

Bogotá D.C 28 agosto 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Asunto: Proyecto de ley “**Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia**”

Señor Secretario,

Me permito colocar a consideración del Honorable Senado de la República el presente Proyecto de Ley “**Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia**”

Con el propósito de darle el correspondiente trámite legislativo, discusión y votación que consagra el ordenamiento jurídico colombiano dentro de la Carta magna respecto de los proyectos legislativos.

Cordialmente,

De los Honorables Congresistas,

ANDRES FELIPE GARCIA ZUCCARDI

Senador de la República

PROYECTO DE LEY No.

“Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 26 de septiembre de 2017 por el Honorable Senador de la República Andrés García Zuccardi del Partido de la U. Le correspondió el número 113 de 2017 en el Senado de la República y se publicó en la Gaceta del Congreso número 868 de 2017. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, el Senador José Alfredo Gnecco Zuleta fue designado ponente para el primer debate.

Sin embargo, la misma fue archivada conforme al artículo 162 de la Ley 5ta de 1992, por tránsito de legislatura, debido a que no surtió ningún debate.

II. OBJETO

El presente Proyecto de Ley, tiene como fin fundamental reducir el uso del efectivo y promover el uso de medios electrónicos para transacciones en el territorio nacional. Entendiendo que Colombia es un país que debe hacer transición hacia la reducción de brechas tecnológicas y financieras entre grupos sociales, también que permite al Estado Colombiano tener más herramientas en la lucha contra la corrupción, se radica esta iniciativa.

III. MARCO LEGAL

Conpes 3424 de 2006: Con este documento de política pública se crea La Banca de Oportunidades, escudriñando las condiciones propicias para aquella población que no ha logrado ingresar al sistema financiero de manera formal, lo pueda hacer. Dentro de los beneficiarios de este conpes, se encuentran: familias de menores ingresos, micro, pequeña y mediana empresa y emprendedores.

Dentro de lo contemplado por este documento, se encuentran servicios aplicables a las microfinanzas, aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las empresas para la realización de transacciones económicas o financieras; incluyendo pagos y transferencias, remesas, ahorro, crédito y pensiones (DNP, 2006).

Para cumplir estos objetivos de promoción del uso de servicios financieros, se propone la creación del Fondo de Oportunidades, que servirá de base para la financiación de la

banca de oportunidades. Este fondo será manejado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DNP, 2006).

Es importante resaltar este documento, dado que muestra el interés súbito del Gobierno Nacional, en promover la bancarización y la formalidad financiera en los ciudadanos.

Ley 1328 de 2009: La presente ley tiene por objeto establecer los principios y reglas que tutelan la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin perjuicio de otras disposiciones que contemplen medidas e instrumentos especiales de protección (Ley 1328 de 2009).

Además, se incorpora la Educación Financiera como principio en la prestación de servicios financieros y se imparten obligaciones para las entidades financieras de desarrollar programas y campañas.

Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”: varios componentes del Plan Nacional de Desarrollo 2010 cuentan con gran relevancia para dar peso a la promoción de la bancarización y el uso de medios electrónicos para pago. Se establece que El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera (Ley 1450 de 2011).

Además, se adoptó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas y diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales (Ley 1450 de 2011).

Ley 1480 de 2011: La Ley 1480 de 2011 establece que la Superintendencia Financiera de Colombia puede conocer las controversias entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, relacionadas exclusivamente con las obligaciones contractuales, y fallar con carácter definitivo como un juez (Ley 1480 de 2011).

Ley 1527 de 2012: Con esta norma se reglamenta que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, fondo de empleados o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios o su pensión siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora (Ley 1527 de 2012). Con el crédito de libranza, se establece un importante proceso que abre la posibilidad de que muchos colombianos ingresen al sistema financiero para acceder a este importante servicio.

Ley 1607 de 2012: Se faculta al Gobierno para fijar tarifas, determinar precios máximos y mínimos, y a la Superintendencia Financiera de Colombia a establecer un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas de los servicios financieros (Ley 1607 de 2012). Con esta norma, se entiende que el Gobierno Nacional juega un papel fundamental en los

costos que rodean al ciudadano al momento de ingresar y mantenerse en el sistema financiero.

Ley 1735 de 2014: Con esta norma creó las Sociedades Especializadas en Depósitos y pagos Electrónicos (Sedpe), destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos financieros transaccionales, como las transferencias, los pagos, los giros y el recaudo (Ley 1735 de 2014).

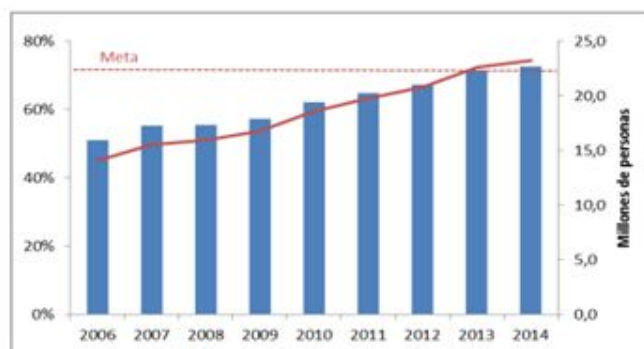
IV CONSIDERACIONES GENERALES

El acceso a los productos financieros en Colombia tiene unas limitaciones que deben ser superadas si se busca disminuir algunas brechas tecnológicas y financieras que rodean nuestra sociedad. Es importante promover a través de leyes como la presente, el uso y acceso a medios electrónicos para pagos. El Gobierno a través de distintas iniciativas como la Banca de Oportunidades, ha logrado obtener resultados importantes pero hay que continuar los esfuerzos.

Entre 2007 y 2015 más de 8 millones de personas accedieron al sistema financiero, con lo cual el porcentaje de la población con al menos un producto financiero pasó del 55% al 76.3%.

La meta de inclusión financiera, se ubicaba para el año 2014 en 21 millones de personas, cifra que viene en constante aumento desde 2007.

Inclusión financiera 2006 - 2014



Fuente: Banca de la Oportunidades.

Es importante seguir fomentando la inclusión financiera en Colombia, dados los importantes resultados que se pueden obtener desde distintas ópticas. Importantes conclusiones retenidas por el Banco de la República en su documento Inclusión financiera en Colombia del año 2014, han dado relevancia a esto. Se ha dado cuenta de la importancia para la coherencia macroeconómica que debe tener el acceso de usuarios a los servicios financieros, se entiende que una insuficiente inclusión financiera por parte de importantes grupos de una sociedad puede retrasar el desarrollo y el crecimiento

económico, impedir el buen funcionamiento de las políticas macroeconómicas en el corto plazo y contribuir a la desigualdad social (Banrep, 2014).

De igual manera, el Banco entiende que para que las políticas de inclusión financiera sean efectivas, el Estado tiene que asumir el propósito de aumentar el nivel de capacidades financieras de los consumidores e incentivar una oferta de servicios financieros apropiados (Banrep, 2014). Es importante que en este proyecto de ley se establezca la importancia que cumple el Gobierno Nacional en la provisión de herramientas para aumentar el conocimiento de las personas en esta materia.

De igual manera, estos estudios del Banco de la República muestran que cerca del 56% de la población tenía una cuenta de ahorro finalizando el 2012, sin embargo el 48% de estas no habían sido utilizadas en el último semestre de 2014, este dato revela que aunque Colombia ha avanzado en términos de dar acceso y bancarizar a la población aún tiene un importante camino por recorrer en términos de lograr un uso efectivo de los mismos (Banrep, 2014). Con la intención que guarda este proyecto de ley, se sigue incentivando el uso de esos medios financieros que gran parte de la población ya tiene.

Se llega a la conclusión además de que la expansión de plataformas transaccionales de bajo costo para los usuarios, como la banca móvil, y los nuevos servicios financieros desarrollados en el marco de esta encuentran grandes dificultades para lograr una implementación generalizada por la desconfianza que persiste acerca de las condiciones de seguridad y accesibilidad de estos servicios, particularmente en zonas apartadas. Es imprescindible entender que con el fortalecimiento de la educación financiera como lo propone este proyecto de ley, se puede seguir mejorando el acceso a estos medios electrónicos que tienen un papel fundamental dentro del sistema financiero. (Banrep, 2014).

Las cifras muestran que el horizonte de planificación financiera de la mayoría de los colombianos (55%) es de corto plazo, por lo que no resulta extraño que sólo un 65% de los colombianos consideren que están en capacidad de afrontar un gasto imprevisto, y sólo el 25% este realizando aportes para su pensión. También se destaca que el 69% de la población afirma que nunca le habían enseñado a administrar el dinero, y aunque más de un 70% fue capaz de responder correctamente a preguntas sobre conocimientos financieros básicos, como la definición de inflación y el concepto de intereses de un préstamo, el porcentaje se reduce sustancialmente cuando deben hacer cálculos sencillos sobre el interés simple y compuesto (35% y 26%, respectivamente) (Banrep, 2014).

El estudio analiza que Más allá del “acceso” (bancarización) dimensión en la que el país ha adelantado mucho en los últimos años, si el país quiere lograr una auténtica inclusión financiera es fundamental avanzar en lograr un “uso” efectivo de los servicios financieros (Banrep, 2014). Para esto se requiere de los esfuerzos conjuntos y coordinados del sector público y privado con el fin de reducir las fallas de mercado que aún persisten. Además, entiende que es importante continuar ajustando el marco regulatorio para garantizar la sostenibilidad de la inclusión en el largo plazo. Como se puede analizar, en el contenido de este proyecto de ley, se busca mantener esa sostenibilidad de inclusión.

Además cabe resaltar que, “desde que se acuñaron las primeras monedas, en el siglo VII antes de Cristo, el efectivo ha vertebrado el intercambio de bienes y servicios y aún hoy es el medio de pago claramente predominante en el mundo. Sin embargo, la revolución tecnológica ha acelerado el proceso de sustitución del dinero por otros medios de pago” (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015)

Con la convergencia tecnológica y la transformación digital, encontramos que a diario son menos las transacciones que se realizan en efectivo y el papel moneda en unos años va a entrar en desuso, principalmente por temas de seguridad y de facilidad en las transacciones.

La utilización de la tecnología en los medios de pago contribuye a la modernización del estado colombiano, a tener una mayor transparencia en las operaciones financieras y por ende, ayuda a la lucha contra la corrupción por medio de la trazabilidad del dinero.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia en el país hay 88 billones de pesos de dinero circulante, de los cuales 42 billones se mueven en efectivo¹, sin embargo los ciudadanos no son del todo ajenos al uso de medios electrónicos para las transacciones cotidianas, ya que en el Informe de Operaciones del segundo semestre de 2016² se reflejó que, durante el 2016 el sistema financiero colombiano realizó 4.926.140.444 operaciones. Divididas entre los diferentes canales de las entidades bancarias, destacando las siguientes: Internet: 2.295.131.790 (anual); 6.270.851 operaciones en promedio diaria y cajeros Automáticos: 760.247.270 (anual); 2.077.178 operaciones en promedio diarias.

Otro ejemplo del cambio que ha traído consigo las transacciones por medios electrónicos encontramos que en cuanto a transporte público diario por medio de tarjetas electrónicas, se pueden comparar cifras de los diferentes sistemas en las ciudades principales.

- Bogotá: En el Sistema Integrado de Transporte SITP³ aproximadamente se realizan 1'000.000 de viajes diarios en promedio a \$2.000. Por lo que un día de transporte tiene un valor de: \$2'000.000.000.
- Medellín: El Metro de Medellín registró 1'565.000 pasajeros promedio en un día típico laboral durante el 2016⁴. Considerando que la tarifa del pasaje es en

¹ Revista Semana. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

² Superintendencia Financiera. Informe de Operaciones segundo semestre 2016. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624>.

³ SITP (2017) Estadística de Oferta y Demanda del SITP http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_transmilenio/2_informacion_de_interes/estadisticas_de_oferta_y_demanda_del_sistema_integrado_de_transporte_publico_sitp, <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/meterse-la-mano-al-dril-este-sabado-suben-pasajes-de-transmilenio-y-el-sitp-articulo-687222>

⁴ Caracol (2017) El metro de Medellín recaudó 411 mil millones de pesos el año pasado http://caracol.com.co/emisora/2017/03/31/medellin/1490987235_045233.html

promedio de \$2,500. Es decir que un día de transporte en Metro en jornada laboral normal es de: \$3,920,500,000.

- Cartagena: El Sistema Integrado de Transporte Masivo, SITM, de Cartagena diariamente transporta cerca de 100.000 personas⁵ y el valor del pasaje es de \$2.00, teniendo en cuenta que solo el 13% de la población se moviliza en las rutas que hasta el momento tiene el sistema. Por tanto, en un día laboral, se recauda: \$200'000.000.
- Cali: El Sistema Integrado de Transporte MetroCali tiene 450.000 pasajeros diarios⁶ a un valor de \$1900 costando un día hábil en promedio \$855,000,000

A nivel internacional se han venido adoptando medidas similares que hoy sirven como referencias de experiencias positivas que debemos tener en cuenta. India es pionero en el tema de insntivar el desuso de efectivo, con la expedición de un Acto Financiero expedido para 2017 en el cual dentro de su estructura promueven la economía digital tomando medidas necesarias para desincentivar las transacciones con efectivo como la implementación de más impuestos que entró en vigencia a partir del primero de abril del 2018. De acuerdo Banco Mundial, India se convirtió en la sexta economía mundial, reemplazando a Francia. Así mismo señala este informe que la economía de este país asiático durante el primer trimestre de 2018 alcanzó indicadores superiores al 7% posicionándola como la de mayor crecimiento a nivel mundial, todos estos logros son producto de políticas financieras serias y bien estructuradas que buscan además de fortalecer la economía formal, disminuir el flujo de dineros en los denominados mercados negros, disminuir los índices de corrupción e incrementar la transparencia en la implementación de la políticas económicas.⁷

En otros países, como Dinamarca han planteado la abolición del dinero en efectivo basados en creciente evolución tecnológica que se impone cada día más en las transacciones diarias, además de una evidencia que existe entre la posición de los países desarrollados y los modos de pago: “A mayor desarrollo, mayor empleo de las tarjetas, de las transferencias, de las domiciliaciones y de los cheques. África, con un 99% de empleo de efectivo, y Norteamérica, con un 51%, serían las regiones en los extremos de la escala” (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015, p.4)

Sin embargo, la ubicación geográfica no es determinante en este tema, por ejemplo en Kenia se tiene como servicio de pago el uso de mensajes de texto, y se denomina sistema M- Pesa, que permite a los usuarios transferir fondos utilizando sus terminales y que mueve al día 20 millones de euros en transacciones según Safaricom, que con un 80% de cuota de mercado es la mayor operadora móvil del país⁸ lo que ha favorecido a la

⁵ Otero, Erica(2016) Transcribe es el medio de transporte preferido por el 13% de los cartageneros <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/transcribe-es-el-medio-de-transporte-preferido-por-el-13-de-los-cartageneros-245291>

⁶ El Tiempo (2016) El MÍO debe llegar a los 650.000 pasajes diarios' disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16641677>

⁷ El Economista (2018) *India ya es la sexta economía del mundo*. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/India-ya-es-la-sexta-economia-del-mundo-20180710-0091.html>

⁸ El País (2015) El dinero de Kenia cabe en un móvil. Disponible en:

seguridad en las transacciones diarias de los usuarios, que anteriormente frente a la delincuencia común por el uso de efectivo, práctica que se ha venido adoptando en otras ciudades de la región como Mogadiscio, capital de Somalia⁹, ya que hay un amplio margen de ciudadanos que tienen dispositivos móviles pero no están bancarizados.

La clave con realizar este cambio es disminuir las brechas tanto tecnológicas como financieras que existen entre los diferentes grupos poblacionales, dándoles una mayor posibilidad de acceso a servicios que son de difícil acceso en las regiones, como lo es la bancarización mientras que de acuerdo al panorama ahora la mayoría de la población tiene acceso a dispositivos móviles. El 65 por ciento de la población mundial (unos 4.800 millones de personas), a fines del año pasado, contaba con un dispositivo telefónico móvil. Para mediados de este año, la cifra debería alcanzar los 5.000 millones (Centro del Sector Financiero de PwC, 2015)

Entre los beneficios que se tienen con la implementación de los medios electrónicos para los pagos sobre el efectivo se encuentra la posibilidad de tener mayor transparencia en las transacciones por medio de la trazabilidad del dinero, lo que permite luchar contra la corrupción de forma directa. “Uno de los problemas del uso en efectivo es que no hay trazabilidad. Es difícil seguir transacciones lo cual genera corrupción y prolonga la informalidad que hoy en día llega 40 por ciento del PIB nacional” (Semana, 2015)

El proyecto también tiene dentro de sus propósitos, combatir una problemática que se ha presentado históricamente en el país como es la Economía Subterránea, aquella asociada con actividades al margen del código legal de un país, es de particular relevancia en Colombia debido al alcance que tiene la economía del narcotráfico y la economía informal evasora de la legislación fiscal y laboral (Arango, Misas & López. 2017) y que si bien ingresan en algún punto a la economía nacional no se tiene ningún registro real de su procedencia o de su destinación final. Con la entrada en vigencia de este proyecto los colombianos tendrán más mecanismos que nos permitan luchar contra la corrupción y a favor de transparencia.

REFERENCIAS

- Arango, Carlos & Misas, Martha & López, Enrique. (2017). Economía Subterránea en Colombia 1976-2003: Una medición a partir de la Demanda de Efectivo. .
- Superintendencia Financiera de Colombia (2017) Informe de Operaciones Segundo Semestre de 2016. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=10082624>
- Centro del Sector Financiero de PwC. (2015) Los medios de pago, un paisaje en movimiento. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/medios-pago-paisaje-movimiento.pdf>

https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html

⁹ NAE. (2015) Africa lider en banca movil. Disponible en: <https://nae.es/africa-lider-en-banca-movil/>

- Hierro, Lola (2015) El Dinero de Kenia cabe en un móvil.
https://economia.elpais.com/economia/2015/03/13/actualidad/1426262089_902684.html
- El País. (2015) Nuestra gran apuesta de futuro.
https://elpais.com/elpais/2015/01/21/planeta_futuro/1421863235_114560.html
- Departamento de Prosperidad Social. Tiendas de Paz.
<http://www.mapasocial.dps.gov.co/CasosDeExito/14>
- Revista Semana. (2015) Del pago en efectivo a los medios electrónicos. Disponible en:
<http://www.semana.com/especiales-comerciales/articulo/del-pago-en-efectivo-los-medios-electronicos/434760-3>

Por las razones anteriormente expuestas propongo al Honorable Congreso de la República, dar el trámite correspondiente al Proyecto de ley **“Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia”** el cual servirá como una herramienta que involucra la tecnología en la lucha contra la corrupción y que ayudará a combatir problemáticas que afectan la economía del país como la evasión de impuestos, narcotráfico, el lavado de activos, la doble contabilidad, entre otras actividades ilícitas.

Cordialmente,

De los Honorables Congresistas,

ANDRÉS FELIPE GARCIA ZUCCARDI
Senador de la República

PROYECTO DE LEY _____

“Por medio del cual se lucha contra la corrupción y se promueven la transparencia y la formalización con medidas para reducir el dinero en efectivo y promover las transacciones electrónicas en Colombia”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto reducir el uso del dinero en efectivo, promover las transacciones electrónicas y la formalización comercial en el territorio nacional y fomentar la educación financiera como medidas a favor del bienestar de todos los colombianos, a favor de la transparencia y en contra de la corrupción.

Artículo 2. El Gobierno Nacional y el Banco de la República evaluarán y rendirán informe al Congreso sobre posibles medidas para reducir la circulación de billetes de alta denominación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta Ley.

Artículo 3. Las transacciones de dinero superiores a cien millones de pesos deberán realizarse exclusivamente por medios electrónicos.

PARAGRAFO: Este artículo no tiene ningún efecto sobre pagos y transacciones con medios diferentes al dinero como por ejemplo trueques y metales preciosos, entre otros.

Artículo 4. El Gobierno Nacional estará a cargo de la promoción de la educación financiera y la bancarización de todos los ciudadanos colombianos para garantizar el manejo correcto de medios electrónicos en el sistema financiero.

PARAGRAFO: El Gobierno Nacional podrá suscribir convenios con entidades del sector privado y/o público para garantizar la capacitación de los ciudadanos en temas de educación financiera.

Artículo 5. En los establecimientos públicos, medios de transporte masivos, y demás entidades del orden nacional, se fomentará el uso de los medios electrónicos sobre el efectivo.

PARAGRAFO: Se tendrá como meta que todas las entidades del orden nacional hayan eliminado el uso de efectivo a más tardar en 2030.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: El papel moneda seguirá vigente en el comercio particular y la transición será de manera gradual.

Artículo 6. Cualquier promoción comercial que ofrezca beneficios, monetarios o no, a los clientes que adquieran bienes o servicios por pago en efectivo deberá extenderse a los pagos electrónicos. Los productores, proveedores o comercializadores de bienes o servicios no podrán ofrecer beneficios monetarios u otros, a los clientes que adquieran bienes o servicios a cambio de pagos en efectivo

Artículo 7. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será responsable de reglamentar los mecanismos correspondientes que incentiven las transacciones electrónicas, la bancarización de los ciudadanos y desincentiven el uso de efectivo en las operaciones financieras.

Artículo 8. Las personas jurídicas que promuevan el uso de transacciones electrónicas en el territorio nacional recibirán incentivos a discreción del Gobierno Nacional por dicha labor durante los primeros tres años luego de la entrada en vigencia de esta Ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO: El Ministerio de Hacienda estará a cargo de reglamentar los incentivos correspondientes.

Artículo 9. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

De los Honorables Congresistas,

ANDRÉS FELIPE GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República