

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Primera de Revisión

### Sentencia T-113 de 2025

**Referencia:** expediente T-10.564.535.

**Asunto:** acción de tutela interpuesta por Augusto Flórez Lozano en contra de Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y Banco Davivienda S.A.

**Magistrada ponente:** Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., 28 de marzo de 2025.

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

### SENTENCIA.

Esta decisión se adopta en el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera y segunda instancia por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones Mixtas de Garzón (Huila) y por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Garzón, (Huila) respectivamente, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor Augusto Flórez Lozano en contra de Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y Banco Davivienda S.A.<sup>1</sup>.

### Síntesis de la decisión

En esta oportunidad, la Corte resolvió la acción de tutela interpuesta por Augusto Flórez Lozano contra Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y Banco Davivienda S.A., por la presunta vulneración de

---

<sup>1</sup> El expediente fue seleccionado para revisión mediante auto del 29 de octubre de 2024 por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez, conformada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Natalia Ángel Cabo. Posteriormente, el asunto fue asignado por reparto de Secretaría General a la Sala Primera de Revisión, presidida por la magistrada Natalia Ángel Cabo, para su conocimiento y trámite.

sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, igualdad y personalidad jurídica, debido a la negativa de las entidades financieras de permitirle la apertura de una cuenta de ahorros. La decisión de los bancos se fundamentó en sus políticas internas de administración de riesgos y en que el accionante presenta antecedentes de una condena por el delito de peculado por apropiación, el cual es considerado un delito fuente de lavado de activos. Adicionalmente, las entidades financieras señalaron que el accionante se encuentra vinculado a una investigación penal en curso por el mismo delito.

Para resolver el caso, la Corte realizó un análisis sobre la actividad financiera en la Constitución, los límites a la autonomía privada de las entidades bancarias y la obligación de garantizar el acceso equitativo al sistema financiero. En este sentido, se reiteró que la prestación de servicios financieros está sometida a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues su acceso es una condición esencial para la inclusión económica y social. Asimismo, se resaltó que las políticas de prevención de lavado de activos no pueden aplicarse automáticamente sin considerar la fase de control del SARLAFT, la cual permite la supervisión de las operaciones sin excluir de manera absoluta a los consumidores financieros.

En el caso concreto, la Corte concluyó que las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del señor Flórez Lozano al aplicar restricciones absolutas y desproporcionadas, sin realizar un análisis individualizado del riesgo ni considerar medidas alternativas que permitieran mitigar eventuales riesgos financieros. En este punto, se reiteró el precedente de la Sentencia SU-139 de 2021, según la cual los antecedentes judiciales son datos personales de carácter negativo, cuyo tratamiento debe cumplir con los principios de proporcionalidad y legalidad. Por otro lado, en cuanto a la investigación en curso, se destacó que la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 29 de la Constitución, impide que una investigación en curso sea utilizada como criterio definitivo para negar el acceso a servicios financieros sin una sentencia condenatoria en firme.

En consecuencia, la Corte revocó las decisiones de instancia y concedió el amparo de los derechos fundamentales del accionante. Asimismo, se ordenó a las entidades bancarias abrir una cuenta de ahorros al accionante si aún está interesado, garantizando un análisis individualizado de su solicitud. Además, este Tribunal les ordenó ajustar sus procedimientos internos de evaluación de clientes en el marco del SARLAFT, para evitar restricciones automáticas. Finalmente, se ordenó a la Superintendencia Financiera expedir una circular con lineamientos claros sobre el acceso financiero de personas con antecedentes penales, para asegurar un equilibrio entre la prevención de riesgos y la garantía de acceso al sistema financiero.

## Tabla de contenido

I.	ANTECEDENTES .....	3
1.1.	Hechos anteriores a la acción de tutela .....	3
1.2.	La acción de tutela .....	6
1.3.	Trámite de la tutela .....	6
1.3.1.	Decisión de primera instancia .....	6
1.3.2.	Impugnación .....	7
1.3.3.	Decisión de segunda instancia .....	7
1.3.4.	Incidente de desacato .....	7
1.4.	Actuaciones en sede de revisión .....	8
II.	CONSIDERACIONES .....	12
2.1.	Competencia .....	12
2.2.	Análisis de procedencia de la acción de tutela .....	12
2.2.1.	Legitimación en la causa por activa .....	13
2.2.2.	Legitimación en la causa por pasiva .....	13
2.2.3.	Inmediatez .....	15
2.2.4.	Subsidiariedad .....	16
2.3.	Delimitación del problema jurídico y estructura de la decisión .....	17
2.4.	El interés público inherente a la actividad financiera .....	18
2.5.	La autonomía de la voluntad privada en el sector financiero y sus límites .....	21
2.5.1.	Obligaciones de SARLAFT .....	22
2.5.2.	Derechos fundamentales de los consumidores financieros .....	24
2.6.	Tratamiento constitucional de la reincorporación social .....	26
2.7.	Análisis del caso en concreto .....	30
III.	DECISIÓN .....	35

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. Hechos anteriores a la acción de tutela

1. El señor Augusto Flórez Lozano se desempeñaba como secretario de Hacienda del Municipio de Villahermosa (Tolima). El 06 de marzo de 2017, por hechos asociados a su gestión, fue condenado, por los delitos de peculado por apropiación y falsedad ideológica en documento público, a una pena privativa de la libertad de 44 meses, por el Juzgado Segundo Penal del Circuito del Líbano (Tolima)<sup>2</sup>.

2. La sanción penal impuesta fue vigilada por el Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué que, mediante Auto del 27 de diciembre de 2019, declaró la pena cumplida. En consecuencia, el

---

<sup>2</sup> Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”.

juzgado de ejecución de penas ordenó la libertad y levantó la suspensión de los derechos civiles y políticos del accionante<sup>3</sup>.

3. Después de cumplir con la pena, el señor Flórez Lozano empezó a trabajar como profesional independiente en asesoría de temas tributarios, jurídicos, financieros y de gestión contractual. Al respecto, el actor señaló que los honorarios generados por su actividad económica los debe recibir a través de su esposa. Lo anterior, debido a que, a él, a raíz de sus antecedentes penales, en reiteradas ocasiones, distintas entidades bancarias<sup>4</sup> le han negado la apertura de una cuenta de ahorros<sup>5</sup>. Ante esta situación, el accionante acudió a la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante, Superfinanciera) el 30 de noviembre de 2021<sup>6</sup>.

4. La Superfinanciera, en su respuesta a la queja presentada por el accionante, indicó que las reclamaciones habían sido trasladadas a las entidades financieras correspondientes para que estas emitieran una respuesta en un plazo de 10 días hábiles<sup>7</sup>. Además, la entidad informó al accionante que, en caso de desacuerdo con la decisión de los bancos, podía: (i) presentar una réplica ante la Superintendencia, (ii) acudir al Defensor del Consumidor Financiero o (iii) interponer una acción de protección al consumidor financiero<sup>8</sup>. Asimismo, la Superintendencia precisó que sus competencias no incluyen la facultad de ordenar a las entidades vigiladas la prestación de servicios financieros, en tanto estas cuentan con autonomía para decidir sobre la vinculación de clientes<sup>9</sup>.

5. El 6 de diciembre de 2021, el Banco Davivienda S.A. (en adelante, Davivienda) respondió de forma negativa la solicitud de la apertura de la cuenta formulada por el actor. En su escrito, Davivienda indicó que, debido a sus antecedentes penales, el señor Flórez Lozano no cumple con las políticas en materia de Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (en adelante, SARLAFT). Lo cual, según la entidad bancaria, constituye una causal objetiva y razonable para sustentar su decisión<sup>10</sup>.

6. Por su parte, el 13 de diciembre de 2021, Bancolombia S.A. (en adelante, Bancolombia) indicó al actor que, como entidad financiera, está obligada a desplegar una serie procedimientos y controles en materia de administración de riesgos frente al conocimiento y las operaciones de sus

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Al respecto, en la acción de tutela el actor indicó que sus solicitudes se dirigieron a Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y Banco Davivienda S.A. debido a que son las entidades bancarias que tienen sucursales habilitadas en el municipio en el que reside.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>6</sup> Solicitud nro. IQ2021113087661 con radicación 2021260808-000-00.

<sup>7</sup> Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, p. 29.

<sup>8</sup> Ibid., p. 30.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Expediente digital, archivo “06CONTESTACION.pdf”, p. 3.

clientes<sup>11</sup>. Por lo cual, el banco requirió al accionante para que aportara información relativa a su actividad económica, el origen de sus recursos y algunos documentos como estados financieros, declaraciones de rentas, certificados de ingresos, RUT y certificados de Cámara de Comercio de los últimos 3 años, entre otros. Adicionalmente, Bancolombia le compartió al señor Flórez Lozano notas de prensa que aludían a su captura y juzgamiento y le solicitó confirmar si era la persona mencionada. Incluso, la entidad financiera le pidió al actor que, en caso de ser la persona señalada en las notas de prensa, presentara documentos sobre su situación judicial<sup>12</sup>.

7. El 14 de diciembre de 2021, el actor informó a Bancolombia que, efectivamente, él era la persona mencionada en los comunicados de prensa<sup>13</sup>. Asimismo, el accionante indicó que había cumplido la pena impuesta en 2016 y aclaró que se adelantaba otra investigación penal en su contra por los mismos delitos<sup>14</sup>. Sin embargo, señor Flórez Lozano no aportó la documentación solicitada y, el 22 de diciembre de 2021, el banco nuevamente negó la apertura de la cuenta<sup>15</sup>.

8. Nuevamente, el 9 de abril de 2024, el accionante solicitó a las entidades financieras Nequi y Bancolombia reconsiderar la decisión adoptada sobre la apertura de su cuenta bancaria<sup>16</sup>. El 8 de mayo de 2024, Bancolombia requirió, una vez más, los documentos necesarios para sustentar el origen de sus ingresos<sup>17</sup>. Al día siguiente, de forma presencial, el accionante entregó en la sucursal Bancolombia de Saldaña (Tolima) los soportes solicitados<sup>18</sup>. No obstante, el señor Flórez Lozano manifestó que pasados dos meses desde que aportó la documentación, no había recibido respuesta por parte de Bancolombia<sup>19</sup>.

9. Igualmente, en mayo de 2024 el señor Flórez acudió a una sucursal de Davivienda para solicitar la apertura de una cuenta de ahorros. En dicha ocasión, el banco le indicó que, por sus antecedentes penales y la investigación en curso, el sistema no permitía otorgarle productos financieros<sup>20</sup>. Por lo anterior, el accionante envió una solicitud de reconsideración al defensor del consumidor de Davivienda<sup>21</sup>, el cual le reiteró que, conforme a la normativa financiera y las políticas del banco, la condena por delitos conexos al lavado de activos constituye una causal objetiva y razonable para que, en ejercicio de su autonomía privada, la entidad decida no abrir la cuenta<sup>22</sup>.

---

<sup>11</sup> Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, p. 4.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>15</sup> Ibidem, p.7.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 7-8.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 14.

## 1.2. La acción de tutela

10. Por los anteriores hechos, el 8 de julio de 2024, el señor Augusto Flórez Lozano interpuso una acción de tutela en contra de las entidades financieras Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y Banco Davivienda S.A. En su escrito, el señor Flórez alegó la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al buen nombre, la personalidad jurídica, la igualdad, al trabajo y al mínimo vital. Lo anterior, a causa de la negativa de las entidades bancarias a permitirle la apertura de una cuenta de ahorros<sup>23</sup>.

11. En consecuencia, el actor solicitó al juez de tutela ordenar a las entidades financieras accionadas permitirle abrir una cuenta de ahorros. Igualmente, el señor Flórez Lozano solicitó que se le dé respuesta positiva a la solicitud radicada el 9 de mayo ante Bancolombia S.A. a la cual manifiesta que anexó los soportes requeridos por la entidad para poder abrir una cuenta de ahorros<sup>24</sup>.

## 1.3. Trámite de la tutela

### 1.3.1. Decisión de primera instancia

12. El Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones Mixtas de Garzón (Huila)<sup>25</sup>, mediante sentencia del 17 de julio de 2024, amparó parcialmente el derecho fundamental de petición del accionante y ordenó a Bancolombia dar una respuesta de fondo, clara y congruente a la solicitud radicada el 9 de mayo de 2024<sup>26</sup>. Aunque el juzgado consideró que la respuesta negativa sobre la apertura de la cuenta de ahorros no era arbitraria, concluyó que Bancolombia no había brindado una respuesta adecuada a la petición inicial ni a la documentación allegada por el actor debido a que se envió a una dirección de correo electrónico incorrecta<sup>27</sup>.

13. Además, en la sentencia se ordenó desvincular<sup>28</sup> al Banco Davivienda, a la Superintendencia Financiera de Colombia, al Juzgado Penal del Circuito del Líbano (Tolima), al Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué (Tolima) y al defensor del consumidor financiero<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> Expediente digital, archivo “[01DEMANDA.pdf](#)”, p. 3.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>25</sup> Expediente digital, archivo “[02ActaReparto.pdf](#)”.

<sup>26</sup> Expediente digital, archivo “[11SENTENCIA.pdf](#)”, p. 17.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Las entidades Banco Davivienda, a la Superintendencia Financiera de Colombia, Juzgado Penal del Circuito del Líbano (Tolima), Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué (Tolima) y el defensor del consumidor financiero fueron vinculados al trámite de la tutela en primera instancia mediante Auto del 8 de julio de 2024 proferido por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones Mixtas de Garzón (Huila).

<sup>29</sup> Esta Corporación considera importante resaltar que el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones Mixtas de Garzón (Huila) no precisó a que entidad correspondía el defensor del consumidor financiero vinculado al trámite de la tutela.

puesto que el juez de instancia determinó que estas entidades no estaban relacionadas con el cumplimiento del fallo de tutela<sup>30</sup>.

### **1.3.2. Impugnación**

14. Tanto el accionante, Augusto Flórez Lozano, como Bancolombia impugnaron la sentencia de primera instancia. Al respecto, el señor Flórez Lozano argumentó que la cuenta de ahorros era indispensable como medio de pago de sus honorarios, que sus ingresos provenían de actividades lícitas y que ya había radicado la documentación requerida el 9 de mayo de 2024<sup>31</sup>.

15. Bancolombia indicó que no era procedente el amparo, sino que se configuraba un hecho superado. Lo anterior, bajo el argumento de que la petición había sido respondida el 15 de julio de 2024 y en ella requirió al accionante para que este aportara los documentos necesarios para evaluar la viabilidad de la apertura de la cuenta de ahorros<sup>32</sup>. La entidad señaló que hasta que el accionante entregara la documentación requerida para el conocimiento del cliente, no se podía cumplir con las exigencias legales ni con sus políticas internas de conocimiento del cliente<sup>33</sup>.

### **1.3.3. Decisión de segunda instancia**

16. En sentencia del 22 de agosto de 2024, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Garzón (Huila)<sup>34</sup> confirmó la decisión de primera instancia. El juzgado consideró que la negativa de las entidades bancarias no era caprichosa ni arbitraria, sino que respondía a circunstancias objetivas analizadas a partir de la solicitud, enmarcándose en la autonomía de la voluntad privada de las entidades<sup>35</sup>.

17. En ese sentido, el juez de segunda instancia concluyó que no existía carencia de objeto por hecho superado, dado que la respuesta de Bancolombia se envió a una dirección de correo electrónico distinta a la que el accionante había proporcionado, lo que impidió que este tuviera conocimiento de su contenido<sup>36</sup>.

### **1.3.4. Incidente de desacato**

18. El 5 de septiembre de 2024, el accionante solicitó al Juzgado Segundo Penal Municipal que se iniciara un incidente de desacato. Lo anterior, toda vez que, según el señor Flórez Lozano, Bancolombia no había cumplido con el fallo de tutela<sup>37</sup>. Mediante Auto del 6 de septiembre de 2024 el Juzgado

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>31</sup> Expediente digital, archivo "[13SOLICITUDIMPUGNACIÓN.pdf](#)".

<sup>32</sup> Expediente digital, archivo "[14SOLICITUDIMPUGNACION.pdf](#)".

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Expediente digital, archivo "[18ActaReparto.pdf](#)".

<sup>35</sup> Expediente digital, archivo "[03SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA.pdf](#)", p. 13.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>37</sup> Expediente digital, archivo "[19RECEPCIONSOLICITUDINCIDENTEDESACATO.pdf](#)".

Segundo Penal Municipal de Garzón emitió un requerimiento previo a iniciar incidente de desacato en el cual solicitó a Bancolombia que demostrara el cumplimiento del fallo. Ante dicho requerimiento la entidad bancaria reiteró que el 15 de julio de 2024 había dado respuesta al accionante<sup>38</sup>.

19. El Juzgado Segundo Penal Municipal de Garzón, mediante Auto del 11 de septiembre de 2024, se abstuvo de iniciar el trámite incidental de desacato propuesto por el accionante<sup>39</sup>. Lo anterior, debido a que, según el juzgado, se pudo constatar que la entidad accionada dio respuesta de fondo, clara y congruente a la petición del accionante, por lo cual cumplió con lo ordenado en la sentencia del 17 de julio de 2024<sup>40</sup>.

#### 1.4. Actuaciones en sede de revisión

20. El 17 de enero de 2025, la magistrada ponente profirió un auto de pruebas para reunir mayores elementos de juicio en relación con el estado actual de las pretensiones en el caso concreto. En particular, en el auto mencionado se solicitó a la Superintendencia Financiera de Colombia explicar cuál era la regulación aplicable en los casos en los que personas con antecedentes penales solicitan la apertura de servicios financieros. Además, el auto indagó sobre la adopción de medidas que permitan equilibrar la prevención de riesgos financieros con la garantía de acceso al sistema financiero. También se pidió a Bancolombia S.A. precisar las razones de la negativa de apertura de cuenta al accionante, los criterios aplicados en sus políticas internas y el estado actual del señor Flórez Lozano en sus sistemas. Por último, el accionante fue requerido para que informara sobre su actividad económica, situación familiar y financiera<sup>41</sup>.

21. En la siguiente tabla se presenta un resumen de cada una de las respuestas allegadas.

Tabla 1. *Respuestas al auto de pruebas del 14 de noviembre de 2024*

<b>Respuestas al auto de pruebas del 14 de noviembre de 2024</b>
<b>Augusto Flórez Lozano<sup>42</sup></b>
Mediante escrito del 21 de enero de 2025 Augusto Flórez Lozano informó que cursó estudios de pregrado en Economía pero que no pudo finalizar sus estudios por temas de salud. El accionante indicó que se dedica a actividades económicas relacionadas con consultorías, elaboración de documentos jurídicos y financieros, y brinda asesorías en temas tributarios y pensionales. El señor Flórez también señaló que además realiza otras actividades económicas, como la venta de alimentos. Por otra parte, el accionante indicó que hasta el 31 de diciembre de 2024 tuvo un contrato de

<sup>38</sup> Expediente digital, archivo “22CONTESTACIÓN.pdf”.

<sup>39</sup> Expediente digital, archivo “23AUTONOSANCIONA.pdf”.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Auto de pruebas 17 de enero de 2025.

<sup>42</sup> Expediente digital, correo electrónico del 21 de enero de 2025, archivos “CONTESTACION A SU OFICIO No. OPTC-01025 EXPEDIENTE T-10.564.535. \_AUGUSTO FLOREZ LOZANO.pdf”, “CONTRATO DE TRABAJO HOGAR SAN JOSE DE LA MONTAÑA AUGUSTO FLOREZ LOZANO.pdf”, “SOPORTE QUE EVIDENCIA LA ACTIVIDAD DESEMPEÑADA EN EL HOGAR SAN JOSE DE LA MONTAÑA.pdf”.



prestación de servicios con la Congregación Hogar del Anciano San José de la Montaña en el Guamo, Tolima, con la que espera renovar contrato.

El señor Flórez Lozano manifestó que su grupo familiar está compuesto por su esposa y dos hijas menores de edad. En su escrito, el accionante indicó que su esposa, actualmente, no se encuentra formalmente vinculada a un empleo fijo, por lo que los ingresos que se generan en el hogar son primordialmente “informales”.

Respecto a su posesión de productos financieros, como cuentas bancarias, el señor Flórez indicó que posee una cuenta de ahorros en Davivienda, la cual abrió antes de la sanción penal, pero que actualmente se encuentra restringida y atrasada en el pago de cuotas de manejo. El accionante añadió que también posee un depósito de bajo monto en Daviplata, pero que no lo usa por temor a posibles bloqueos. Además, el demandante aseguró que no dispone de ahorros, inversiones ni activos financieros líquidos, por lo que depende exclusivamente de los ingresos generados mediante sus actividades actuales.

Finalmente, el accionante destacó que la cobertura mediática de su caso penal afectó negativamente su vida laboral, emocional y familiar, lo que ha limitado sus oportunidades de empleo digno y formal.

Además de su escrito de contestación, el accionante anexó copia de: (i) su Registro Único Tributario (RUT); (ii) el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión suscrito con la Congregación Hogar del Anciano San José de la Montaña en el Guamo vigente hasta el 31 de diciembre de 2024; y (iii) un soporte de las actividades realizadas en virtud de dicho contrato.

#### **Superintendencia Financiera de Colombia<sup>43</sup>**

Mediante escrito del 24 de enero de 2025, la Superfinanciera explicó que el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (en adelante, SARLAFT)<sup>44</sup> impone a las entidades financieras la obligación de implementar medidas como el conocimiento del cliente (*Know Your Customer* – en adelante, *KYC*), la evaluación del origen de los fondos y el monitoreo continuo de las transacciones. Según manifestó la autoridad financiera, estas medidas tienen como propósito evitar que el sistema financiero sea utilizado para actividades ilícitas, en cumplimiento de las recomendaciones internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante, GAFI).

La Superfinanciera destacó que, más allá del conocimiento inicial del cliente, las entidades financieras deben implementar controles adicionales orientados al monitoreo continuo de las operaciones del cliente. Estos controles incluyen, por ejemplo, la actualización y verificación periódica de información, la evaluación de riesgos constantes, el reporte de operaciones sospechosas y la capacitación continua de su personal en la materia. En ese sentido, la autoridad financiera indicó que el SARLAFT que implementen las entidades vigiladas debe comprender, como mínimo, las etapas de identificación, medición, control y monitoreo de sus riesgos inherentes<sup>45</sup> y residuales<sup>46</sup> en materia de lavado de activos y financiación del

<sup>43</sup> Expediente digital, correo electrónico del 27 de enero de 2025, archivo “T-2025007749-5535816.pdf”. La respuesta fue suscrita por la señora Ana María Garzón Jiménez en calidad de funcionaria del Grupo de lo Contencioso Administrativo Dos.

<sup>44</sup> Regulado por la Circular Básica Jurídica 029 de 2014.

<sup>45</sup> Según el numeral 1.27 de la Parte I, Título IV, Capítulo IV de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 este corresponde al nivel de riesgo propio de la actividad, sin tener en cuenta el efecto de los controles.

<sup>46</sup> Según el numeral 1.28 de la Parte I, Título IV, Capítulo IV de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 este corresponde al nivel de riesgo resultante después de aplicar los respectivos controles.

terrorismo (en adelante, LA/FT).

La Superintendencia también destacó que las políticas de prevención de lavado de activos deben armonizarse con la inclusión financiera de todas las personas, debido a que, este es un objetivo esencial dentro del sistema financiero en el cual, constitucionalmente, se reconoce un interés público que con lleva a la necesidad de limitar la autonomía privada de las entidades financieras, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En este sentido, como ejemplo de políticas dirigidas a garantizar el acceso equitativo a servicios financieros, la entidad hizo referencia a la emisión de la Circular Externa 5 de 2018, por medio de la cual, en su momento, se promovió la vinculación de excombatientes de las FARC al sistema financiero. Igualmente, la entidad enfatizó que ha publicado una serie de guías sobre la inclusión financiera y protocolos que tienen por finalidad establecer una serie de principios y estándares para la prevención, atención y medidas de protección de todas las formas de violencia y criterios sospechosos de discriminación en el ámbito laboral y contractual.

Específicamente, la Superintendencia señaló que no existe una norma puntual que prevea, en el marco de las políticas del SARLAFT, un tratamiento especial para las personas con antecedentes penales. Sin embargo, la entidad subrayó que las entidades financieras deben fundamentar cualquier negativa a otorgar productos financieros en criterios objetivos y razonables. Lo anterior, según la Superfinanciera, con el fin de evitar prácticas discriminatorias.

Adicionalmente, la Superfinanciera precisó que no está facultada para ordenar a las entidades financieras la vinculación de clientes específicos, en virtud del principio de libertad contractual consagrado en el artículo 3 de la Ley 1328 de 2009. No obstante, la autoridad financiera aclaró que sí tiene la obligación de recibir y tramitar quejas o denuncias de los consumidores financieros y, si es el caso, imponer sanciones y requerir a la entidad que rectifique su actuación.

En ese sentido, si una persona considera que una entidad le ha negado injustificadamente un producto financiero – por razones relacionadas con antecedentes penales, por ejemplo, puede presentar una queja ante esta entidad o ante el Defensor del Consumidor Financiero. La Superfinanciera añadió que en su sistema de gestión de quejas creó una categoría específica para las quejas relacionadas con “la negación a la apertura de productos por condiciones de segmentos particulares de la población”, en la cual, para 2023, se recibieron 336 quejas.

Finalmente, la entidad concluyó que el tratamiento de personas con antecedentes penales está sujeto a las políticas internas de cada entidad financiera, siempre que estas se basen en un análisis de riesgo integral y no representen una exclusión automática ni discriminatoria. Específicamente, la superintendencia indicó que las entidades deben ofrecer a los clientes la posibilidad de presentar documentación adicional o evidencia que pueda aclarar su situación y permitir una reevaluación del riesgo.

#### **Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué<sup>47</sup>**

<sup>47</sup>Expediente digital, correo electrónico del 04 de febrero de 2025, archivo “14174RespuestaTutelaOficio74AugustoFlorezLozano.pdf”. La respuesta fue suscrita por el señor Christian Camilo Valderrama Reyes., en su calidad de Juez Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué.

Mediante escrito del 4 de febrero de 2025, el Juzgado Sexto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué solicitó ser desvinculado del presente trámite de tutela. La autoridad judicial argumentó que no tiene competencia sobre el asunto desde el 30 de enero de 2024 y que no está relacionado con la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

Por otro lado, el juez confirmó que el 06 de marzo de 2017 el señor Augusto Flórez Lozano fue condenado, por los delitos de peculado por apropiación y falsedad ideológica en documento público, a 44 meses de pena privativa de la libertad, una multa de \$21.666.666 e inhabilitación para el ejercicio de sus derechos políticos, funciones públicas y la celebración de contratos con el Estado.

Asimismo, el juzgado de ejecución de penas confirmó que, mediante Auto Interlocutorio 2567 del 27 de diciembre de 2019, se concedió al accionante la libertad por pena cumplida. Dado lo anterior, el 30 de enero de 2024 esta autoridad judicial informó a las demás autoridades competentes sobre la extinción del proceso penal en contra del señor Flórez Lozano y procedió a remitirlo al juez de conocimiento para su archivo definitivo.

#### **Bancolombia S.A.<sup>48</sup>**

Mediante escrito del 24 de enero de 2025, Bancolombia precisó que, en la actualidad, Nequi opera como una línea de negocio del banco. En consecuencia, las decisiones relacionadas con Nequi son gestionadas directamente por Bancolombia.

En relación con la solicitud del señor Augusto Flórez Lozano, la entidad indicó que, en cumplimiento de sus políticas internas de riesgo, solicitó en varias oportunidades, desde 2021 hasta julio de 2024, documentación que permitiera conocer la identidad, actividad económica y origen de los ingresos del accionante. Aunque el señor Flórez Lozano presentó algunos soportes, Bancolombia concluyó que la información aportada no cumplió con los requisitos establecidos.

Bancolombia explicó que sus políticas de no vinculación y terminación contractual se fundamentan en una guía de causales objetivas y razonables. En estas guías, está establecido que los antecedentes penales no constituyen, por sí mismos, una causal automática para negar productos financieros, excepto si los antecedentes están relacionados con delitos fuente de lavado de activos o financiación del terrorismo. Además, el banco reiteró que las decisiones de la entidad deben basarse en un análisis de riesgos conforme a criterios objetivos.

Finalmente, la entidad señaló que el señor Flórez Lozano figura como "excluyente inactivo" en sus registros internos y aclaró que no existen bloqueos específicos o restricciones automáticas en su contra. La decisión de negar la apertura de la cuenta responde exclusivamente al análisis de riesgos realizado, en cumplimiento de las normativas del SARLAFT y las políticas internas del banco.

#### **Banco Davivienda S.A.<sup>49</sup>**

Con escrito del 24 de enero de 2025, el Banco Davivienda S.A. respondió al requerimiento formulado por el despacho sustanciador. La entidad explicó que, en el 2021, al momento de la solicitud formulada por el accionante, este aún registraba una condena vigente en la Procuraduría General de la Nación por el delito de

<sup>48</sup>Expediente digital, correo electrónico del 27 de enero de 2025, archivos "REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL TUTELA AGUSTO FLOREZ LOZANO.pdf" y "VF - Certificado SARLAFT Bancolombia S.A. Versión Español (005) 1 2.pdf". La respuesta fue suscrita por la señora Nancy Hoyos Aristizábal en calidad de representante legal judicial de Bancolombia S.A.

<sup>49</sup> Expediente digital, correo electrónico del 30 de enero de 2025, archivos "Contestación informe.pdf" y "Camara Rel Legal.pdf". La respuesta fue suscrita por la señora Luz Carime Wilches Muto en calidad de suplente del representante legal para asuntos judiciales del Banco Davivienda S.A.

peculado por apropiación. Según Davivienda, de acuerdo con el artículo 323 del Código Penal, este delito puede constituir una fuente de lavado de activos. En consecuencia, en aplicación de las políticas internas de gestión de riesgo, la solicitud fue rechazada.

Davivienda indicó que en los contratos de productos financieros está claramente establecido que la existencia de condenas por lavado de activos, financiación del terrorismo y delitos conexos constituye una causal objetiva y razonable para la negación de productos financieros. La entidad financiera explicó que esta política se fundamenta en la gestión de riesgos exigida por la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia (Parte I, Título IV, Capítulo IV) y en las recomendaciones internacionales sobre la materia.

Además, para la entidad la existencia de condenas penales constituye una causal objetiva y razonable para negar productos y servicios financieros, en cumplimiento de sus políticas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. No obstante, Davivienda informó que, una vez verificada la extinción de la pena del accionante, desapareció la restricción para la apertura de productos financieros. Es decir, actualmente no existirían restricciones para la vinculación del señor Flórez Lozano.

El banco añadió que, con cada solicitud de vinculación, se lleva a cabo un proceso de debida diligencia para verificar si existen circunstancias que determinen la negación de un producto financiero. Si el resultado de esta evaluación es positivo, se procede con la vinculación del cliente. En caso de hallazgos negativos, se notifica la negación del producto con la causal objetiva y razonable que la justifica.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

22. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2.2. Análisis de procedencia de la acción de tutela

23. El artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>50</sup> y la jurisprudencia constitucional establecen que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa<sup>51</sup>; (ii) legitimación en la causa por pasiva<sup>52</sup>; (iii) inmediatez<sup>53</sup>, y (iv)

<sup>50</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

<sup>51</sup> Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante. No obstante, la jurisprudencia constitucional reconoce la posibilidad de que los padres, como representantes legales de sus hijos menores de edad, presenten acciones de tutela con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

<sup>52</sup> Esta condición indica que las entidades o particulares contra los que se puede presentar una acción de tutela son aquellos a los que se les atribuye la violación de un derecho fundamental, según lo dispuesto en el

subsidiariedad<sup>54</sup>. A continuación, se analiza el cumplimiento de los mencionados requisitos en el caso concreto.

### **2.2.1. Legitimación en la causa por activa**

24. En este caso, se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa por cuanto el señor Flórez Lozano acudió a la acción de tutela para obtener el amparo de sus propios derechos fundamentales, los cuales estimó vulnerados por Nequi S.A. Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y Banco Davivienda S.A. con: (i) la ausencia de una contestación efectiva a sus peticiones –presentadas en mayo y abril de 2024, respectivamente– y (ii) la negativa persistente a la apertura de la cuenta de ahorros a pesar de haber aportado la documentación requerida por las entidades en su momento.

### **2.2.2. Legitimación en la causa por pasiva<sup>55</sup>**

25. Esta Corporación encuentra satisfecho el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva de Bancolombia, Davivienda y la Superfinanciera.

26. En primera medida, este requisito se satisface respecto de las entidades financieras Bancolombia y Davivienda puesto que son las responsables de dar una respuesta a las peticiones del señor Flórez Lozano. Al respecto, vale la pena resaltar que, aunque entidades de naturaleza privada, se trata de particulares que prestan un servicio público, por lo cual la acción de tutela cumple lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha precisado que la acción de tutela procede contra las entidades del sistema financiero y las aseguradoras, debido a que estos desempeñan actividades que son de interés público y por tal motivo, los usuarios, se encuentran en un estado de indefensión frente a estas, pues existe una posición dominante frente a ellos<sup>56</sup>.

---

artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991 y en las sentencias SU-016 de 2021 y T-373 de 2015.

<sup>53</sup> La condición de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela. Ver sentencias SU-016 de 2021, SU-241 de 2015, T-087 de 2018, T-1028 de 2010 y SU-961 de 1999.

<sup>54</sup> Ese requisito hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Ver Sentencias SU-016 de 2021, T-601 de 2016, T-850 de 2012 y T-580 de 2005.

<sup>55</sup> De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y con lo establecido en la jurisprudencia de este Tribunal, la acción de tutela no solo protege los derechos fundamentales que “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, sino también se predica del actuar de los particulares, siempre y cuando: i) estos se encuentren encargados de la prestación de un servicio público; ii) la conducta del particular afecte grave y directamente el interés colectivo; o iii) el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión frente al particular. Al respecto, véase lo establecido en las Sentencia T-400 de 2017.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, sentencias T-400 de 2017, T-370 de 2015, T-007 de 2015, entre otras.

27. Por otro lado, en cuanto a la vinculación de la Superintendencia Financiera, si bien esta no interviene directamente en la respuesta al derecho de petición presentado por el accionante ni puede ordenar la apertura de la cuenta, sí ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre las actividades de las entidades reguladas por la ley<sup>57</sup>. Estas competencias, en mayor o menor medida, guardan relación con la controversia del caso en concreto y se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 2. *Responsabilidades de la Superintendencia Financiera de Colombia*<sup>58</sup>

<b>Responsabilidad</b>	<b>Fuente normativa</b>
Corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.	Artículo 189, numeral 24, Constitución Política de Colombia.
El presidente de la República, a través de las Superintendencias Bancaria y de Valores, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realizan las actividades financiera, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, en los mismos términos y condiciones en que tales funciones se ejercen en la actualidad de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Además, las Superintendencias Bancaria y de Valores vigilarán en lo de su competencia el cumplimiento de las normas que se expidan en desarrollo de la presente Ley.	Artículo 10, Ley 920 de 2003.
Supervisar de manera integral la actividad de las entidades sometidas a su control y vigilancia no sólo respecto del cumplimiento de las normas y regulaciones de tipo financiero, sino también en relación con las disposiciones de tipo cambiario.	Artículo 325, numeral 1, literal b del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
Supervisar las actividades que desarrollan las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su	Artículo 325, numeral 1, literal c del Estatuto

<sup>57</sup> Acorde al artículo 325, numeral 2, literal a del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero están sometidas a la vigilancia e inspección de la Superfinanciera las siguientes instituciones: “Establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial\*, sociedades fiduciarias, almacenes generales de depósito, organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, sociedades administradoras de fondos de pensiones, cajas, fondos o entidades de seguridad social administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida, entidades descentralizadas de los entes territoriales cuyo objeto sea la financiación de las actividades previstas en el numeral 2 del artículo 268 del estatuto orgánico del sistema financiero autorizadas específicamente por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, compañías de seguros, cooperativas de seguros, sociedades de reaseguro, sociedades de capitalización, sociedades sin ánimo de lucro que pueden asumir los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo, corredores de seguros y de reaseguros”.

<sup>58</sup> El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero hace alusión en su texto a las Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores. No obstante, debe tenerse en cuenta que la Superintendencia Bancaria de Colombia se convirtió en la Superintendencia Financiera de Colombia a través del Decreto 4327 de 2005, derogado parcialmente por el Decreto 2555 de 2010. Este decreto además fusionó la Superintendencia Bancaria con la Superintendencia de Valores.

operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia.	Orgánico del Sistema Financiero.
Velar porque las entidades sometidas a su supervisión no incurran en prácticas comerciales restrictivas del libre mercado y desarrollen su actividad con sujeción a las reglas y prácticas de la buena fe comercial.	Artículo 325, numeral 1, literal h del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación, así como instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades	Artículo 325, numeral 3, literal a del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
A través de la Subdirección de Protección y Servicio al Cliente, dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas por parte de quienes acrediten un interés jurídico, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes.	Artículo 330, numeral 1.2, literal a del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
A través de la Subdirección de Protección y Servicio al Cliente, imponer a las instituciones vigiladas, directores, revisor fiscal o empleados de la misma, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, y en las materias que determine el Superintendente Bancario, las medidas o sanciones que sean pertinentes, con ocasión de reclamaciones o quejas presentadas ante la Superintendencia Bancaria.	Artículo 330, numeral 1.2, literal c del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

### 2.2.3. Inmediatez

28. En este caso, también se cumple el presupuesto de inmediatez, ya que el señor Flórez Lozano presentó la tutela dentro de un término razonable<sup>59</sup>. La acción de tutela fue presentada el 8 de julio de 2024, es decir, casi dos meses después de la última petición que el accionante radicó ante las entidades financieras en abril y mayo de 2024, tal y como se detalló en los antecedentes.

29. Además, es importante resaltar que, según manifestaron los intervinientes en el trámite de revisión, a la fecha, las solicitudes del señor Flórez Lozano no han sido atendidas y, en consecuencia, todavía no dispone de la cuenta de ahorros que solicitó. Por lo anterior, esta Corte encuentra que la presunta vulneración sobre los derechos fundamentales del señor Flórez Lozano continúa prolongándose en el tiempo.

### 2.2.4. Subsidiariedad

30. Finalmente, se cumple el presupuesto de subsidiariedad porque el accionante ha agotado los recursos a su disposición y, actualmente, no cuenta con ningún otro mecanismo de defensa judicial que le permita obtener la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior, a partir de las

<sup>59</sup> Sobre el presupuesto de inmediatez y su acreditación cuando la acción se presenta dentro de un término razonable se pueden consultar las sentencias T-087 de 2018, SU-108 de 2018 y T-032 de 2023.

siguientes razones: primero, porque la acción de tutela es procedente cuando una entidad pública o privada omite responder de manera oportuna o adecuada una solicitud formulada<sup>60</sup>. Segundo, porque el recurso de amparo resulta idóneo para proteger los derechos al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la personalidad jurídica y al buen nombre.

Tercero, porque en este caso la solicitud del ciudadano está relacionada con la apertura de una cuenta de ahorros y es claro que el accionante no cuenta con otro mecanismo judicial distinto a la acción de tutela. La acción de protección al consumidor financiero, como mecanismo judicial, y las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a los artículos 24.2<sup>61</sup> de la Ley 1564 de 2012<sup>62</sup> y 57<sup>63</sup> y 58 de la Ley 1480 de 2011<sup>64</sup>, solo se activan cuando medie una relación contractual previa entre el usuario y la entidad financiera. Dado que en este caso el accionante no tenía un vínculo contractual con los bancos, la Superintendencia carecía de competencia para conocer de la acción de protección al consumidor financiero en ejercicio de las facultades jurisdiccionales de esa entidad.

31. En cuarto lugar, el accionante presentó una queja el 30 de noviembre de 2021 ante la Superintendencia Financiera de Colombia. Al respecto, conviene resaltar que, acorde con el literal g del artículo 2 de la Ley 1328 de 2009, la queja o reclamo es el mecanismo administrativo del que disponen los consumidores financieros ante cualquier inconformidad relacionada con “un producto o servicio adquirido, ofrecido o prestado por una entidad vigilada”. No obstante, este mecanismo no puede considerarse idóneo ni eficaz porque: (i) no es un recurso judicial, sino de carácter administrativo, lo que impide garantizar una protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales

---

<sup>60</sup> Así lo afirmó la Corte, entre otras, en las sentencias T-149 de 2013, T-084 de 2015, T-206 de 2018, T-230 de 2020 y T-051 de 2023.

<sup>61</sup> “ARTÍCULO 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas: [...] 2. La Superintendencia Financiera de Colombia conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público [...]”.

<sup>62</sup> Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

<sup>63</sup> “ARTÍCULO 57. ATRIBUCIÓN DE FACULTADES JURISDICCIONALES A LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA. En aplicación del artículo 116 de la Constitución Política, los consumidores financieros de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia podrán a su elección someter a conocimiento de esa autoridad, los asuntos contenciosos que se susciten entre ellos y las entidades vigiladas sobre las materias a que se refiere el presente artículo para que sean fallados en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez.

En desarrollo de la facultad jurisdiccional atribuida por esta ley, la Superintendencia Financiera de Colombia podrá conocer de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento inversión de los recursos captados del público. [...]

Los asuntos a los que se refiere el presente artículo se tramitarán por el procedimiento al que se refiere el artículo 58 de la presente ley [...]”.

<sup>64</sup> Ley 1480 de 2011, “Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”.



del accionante; y (ii) la misma Superintendencia Financiera manifestó en su respuesta que no tiene competencia para ordenar a las entidades bancarias la apertura de productos financieros<sup>65</sup>, lo que limita su capacidad para remediar la vulneración alegada.

32. En consecuencia, la acción de tutela presentada por el señor Flórez Lozano cumple todos los presupuestos de procedibilidad. Por lo anterior, la Corte Constitucional pasará a delimitar el problema jurídico y la estructura de la decisión para finalmente estudiar el fondo del caso.

### **2.3. Delimitación del problema jurídico y estructura de la decisión**

33. El señor Flórez Lozano interpuso acción de tutela porque las entidades financieras Nequi, Bancolombia y Davivienda respondieron negativamente solicitudes de la apertura de una cuenta de ahorros. Al respecto, el accionante manifestó que requiere de dicho producto financiero para poder ejercer su actividad económica y percibir los ingresos que genera producto de esta. El señor Flórez Lozano afirmó que la negativa de las entidades accionadas a abrirle la cuenta vulneró sus derechos fundamentales de petición, a la igualdad, a la personalidad jurídica, al trabajo y al mínimo vital.

34. Así, las particularidades del caso exigen que el juez constitucional se pregunte si los antecedentes penales de una persona que cumplió una condena y es investigada por delitos contra la administración pública, pueden considerarse causales objetivas y razonables para negar la apertura de un producto financiero. En consecuencia, esta decisión judicial resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una entidad financiera los derechos fundamentales de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la personalidad jurídica y al buen nombre de una persona con antecedentes penales y una investigación en curso, al negarle de manera automática la apertura de una cuenta de ahorros con fundamento en sus políticas internas de administración de riesgos?

35. Para dar respuesta a esta cuestión esta providencia adoptará la siguiente metodología: en primer lugar, caracterizará la actividad financiera en la Constitución Política de 1991 y en la normatividad vigente; en segundo lugar, se pronunciará sobre los límites de la autonomía privada en el ejercicio de la actividad financiera y, en desarrollo de lo anterior, se hará referencia a las obligaciones de las entidades financieras y su responsabilidad frente a los derechos fundamentales de los usuarios del sistema financiero; en tercer lugar, analizará el tema de la reinserción social y su desarrollo jurisprudencial: como

---

<sup>65</sup> Expediente digital, correo electrónico del 27 de enero de 2025, archivo “T-2025007749-5535816.pdf”. La respuesta fue suscrita por la señora Ana María Garzón Jiménez en calidad de funcionaria del Grupo de lo Contencioso Administrativo Dos.

fin de la pena, principio constitucional y derecho fundamental. Por último, en cuarto lugar, se abordará el estudio y decisión del caso concreto.

## 2.4. El interés público inherente a la actividad financiera

36. La actividad financiera en Colombia se encuentra regulada normativamente por el artículo 335 de la Constitución Política<sup>66</sup>, algunas normas como la Ley 45 de 1990<sup>67</sup>, la Ley 35 de 1993<sup>68</sup>, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero<sup>69</sup> y sus normas modificatorias<sup>70</sup>, la Ley 454 de 1998<sup>71</sup>, el Decreto 4327 de 2005<sup>72</sup>, la Ley 964 de 2005<sup>73</sup>, la Ley 1328 de 2009<sup>74</sup>, Decreto 2555 de 2010<sup>75</sup> y en las circulares que expide la Superintendencia Financiera y que desarrollan los principales aspectos relacionados con esta actividad. Específicamente, el artículo 335 de la Constitución Política establece que las actividades financiera, bursátil y aseguradora, así como cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, son de interés público y solo pueden ejercerse con previa autorización del Estado, conforme a la ley.

37. Aunque la legislación colombiana no proporciona una definición única de actividad financiera, su alcance puede deducirse a partir de las normas que la regulan y la jurisprudencia que ha abordado la materia. Por ejemplo, el artículo 39 de la Ley 454 de 1998 establece que:

[...] se entenderá como actividad financiera la captación de depósitos, a la vista o a término de asociados o de terceros para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras

---

<sup>66</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 335: “ Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.

<sup>67</sup> “Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”.

<sup>68</sup> “Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora”.

<sup>69</sup> Decreto <Ley> 663 de 1993, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.

<sup>70</sup> Por ejemplo, la ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”.

<sup>71</sup> “Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones”.

<sup>72</sup> “Por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura”.

<sup>73</sup> “Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>74</sup> “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”.

<sup>75</sup> “Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”.

operaciones activas de crédito y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados o de terceros [...]

38. Si bien esta norma está dirigida al sector solidario, su contenido coincide en lo esencial con el concepto de actividad financiera desarrollado en la Constitución. Asimismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la actividad financiera involucra la ecuación ahorro-inversión, cuyo adecuado funcionamiento resulta esencial para el desarrollo económico del país. Por ejemplo, en la Sentencia C-1062 de 2003<sup>76</sup> este Tribunal estableció que “[l]a actividad financiera es de interés general, pues en ella está comprometida la ecuación ahorro-inversión que juega un papel fundamental en el desarrollo económico de los pueblos”. De esta manera, la actividad financiera puede entenderse como la captación de recursos del público y su posterior colocación en operaciones de crédito o inversión, bajo la regulación y supervisión del Estado, para poder garantizar la estabilidad y seguridad del sistema financiero.

39. Dadas sus particularidades, tanto la ley como la jurisprudencia, han reconocido el interés público inherente a esta actividad. Por ejemplo, el literal (a) del artículo 1 de la Ley 035 de 1993 establece que corresponderá al Gobierno Nacional ejercer la intervención en la actividad financiera con el objetivo de que su desarrollo “[...] esté en concordancia con el interés público” y que en ella “[...] se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas [...]”.

40. Asimismo, esta Corte reconoce que la actividad bancaria constituye un servicio público<sup>77</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la noción del interés público ligado a la actividad financiera se fundamenta en dos características:

- (i) El ejercicio de la actividad bancaria está sujeto a la autorización previa del Estado como medida necesaria para mitigar el alto riesgo social inherente a esta actividad y garantizar la confianza pública en el sistema financiero<sup>78</sup>.
- (ii) Esta actividad está condicionada a una garantía de igualdad en el acceso a los servicios financieros para todos los usuarios del sector, ya que, los servicios financieros, a su vez, son instrumentos para garantizar derechos fundamentales<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Por medio de la cual se declaró exequible el literal c) del numeral 5° del artículo 53 del Decreto 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del sistema Financiero-, modificado por el artículo 8° de la Ley 795 de 2003.

<sup>77</sup> Así lo afirmó la Corte, entre otras, en las sentencias T-443 de 1992, SU-157 de 1999, SU-167 de 1999 y T-585 de 2013.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2013.

<sup>79</sup> Ibidem.

41. Adicional a ello, este Tribunal ha resaltado que el artículo 335 de la Constitución Política también impone al Estado y a los particulares que ejercen la actividad financiera la obligación constitucional de promover “la democratización del crédito” regido por un principio de “universalidad del ahorro”. En este contexto, tanto el Estado como las entidades financieras deben garantizar que el acceso al sistema financiero se dé conforme al principio de igualdad y no discriminación, en concordancia con el artículo 13 superior<sup>80</sup>.

42. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corte reconoce que resulta contrario a los principios constitucionales que las entidades financieras sustenten la negativa de acceso a sus servicios en razones subjetivas de los potenciales consumidores financieros. En su lugar, para que esta negativa se considere admisible, de acuerdo con la Constitución, las justificaciones deberán fundamentarse en criterios objetivos y razonables, directamente orientados a proteger la solvencia, reputación y estabilidad patrimonial de las entidades financieras<sup>81</sup>.

43. En conclusión, acorde al marco constitucional, legal y reglamentario vigente, la actividad financiera puede ser entendida como la captación de recursos del público y su circulación en créditos o inversiones, bajo regulación y supervisión estatal. En ese sentido, la Corte reconoce que se trata de una actividad de interés público que genera obligaciones para el Estado, quienes la ejercen y que, además, está sujeta a intervención estatal para garantizar la estabilidad del sistema y la confianza pública. Por lo anterior, la jurisprudencia ha reiterado que el acceso a los servicios financieros debe basarse en criterios objetivos y razonables, para así evitar restricciones arbitrarias que vulneren derechos fundamentales.

## **2.5. La autonomía de la voluntad privada en el sector financiero y sus límites<sup>82</sup>**

44. Como se señaló en el acápite anterior, la Constitución y la ley permiten que la actividad financiera sea ejercida por particulares, siempre que estos cumplan con los requisitos normativos exigidos para su habilitación y obtengan la autorización previa del Estado. En virtud de ello, las entidades financieras, aun cuando prestan un servicio de interés público, pueden ejercer su autonomía privada en el desarrollo de sus actividades.

45. La autonomía de la voluntad privada, en general, es la facultad reconocida por el ordenamiento jurídico a los particulares para gestionar sus intereses y, por tanto, crear derechos y obligaciones, dentro de los límites

---

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-157 de 1999.

<sup>81</sup> Ibidem.

<sup>82</sup> La presente consideración recoge lo desarrollado en las sentencias T-468 de 2003, C-934 de 2013, C-345 de 2017, entre otras.

establecidos por el ordenamiento jurídico<sup>83</sup>. La jurisprudencia constitucional<sup>84</sup> se ha referido a dos enfoques históricos desde los cuales se ha analizado la autonomía privada:

- (i) La denominada perspectiva racionalista –paradigma propio de los siglos XVII y XIX– según la cual la autonomía privada un poder casi ilimitado de autodeterminación normativa, en el cual solo se tienen los límites expresamente establecidos en la ley. Bajo este enfoque, su reconocimiento tiene como finalidad exclusiva la maximización del interés individual, sin considerar otras restricciones derivadas de principios jurídicos o valores colectivos.
- (ii) Por su parte, la perspectiva moderna –paradigma propio de la transición del estado liberal hacia el Estado social de derecho– reconoce que el ejercicio de la autonomía privada no solo debe responder a intereses individuales, sino también a objetivos sociales o comunitarios. En este sentido, la autonomía privada no puede contravenir los mandatos superiores que rigen el orden constitucional, como la prevalencia del interés general, el deber de solidaridad y la obligación de respetar los derechos de terceros sin incurrir en abuso de los propios.

46. De este modo, es posible concluir que la autonomía de la voluntad, en términos generales, corresponde a la facultad que tienen los particulares para gestionar sus propios intereses negociales. No obstante, es claro que, en todo caso, este poder de autorregulación no es absoluto y, según el enfoque con el que se aborde, estará sometido a ciertos límites.

47. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido, por lo menos, cuatro expresiones concretas de la autonomía de la voluntad privada: (i) la posibilidad de elegir a quién se contrata; (ii) la facultad de tomar decisiones en etapas precontractuales; (iii) la posibilidad de escoger la forma en que se estructuran los derechos y obligaciones en los contratos; y (iv) la libertad de decidir si se celebra o no un negocio jurídico<sup>85</sup>.

48. Sin embargo, acorde a la interpretación de este Tribunal<sup>86</sup>, como ya se expuso, el poder de autorregulación no es absoluto ni puede entenderse como una facultad ilimitada, sino que está condicionado a las obligaciones constitucionales legales y reglamentarias que imponga el Estado; al respeto por los derechos fundamentales; al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada y a la promoción de las libertades en el marco de la economía de mercado<sup>87</sup>. Además, el ejercicio de la autonomía

---

<sup>83</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-934 de 2013.

<sup>84</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2017.

<sup>85</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2017.

<sup>86</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2017.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2013.

debe dirigirse a la consecución del interés público y a evaluar los efectos jurídicos y económicos de las decisiones adoptadas. En ese contexto, el papel del juez de constitucional consiste en velar por la efectiva protección de las partes y verificar que las decisiones adoptadas estén basadas en la buena fe<sup>88</sup>.

49. Así las cosas, en cuanto al caso de la actividad financiera, dada su naturaleza e interés público inherente, es posible identificar, cuando menos, dos límites claros que resultan especialmente relevantes para el caso en concreto: (i) el cumplimiento de la normatividad que regula la habilitación para su ejercicio –como lo son las obligaciones en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo– y (ii) los derechos fundamentales de los consumidores financieros.

### **2.5.1. Obligaciones de SARLAFT**

50. Con relación al primer límite a abordar para el caso en concreto, tanto el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, como la Ley 1328 de 2009 y la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 de la Superfinanciera establecen una serie de principios rectores y obligaciones puntuales que rigen el ejercicio de la actividad bancaria. El Capítulo IV, del Título IV de la Parte I de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 de la Superfinanciera establece que las entidades financieras tienen la obligación de implementar múltiples políticas y procedimientos destinados a prevenir, detectar y mitigar los riesgos asociados con el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

51. Estas políticas se conocen como el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SARLAFT. Este sistema busca garantizar la transparencia en la captación y manejo de recursos, prevenir el uso indebido del sistema financiero y mitigar riesgos asociados a actividades ilícitas. El SARLAFT se desarrolla en dos fases principales. La primera es la fase de prevención, cuyo objetivo es evitar que ingresen al sistema financiero recursos de origen ilícito, como aquellos relacionados con el lavado de activos o la financiación del terrorismo (LA/FT). Para ello, las entidades financieras deben aplicar medidas de conocimiento del cliente, verificar el origen de los fondos y establecer controles para identificar posibles riesgos desde el momento de la vinculación<sup>89</sup>. La segunda fase es la de control, que busca identificar y reportar cualquier operación sospechosa que pueda estar destinada a ocultar el verdadero origen de los recursos. Esto implica el monitoreo continuo de las transacciones, con el fin de detectar movimientos inusuales que puedan estar relacionados con actividades ilegales y reportarlos a las autoridades competentes<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Así lo afirmó la Corte, entre otras, en las sentencias SU-157 de 1999, SU-166 de 1999, SU-167 de 1999 y T-585 de 2013.

<sup>89</sup> Capítulo IV, del Título IV de la Parte I de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 de la Superfinanciera.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

52. Así, por ejemplo, en la primera fase, a la hora de contratar con un potencial cliente<sup>91</sup>, las entidades financieras tienen la obligación de conocer adecuadamente la actividad económica que este desempeña, su magnitud, las características básicas de sus transacciones corrientes, entre otros aspectos. Esto, con el fin de determinar si se configura algún tipo de riesgo reputacional, legal, operativo o de algún otro tipo que pueda afectar la operatividad de la entidad financiera y, en general, los fines del sistema<sup>92</sup>.

53. Por su parte, la fase de control implica una serie de obligaciones que se ejecutan una vez se ha iniciado la relación contractual, como, por ejemplo, el reporte a la Unidad de Información y Análisis Financiero (en adelante, UIAF) sobre cualquier operación que pueda ser sospechosa. Esto incluye aquellas transacciones cuyo monto, frecuencia o características no sean consistentes con la actividad económica declarada por el cliente, así como movimientos financieros que, por su volumen o particularidades, puedan generar una sospecha razonable de que la entidad está siendo utilizada para gestionar, transferir o invertir recursos provenientes de actividades ilícitas o destinados a su financiamiento<sup>93</sup>.

54. En este sentido, el deber de conocimiento del cliente, la evaluación de riesgos, el reporte inmediato de actividades sospechosas y, en general, la implementación del SARLAFT no es una facultad discrecional de las entidades financieras, sino un límite a su autonomía privada, pues se trata de una carga impuesta por el ordenamiento jurídico que debe cumplirse para el debido funcionamiento del sistema financiero.

55. El SARLAFT y el deber de conocimiento del cliente constituyen una limitación a la autonomía privada de las entidades financieras, en la medida en que restringen las decisiones que estas pueden adoptar en el ejercicio de su libertad contractual. Si bien las entidades financieras, en virtud de la autonomía privada, cuentan con la facultad de decidir si celebran o no un contrato, con quién lo hacen y en qué condiciones lo estructuran, dichas decisiones no pueden adoptarse de manera absolutamente discrecional, pues están sujetas a los límites que impone el ordenamiento jurídico para garantizar la transparencia, moralidad, buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero.

## **2.5.2. Derechos fundamentales de los consumidores financieros**

56. El segundo límite que se abordará para el caso en concreto consiste en la protección de los derechos fundamentales de los consumidores financieros, en particular los derechos derivados del reconocimiento de la actividad

---

<sup>91</sup> Al respecto, téngase en cuenta lo regulado en el artículo 102 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el artículo 3 de la Ley 1328 de 2009 y, en general, en el Capítulo IV, del Título IV de la Parte I de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 de la Superfinanciera.

<sup>92</sup> Capítulo IV, del Título IV de la Parte I de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014 de la Superfinanciera.

<sup>93</sup> Literal d, artículo 102, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

financiera como un servicio público. Tanto la normatividad vigente como la jurisprudencia de esta Corporación reconocen que los usuarios del sistema financiero son titulares de derechos fundamentales, entre ellos “[...] el reconocimiento de la personalidad jurídica, a la igualdad de trato, a la iniciativa privada y a la libertad económica, entre otros”<sup>94</sup>.

57. Dentro de estos derechos, el reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14 de la Constitución) resulta especialmente relevante, pues no se reduce a una simple protección formal dentro del ordenamiento jurídico, sino que exige garantizar la participación real y efectiva de las personas en la vida económica y social. Esto implica la posibilidad de ejercer derechos y asumir obligaciones en el ámbito patrimonial y extrapatrimonial, lo que solo puede materializarse si existen herramientas accesibles que permitan la integración plena de las personas en la dinámica económica, como el acceso a productos financieros básicos.

58. Por lo anterior, cualquier restricción que impida el acceso a actividades económicas legítimas, como la prestación de servicios bancarios, debe fundamentarse en criterios objetivos y proporcionales. La Corte Constitucional resalta que las barreras de ingreso al sistema financiero que carecen de justificación razonable afectan la capacidad de las personas para establecer relaciones contractuales y desconocen su personalidad jurídica. Esto cobra especial importancia porque, como lo ha sostenido este Tribunal, dentro de las relaciones entre particulares y entidades financieras pueden presentarse decisiones que, aunque formalmente legales, resultan materialmente lesivas de los derechos fundamentales. Este es el caso, por ejemplo, cuando las entidades adoptan políticas discriminatorias en torno al acceso al crédito o cuando imponen barreras irrazonables y desproporcionadas para la prestación de un servicio financiero<sup>95</sup>.

59. En consecuencia, ni el Estado ni los particulares pueden adoptar medidas que excluyan a ciertos sectores de la población del sistema financiero sin una justificación objetiva y proporcional que armonice la seguridad del sistema con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Esta posición incluso encuentra sustento en el marco normativo del sistema financiero. En particular, el literal b del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009, al referirse al principio de libertad de elección, establece que, si bien las entidades financieras y los consumidores pueden escoger libremente a sus contrapartes en los contratos, la negativa en la prestación de un servicio debe sustentarse en causas objetivas y no puede dar lugar a tratos diferenciados injustificados.

60. En este sentido, la propia legislación ha definido qué puede considerarse un criterio objetivo y proporcional en la negación de servicios

---

<sup>94</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2013.

<sup>95</sup> *Ibidem*.



financieros. Por ejemplo, el artículo 5 de la Ley 35 de 1993<sup>96</sup>, referente a la democratización del crédito, señala que la capacidad de pago del solicitante constituye un criterio objetivo para acceder al sistema financiero. Asimismo, faculta al Gobierno Nacional para expedir normas que impidan prácticas discriminatorias en el otorgamiento del crédito basadas en sexo, religión, filiación política, raza u otras condiciones distintas a aquellas orientadas a garantizar la solidez y estabilidad del sistema financiero<sup>97</sup>.

61. No obstante, en casos como el presente, la jurisprudencia<sup>98</sup> ha reconocido que, al tratarse de conceptos abiertos e indeterminados, y dado que no existe una norma específica que defina quiénes pueden acceder al sistema financiero, el juez de tutela debe evaluar las particularidades de cada caso. Este análisis no solo debe tener en cuenta la finalidad de identificar una posible vulneración de derechos fundamentales, sino que también debe garantizar que el Estado cumpla con su deber de facilitar la participación de todas las personas en la vida económica (art. 2 de la Constitución)<sup>99</sup>.

62. Bajo estos argumentos, en la Sentencia T-585 de 2013, esta Corte protegió los derechos al mínimo vital y a la personalidad jurídica de una mujer que, tras haber sido condenada por tráfico de estupefacientes y obtener su libertad condicional, solicitó la apertura de una cuenta de ahorros para recibir los ingresos producto de sus ventas por catálogo. En dicha ocasión, la entidad financiera negó la solicitud bajo el argumento que la accionante figuraba en la Central de Información Financiera (CIFIN) con una anotación sobre la pérdida de sus derechos políticos. En esa providencia, la Corte concluyó que esta restricción carecía de una justificación objetiva y proporcional, pues la negativa de acceso al sistema financiero impidió a la accionante ejercer actividades económicas lícitas, lo que afectó su posibilidad de generar ingresos y garantizar su mínimo vital. En consecuencia, en dicha ocasión este Tribunal ordenó a la entidad bancaria abrir la cuenta bancaria a la usuaria, por encontrar que el acceso a los servicios financieros es una condición fundamental para la inclusión social y económica de todas las personas.

63. En conclusión, aunque el ejercicio de la autonomía de la voluntad privada está reconocido por la Constitución, incluso en el desarrollo de la actividad financiera, este debe regirse por principios de razonabilidad, proporcionalidad, así como la adecuación a su naturaleza de servicio público y los fines que persigue<sup>100</sup>. Por tanto, cualquier decisión adoptada por una entidad financiera debe armonizarse con el cumplimiento de sus obligaciones específicas y la garantía de los derechos constitucionales de los usuarios para así evitar prácticas arbitrarias o discriminatorias.

---

<sup>96</sup> Incorporado en el artículo 49 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2013.

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Ibidem.

## 2.6. La reincorporación social y su desarrollo constitucional

64. En el derecho internacional, algunas normas hacen referencia a la importancia de promover la reincorporación social de las personas que han sido privadas de la libertad. Por ejemplo, instrumentos de *soft law* como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>101</sup> (Reglas Nelson Mandela) establecen que el propósito principal de una pena privativa de la libertad no debe ser solo la sanción, sino que también se debe propender por la efectiva reinserción de la persona en la sociedad, a través del desarrollo de oportunidades para la integración de las personas (regla 4). Otras disposiciones internacionales vinculantes para Colombia como la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan que “las penas privativas de la libertad deben tender a la reforma y la readaptación social de los condenados” (artículo 5.6). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 10.3<sup>102</sup>, establece que el régimen penitenciario debe estar enfocado a la reinserción social de las personas condenadas como un elemento esencial para garantizar su dignidad humana.

65. Ahora bien, en el sistema jurídico colombiano, la Constitución de 1991 señaló que se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. En concordancia con lo anterior, el mismo Código Penal, en su artículo 4, prevé como fines de la pena “[la] prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado [...]”. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación define la reinserción social como (i) un fin o función de la pena, (ii) como derecho subjetivo y (iii) como principio constitucional.

66. Al respecto, la Corte ha indicado que la reinserción como un fin implica que el sistema penal debe garantizar que la persona condenada pueda reintegrarse plenamente en la sociedad y desarrollar su proyecto de vida tras cumplir su sanción, en lugar de enfrentarse a un estado de exclusión permanente<sup>103</sup>. Por otro lado, como derecho subjetivo, la reincorporación social protege a las personas frente a restricciones indefinidas o desproporcionadas derivadas de una pena ya cumplida. La Corte ha reconocido que esta faceta de la reincorporación social implica que el Estado no solo debe adoptar medidas para garantizarla, sino que además su acceso no depende únicamente de su arbitrio. En este sentido, las personas privadas de la libertad, por ejemplo, pueden solicitar mecanismos como los subrogados

---

<sup>101</sup> Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, regla 4: “Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo [...]”.

<sup>102</sup> Artículo 10, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. [...] 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados [...]”.

<sup>103</sup> Al respecto, véase lo establecido en las sentencias T-265 de 2017 y T-640 de 2017.

penales cuando se cumplan los requisitos legales y se considere alcanzada la finalidad de prevención especial positiva<sup>104</sup>.

67. Además, como principio constitucional, la reincorporación social vincula a todas las autoridades y a los particulares. En este sentido, el ejercicio de la autonomía privada no puede justificar barreras sistemáticas para el acceso a derechos esenciales, como la posibilidad de contratar o desarrollar actividades económicas lícitas<sup>105</sup>. Incluso, esta Corporación, al analizar las condiciones de los establecimientos carcelarios y penitenciarios<sup>106</sup>, ha señalado que, la falta de condiciones para la reincorporación social o su limitación injustificada constituye una vulneración de derechos fundamentales.

68. En este sentido, por ejemplo, la Sentencia SU-458 de 2012 estableció explícitamente que las restricciones basadas en antecedentes penales deben sustentarse en criterios “[...] de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad [...]”, pues de lo contrario, generan barreras inconstitucionales que afectan el ejercicio de los derechos fundamentales. Asimismo, en dicha providencia, este Tribunal determinó, de forma clara, que los antecedentes penales no pueden considerarse como una pena en sí misma y que su existencia no debe generar una sanción adicional para quien ya cumplió su condena<sup>107</sup>.

69. Con relación al tema específico de los antecedentes penales, la Sentencia SU-139 de 2021 señaló que el manejo de los antecedentes penales debe respetar el derecho al habeas data, la presunción de inocencia y la libertad personal. La Corte estableció que el habeas data otorga a las personas el control sobre su información personal, por lo que su uso debe ajustarse a criterios de legalidad y proporcionalidad. También en dicha providencia se reiteró que la presunción de inocencia impide que una investigación o anotación judicial sin sentencia firme restrinja derechos fundamentales. Además, en la mencionada decisión se precisó que la libertad personal abarca el ejercicio pleno de derechos sin obstáculos injustificados. En consecuencia, esta Corporación determinó que la utilización de antecedentes judiciales debe obedecer a criterios objetivos y razonables para evitar restricciones arbitrarias o efectos discriminatorios.

70. Esta relación entre el derecho a la reincorporación social y la dignidad humana también ha sido abordada por otros tribunales constitucionales. En el derecho comparado, un ejemplo relevante son las sentencias del Tribunal Constitucional Alemán<sup>108</sup>, en las cuales se ha establecido que la pena privativa de la libertad no se reduce solo a una sanción, sino debe garantizar oportunidades reales de reinserción social. Al respecto, el *Bundesverfassungsgericht* ha enfatizado que anular la posibilidad de

---

<sup>104</sup> Al respecto, véase lo establecido en las sentencias C-806 de 2002 y T-762 de 2015.

<sup>105</sup> Al respecto, véase lo establecido en la Sentencia T-077 de 2013.

<sup>106</sup> Al respecto, véase lo establecido en las sentencias T-153 de 1993 y T-762 de 2015.

<sup>107</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-458 de 2012.

<sup>108</sup> Al respecto, véase lo establecido en las sentencias BVerfge 45, 187 del 21 de junio de 1997 y BVerfge 2, 2 BvR 2365/09 del 4 de mayo de 2011 del Tribunal Constitucional Alemán (*Bundesverfassungsgericht*).

reincorporación social es incompatible con la dignidad humana, pues convierte al individuo en un mero objeto de prevención general negativa y desconoce su capacidad de cambio y desarrollo<sup>109</sup>. Por lo anterior, el sistema penal debe enfocarse en la perspectiva de recuperar la libertad<sup>110</sup>.

71. Así, es claro que el Estado y la sociedad no pueden imponer o permitir que se impongan barreras que hagan imposible la reincorporación social de las personas que fueron sancionadas penalmente. Pues como ya se ha esbozado por este Tribunal, la justicia penal no puede operar como un sistema de exclusión perpetua, donde las personas que han cumplido su condena se enfrenten a restricciones que las excluyan del normal desarrollo de su proyecto de vida el cual requiere de instrumentos básicos, como lo es una cuenta de ahorros.

72. En Colombia, la doctrina ha reconocido que la existencia de antecedentes penales constituye un criterio de exclusión social que genera barreras que prolongan indefinidamente los efectos de la pena. Esta situación no solo es contraria a la función resocializadora del derecho penal, sino que, como ya se dijo, también afecta principios constitucionales como la igualdad, la dignidad humana y la no discriminación<sup>111</sup>.

73. Asimismo, algunas investigaciones en la materia señalan que uno de los principales obstáculos para la reinserción social en Colombia es la falta de claridad y coherencia normativa en el tratamiento de los antecedentes penales<sup>112</sup>. Ello debido a que, actualmente, no existe un marco legal unificado que establezca de manera clara el uso, duración y efectos de los antecedentes penales. Esta situación ha generado una dispersión normativa que deja a las personas en una situación de incertidumbre jurídica que, en muchos casos, deriva en que los antecedentes penales sean utilizados para justificar decisiones arbitrarias por parte de entidades públicas y privadas<sup>113</sup>.

74. Por tal razón, la Sala de decisión considera importante resaltar que quien ha cumplido su pena tiene derecho a un nuevo comienzo, sin que el sistema pueda imponerle sanciones adicionales que lo condenen a la exclusión económica y social. Lo anterior, dado que la reinserción no es solo un objetivo abstracto del derecho penal; sino que es una obligación constitucional que exige que la sociedad, en conjunto, ofrezca oportunidades reales a quienes buscan reconstruir su vida, después de haber cumplido con una sanción penal.

---

<sup>109</sup> Sentencia BVerFg 2, 2 BvR 2365/09 del 4 de mayo de 2011 del Tribunal Constitucional Alemán (*Bundesverfassungsgericht*), párr. 108.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> Véase, por ejemplo, lo establecido en: “Los antecedentes penales como obstáculo a la reincorporación social”, en *Política criminal y abolicionismo, hacia una cultura restaurativa*, (Bogotá D.C: Centro de Investigación de Política Criminal, Universidad Externado de Colombia, 2018) y en “Dignidad humana y derecho penal: una difícil convergencia. Aproximación al contenido constitucional de la norma rectora del Art. 1 del C. P. colombiano”. En *Revista de Derecho*, Vol. 48, (2017), entre otros.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

75. Así, para esta Corporación es claro que el acceso a los productos y servicios financieros es una condición fundamental para la inclusión social y económica, por lo que, como ya se indicó, su restricción solo puede justificarse en criterios objetivos y proporcionales que realmente incidan sobre el buen funcionamiento sistema financiero. Incluso, el sistema financiero consciente de esta realidad ha adoptado disposiciones en ese sentido. Así, por ejemplo, la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante la Circular Externa 005 de 2018, estableció directrices para garantizar que los excombatientes de las FARC-EP acogidos al proceso de paz no sean excluidos del sistema financiero de manera automática en el posconflicto. Este antecedente es especialmente relevante porque reconoce que la existencia de antecedentes ligados a hechos del pasado no puede justificar, por sí sola, la negación de servicios bancarios. La Circular en mención prohíbe a las entidades financieras imponer requisitos adicionales o negar la vinculación sin una evaluación individual del riesgo, con énfasis en que la condición de reincorporado no constituye una causal válida para restringir el acceso a productos financieros.

76. En síntesis, para esta Corte, quienes han cumplido su condena tienen derecho a reconstruir su proyecto de vida sin enfrentar barreras que los excluyan de la sociedad. Así, los antecedentes penales no pueden convertirse en una carga perpetua que limite el ejercicio de derechos fundamentales, ni pueden constituir un obstáculo permanente para el desarrollo de un proyecto de vida digno. La reincorporación social como fin de la pena, derecho subjetivo y principio constitucional solo se materializa cuando las personas encuentran oportunidades efectivas para reintegrarse plenamente a la vida económica y social.

## **2.7. Análisis del caso en concreto**

77. El señor Augusto Flórez Lozano presentó acción de tutela contra Bancolombia S.A. y Davivienda S.A. El accionante alegó la vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, igualdad, personalidad jurídica y trabajo, debido a la negativa de ambas entidades de permitir la apertura de una cuenta de ahorros.

78. La negativa de las entidades bancarias a permitir la apertura de una cuenta de ahorros para el señor Augusto Flórez Lozano se fundamenta en sus antecedentes penales, a pesar de que su condena ya fue cumplida. Esta situación plantea un asunto constitucional de gran relevancia relacionado con la reincorporación social de una persona que fue sancionada penalmente y enfrenta barreras de acceso al sistema financiero por tener antecedentes penales.

79. En particular, Bancolombia solicitó al accionante una serie de documentos adicionales para evaluar su perfil de riesgo. Sin embargo, a pesar

de que el señor Flórez Lozano entregó los documentos requeridos, la entidad no otorgó una respuesta oportuna, ni demostró haber realizado un análisis individual del caso. Por su parte, Davivienda indicó que, tras verificar la extinción de la pena, ya no existía una restricción formal para la apertura de la cuenta, sin explicar por qué no aprobó la solicitud formulada por el peticionario.

80. En consecuencia, el accionante argumentó que la negativa de ambas entidades le impedía gestionar sus ingresos y realizar actividades económicas lícitas, lo que afectaba el ejercicio de su derecho a la personalidad jurídica, su trabajo, su mínimo vital y su derecho a la reinserción social.

81. Ahora bien, para este Tribunal la negativa de las entidades bancarias no se fundamentó en criterios objetivos y razonables, sino en una aplicación automática de sus políticas internas, sin evaluar de manera proporcional la situación del accionante. En ese sentido, para esta Corte, la negativa de las entidades financieras a permitir la apertura de una cuenta de ahorros vulneró los derechos fundamentales del accionante, al impedirle el acceso a un servicio esencial para su reincorporación a la sociedad. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones:

82. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional en la materia y la propia Superintendencia Financiera de Colombia han señalado consistentemente que la negativa en la prestación de servicios financieros debe basarse en criterios claros y objetivos, para así evitar restricciones desproporcionadas o discriminatorias. En este caso, las entidades bancarias no acreditaron de qué forma la actividad económica del accionante representara un riesgo real e inminente para la integridad del sistema financiero.

83. Además, en este punto es importante resaltar que –si bien la Superintendencia Financiera recibió y tramitó la solicitud nro. IQ2021113087661 con radicación 2021260808-000-00 presentada por el accionante el 30 de noviembre de 2021– la intervención de la autoridad financiera se limitó a correr traslado del reclamo a las entidades vigiladas y a comunicarle al accionante las respuestas emitidas por estas, sin realizar una verificación sustantiva sobre si la negativa inicial y las respuestas dentro del trámite de queja estaban fundamentadas en criterios objetivos y razonables.

84. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que las políticas SARLAFT se componen de dos fases: prevención, que opera al inicio de la relación contractual, y control, que aplica una vez se ha otorgado el producto o servicio financiero. En este caso, esta Corporación considera necesario resaltar que, si las entidades financieras trasladan toda la exigencia y rigurosidad del SARLAFT exclusivamente a la fase de prevención, sin equilibrarla con mecanismos adecuados de control y monitoreo posterior, pueden imponer cargas desproporcionadas sobre los consumidores financieros.

Esto no solo genera un tratamiento potencialmente discriminatorio, sino que también configura una barrera de acceso al sistema financiero, el cual ha sido reconocido por esta Corte como un servicio público.

85. Dicha práctica no solo afecta los derechos a la igualdad y al reconocimiento de la personalidad jurídica, sino que impacta directamente la materialización de otros derechos fundamentales, como la reincorporación social, el derecho al trabajo y al mínimo vital, que dependen en gran medida de la posibilidad de acceder a herramientas financieras básicas, como una cuenta de ahorros.

86. Al respecto, esta Corporación considera que la aplicación del SARLAFT y demás obligaciones en la materia puede armonizarse con los derechos fundamentales de los consumidores financieros mediante dos mecanismos:

- (i) Solicitar documentación que permita a los clientes con un determinado nivel de riesgo justificar su actividad económica y el origen de sus ingresos, tal y como lo señaló la Superfinanciera en su contestación al auto de pruebas.
- (ii) Ejercer los controles respectivos en la fase de control del SARLAFT, la cual entra en funcionamiento una vez inicia la relación contractual y permite detectar y reportar operaciones sospechosas sin imponer restricciones desproporcionadas desde el inicio.

87. Estas medidas garantizan el cumplimiento de las obligaciones normativas de prevención de riesgos sin derivar en una exclusión automática de quienes buscan acceder legítimamente al sistema financiero.

88. Finalmente, el análisis de este caso permite concluir que los antecedentes penales del accionante y la existencia de una investigación penal en curso no constituyen causales objetivas y razonables para negar la apertura de un producto financiero. Estas razones, alegadas por las entidades financieras, carecieron de una conexión directa con la protección de su solvencia y estabilidad patrimonial. Al aplicarse de manera absoluta y sin matices, desconocieron los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, y vulneraron los derechos fundamentales del accionante.

89. En particular, la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 29 de la Constitución, impide que una investigación en curso se utilice como criterio absoluto para restringir derechos, sin que exista una sentencia condenatoria en firme. La Sentencia SU-139 de 2021 reiteró que los antecedentes judiciales son datos personales de carácter negativo, cuyo uso debe ajustarse a criterios de proporcionalidad y legalidad, para evitar

restricciones automáticas que perpetúen efectos punitivos indebidos. Negar el acceso al sistema financiero con base en una investigación en trámite equivale a imponer una sanción anticipada, lo cual desconoce el principio de inocencia y genera una restricción desproporcionada sobre los derechos del accionante.

### **¿Cómo debieron proceder las entidades bancarias?**

90. A partir de las consideraciones expuestas en esta providencia, es posible identificar las acciones que Bancolombia S.A. y Davivienda S.A. debieron adoptar para cumplir con sus obligaciones en materia de administración de riesgos sin desconocer los derechos fundamentales del accionante. Además, la Superintendencia Financiera debió ejercer con mayor rigor sus funciones de vigilancia.

91. Primero, las entidades bancarias debieron realizar un análisis individualizado del perfil de riesgo del accionante, en lugar de aplicar una restricción automática basada en la existencia de antecedentes penales o en una investigación en curso. De acuerdo con la normatividad financiera vigente, las entidades están obligadas a evaluar cada caso en concreto y no pueden fundamentar una decisión en presunciones generales sin sustento en la realidad financiera del solicitante.

92. Segundo, las entidades debieron agotar mecanismos alternativos para mitigar eventuales riesgos, en lugar de optar por la exclusión automática del accionante del sistema financiero. Como se explicó en esta providencia, el SARLAFT no solo opera en la fase de prevención, sino también en la fase de control, lo que implica que las entidades tienen herramientas como monitoreo transaccional, actualización de información y seguimiento de operaciones para gestionar el riesgo sin impedir el acceso a servicios bancarios esenciales.

93. Tercero, Bancolombia, al haber solicitado documentación adicional, debió otorgar una respuesta clara y oportuna sobre la decisión tomada con base en la información entregada por el accionante. La falta de respuesta oportuna vulneró el derecho de petición del accionante, quien no contó con una decisión fundamentada que le permitiera ejercer su derecho a la contradicción.

94. Cuarto, Davivienda, al haber reconocido que no existía una restricción formal para la apertura de la cuenta, debió justificar de manera suficiente su decisión. La entidad no podía negar la vinculación sin explicar en qué medida el perfil del accionante representaba un riesgo objetivo y actual que impidiera su acceso al sistema financiero.

95. Ambas entidades debieron aplicar un enfoque basado en riesgo, lo que significa que, antes de negar la solicitud, debieron evaluar medidas menos restrictivas que permitieran equilibrar la prevención de riesgos financieros con el derecho del accionante a la inclusión financiera.



96. Finalmente, la Superintendencia Financiera, en el marco de sus funciones de vigilancia y control, debió instar a las entidades accionadas para que promuevan políticas de reinserción social, como la Circular Externa 5 de 2018 que permite la apertura de cuentas bancarias a excombatientes.

97. La omisión de estas acciones demuestra que las entidades no cumplieron con su deber de evaluar proporcionalmente el caso, lo que resultó en una vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

98. Con base en lo anterior, en el presente caso se concluye que las entidades bancarias vulneraron los derechos fundamentales del accionante, al impedirle el acceso a un servicio público que resulta esencial para su satisfactoria reincorporación a la sociedad y el desarrollo de su proyecto de vida.

### **Remedios judiciales**

99. Para atender la vulneración de los derechos fundamentales del señor Flórez Lozano y para prevenir que situaciones similares vuelvan a ocurrir, la Corte Constitucional adoptará las siguientes medidas.

100. En primer lugar, se revocará la sentencia proferida el 22 de agosto de 2024 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Garzón (Huila) que confirmó el fallo de primera instancia dictado por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones Mixtas de Garzón (Huila) el 17 de julio de 2024. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la personalidad jurídica y al buen nombre del accionante.

101. En segundo lugar, se ordenará a las entidades financieras Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y a Davivienda S.A. que, en el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente providencia, entren en contacto con el señor Augusto Flórez Lozano y, si él aún está interesado, realicen la apertura de una cuenta de ahorros a su nombre, en la entidad bancaria que él disponga.

102. En tercer lugar, se ordenará a las mencionadas entidades financieras que, dentro del término de tres (3) meses, realicen ajustes en sus procedimientos internos de evaluación de clientes en materia de Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT). Estos ajustes deberán garantizar que, en la fase de prevención, se realice un análisis individualizado del perfil de riesgo de cada solicitante, para así evitar la aplicación de restricciones automáticas basadas exclusivamente en antecedentes penales o investigaciones en curso. Adicionalmente, se ordenará que cuando la entidad financiera niegue la vinculación de un usuario, deberá explicar de manera suficiente y detallada

los sustentos objetivos y razonables de su negativa, indicando las razones específicas por las cuales considera que el usuario representa un riesgo para la operación de la entidad, así como la evaluación de eventuales medidas alternativas que permitan mitigar dicho riesgo sin excluir automáticamente al solicitante.

103. En cuarto lugar, se ordenará a la Superintendencia Financiera de Colombia que, en el término de noventa (90) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente providencia, expida una circular en la que se establezcan lineamientos claros sobre el acceso financiero de personas con antecedentes penales en procura de un equilibrio entre la prevención de riesgos financieros y la garantía de acceso al sistema financiero como servicio público.

104. Esta orden se justifica en la necesidad de evitar interpretaciones restrictivas o desproporcionadas en la aplicación de las normas de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, que podrían generar inseguridad jurídica y barreras automáticas e injustificadas para la inclusión financiera de las personas que han cumplido su condena o que tienen investigaciones en curso. En este sentido, la Superintendencia Financiera, en su calidad de entidad de vigilancia y control, debe adoptar directrices que orienten a las entidades financieras en la aplicación de criterios objetivos y razonables en la evaluación de riesgos, para garantizar que las decisiones de vinculación al sistema financiero se fundamenten exclusivamente en causales objetivas después de un análisis individualizado del perfil de cada potencial consumidor.

105. En quinto lugar, se desvinculará del trámite de esta acción de tutela al Juzgado Sexto de Ejecución de Sentencias y Medidas de Seguridad de Ibagué, toda vez que, para esta Corporación, dicha autoridad judicial (i) no tuvo incidencia en la vulneración de los derechos fundamentales del accionante y (ii) no es la llamada a acatar las órdenes proferidas mediante esta providencia.

106. Finalmente, esta Corporación resalta que, por regla general, los efectos de las sentencias de tutela son *inter-partes*, con lo cual, las órdenes proferidas en la presente providencia solo serán vinculantes para las personas y entidades a las que van dirigidas directamente. Al respecto, la Corte resalta que el análisis realizado en este caso no implica que las entidades financieras deban omitir los controles exigidos por la regulación vigente, sino que refirma la necesidad de aplicar dichos controles a la luz de los principios constitucionales aquí desarrollados para así evitar la imposición de barreras absolutas que priven a las personas del acceso al sistema financiero. En particular, este Tribunal reconoce que estas medidas son necesarias para asegurar el debido funcionamiento del sistema financiero, que también es un servicio público y un instrumento para la materialización de los derechos fundamentales y los fines del Estado. Por lo tanto, la aplicación de las

políticas en materia de SARLAFT debe guiarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad, que implican una prohibición de imponer barreras absolutas y automáticas para el acceso al sistema financiero.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE:

**First. REVOCAR** la sentencia proferida el 22 de agosto de 2024 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Garzón (Huila) que confirmó el fallo de primera instancia dictado por el Juzgado Segundo Penal Municipal con Funciones Mixtas de Garzón (Huila) el 17 de julio de 2024. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la igualdad, a la personalidad jurídica y al buen nombre del accionante.

**Second. ORDENAR** a Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, a Bancolombia S.A. y al Banco Davivienda S.A., por conducto de su representante legal o quien haga sus veces en las sucursales de Saldaña (Tolima) y Garzón (Huila), respectivamente, que en el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente providencia, entren en contacto con el señor Augusto Flórez Lozano y, si él aún está interesado, abran una cuenta de ahorros a su nombre, en la entidad financiera que él disponga.

**Third. ORDENAR** a Nequi S.A. – Compañía de Financiamiento, Bancolombia S.A. y al Banco Davivienda S.A. que, dentro del término de tres (3) meses, ajusten sus procedimientos internos de evaluación de clientes en materia de Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT). Estos ajustes deberán garantizar que, en la fase de prevención, se realice un análisis individualizado del perfil de riesgo de cada solicitante, para así evitar restricciones automáticas basadas exclusivamente en antecedentes penales o en la existencia de investigaciones en curso. Asimismo, en caso de negar la vinculación de un usuario, las entidades financieras deberán motivar suficientemente su decisión, para exponer los fundamentos objetivos y razonables que justifican la negativa y las medidas alternativas evaluadas.

**Fourth. ORDENAR** a la Superintendencia Financiera de Colombia que, dentro del término de noventa (90) días contados a partir de la notificación de esta decisión, expida una circular dirigida a las entidades financieras vigiladas, con lineamientos claros que garanticen un equilibrio entre la prevención de riesgos financieros y la garantía de acceso al sistema financiero para personas

con antecedentes penales. Estos lineamientos deberán basarse en los criterios objetivos y razonables señalados en los fundamentos jurídicos de esta decisión, de modo que se delimiten y expongan de manera precisa las razones objetivamente justificadas para la negativa de acceso a servicios financieros. Dicha circular deberá incluir medidas de supervisión y control que permitan verificar su aplicación efectiva, asegurando que las entidades financieras armonicen el ejercicio de su autonomía de la voluntad privada con los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y el interés público inherente a la actividad financiera.

**Fifth. DESVINCULAR** del presente trámite al Juzgado Sexto de Ejecución de Sentencias y Medidas de Seguridad de Ibagué por no tener relación con la vulneración de los derechos fundamentales del señor Augusto Flórez Lozano, tal y como se expone en la parte motiva de esta providencia.

**Sixth. LÍBRESE** por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General