Diario Oficial No. 49.523.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). Decreto 2952 de 2010. Por el cual se reglamentan los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 1266 de 2008. Diario Oficial No. 47.807.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). Decreto 886 de 2015. Por el cual se reglamenta el artículo 25 de la Ley 1581 de 2012. Diario Oficial No. 49.523.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Decreto 1517 de 2021. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Inclusión y Educación Financiera (CIIEF). Diario Oficial No. 51.888.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Decreto 255 de 2022. Por el cual se reglamenta la Ley 1581 de 2012. Diario Oficial No. 51.946.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Decreto 1297 de 2022. Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en lo relacionado con el régimen de finanzas abiertas. Diario Oficial No. 52.109.

Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Informe sobre Pobreza Energética Multidimensional en Colombia 2022-2023*. Recuperado de <https://minenergia.gov.co/documents/14110/INFORME-SOBRE-POBREZA-ENERGETICA-MULTIDIMENSIONAL-EN-COLOMBIA-2022-2023.pdf>



Ministerio de Salud y Protección Social. (2011). Decreto 4107 de 2011. Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social. Diario Oficial No. 48.241.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Decreto 780 de 2016. Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Diario Oficial No. 49.865.

Ministerio TIC. (2015). Decreto 103 de 2015. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014. Diario Oficial No. 49.399.

Ministerio TIC. (2016). Resolución 5050 de 2016. Por la cual se establecen las condiciones generales para la provisión de servicios postales. Diario Oficial No. 50.067.

Ministry of Manpower / MoneySense. (2022). MoneySense campaign to empower Singaporeans with knowledge and skills on financial and retirement planning [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2022/0914-moneysense-campaign-to-empower-singaporeans-with-knowledge-and-skills-on-financial-and>

Monetary Authority of Singapore (MAS). (2020). Digital infrastructure to enable more effective financial planning by Singaporeans [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2020/digital-infrastructure-to-enable-more-effective-financial-planning-by-singaporeans>

OECD. (2023). *Digital Government Review of Korea: Improving Data Governance, Sharing and Use*. París: OECD Publishing. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-review-of-korea_9defc197-en/full-report/improving-data-governance-sharing-and-use_5492a1de.html

Open Banking Limited. (2018). *Dispute Management System (DMS) for ASPSPs and TPPs: Code of Best Practice - Principles and Best Practice Standards* (Versión 2). Reino Unido. Recuperado de <https://www.openbanking.org.uk/providers/dispute-management-system/>

Presidencia de la República de Colombia. (1993). Decreto 663 de 1993. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración. Diario Oficial No. 40.820.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1081 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Diario Oficial No. 49.523.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto Legislativo 812 de 2020. Por el cual se crea el Registro Social de Hogares. Diario Oficial No. 51.334.



Presidencia de la República de Colombia. (2024). Decreto 875 de 2024. Por el cual se reglamenta el Registro Universal de Ingresos (RUI). Diario Oficial No. 52.765.

Roa, M. J. & Carvalho, O. A. (2018). *Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales: Las experiencias de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001216>

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). *Circular Única de la SIC*. Compilación de instrucciones en materia de protección al consumidor y protección de datos personales.

Superintendencia de Industria y Comercio (SIC). (2025). Circular Externa 001 de 2025. Por la cual se imparten instrucciones en materia de protección de datos personales para servicios financieros digitales.

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2019). Concepto 2019160941. Operaciones de mutuo de dinero.

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2024). Circular Externa 004 de 2024. Por la cual se imparten instrucciones relativas al régimen de finanzas abiertas.

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). (2025). Circular Externa 009 de 2025. Por la cual se modifican los plazos establecidos en la Circular Externa 004 de 2024.