



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 196 de 2016  
SENADO – 141 de 2015 CÁMARA.**

***“por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero”.***

Bogotá, D.C., octubre 25 de 2016

Honorable Senador

**FERNANDO TAMAYO TAMAYO**

Presidente Comisión Tercera de Senado

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al proyecto de ley 196/2016 Senado – 141/2015 Cámara  
*“por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero”.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, de conformidad con lo establecido por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, atentamente presento informe de ponencia para tercer debate del proyecto de ley 196/2016 Senado – 141/2015 Cámara *“por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.”*

**I. Antecedentes del proyecto.**

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria y fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 7 de octubre de 2015 (publicado en la Gaceta 800 de octubre 08 de 2015) por los Honorables Representantes Germán Navas Talero, Germán Blanco Álvarez, Orlando Clavijo Clavijo, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Carlos Lozada Vargas, Sandra Liliana Ortiz Nova, Ana Cristina Paz Cardona y Gloria Betty Zorro Africano.

El 12 de abril de 2016 la iniciativa fue aprobada en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Así mismo, el 20 de junio de 2016 fue aprobada en segundo debate en Plenaria de Cámara de Representantes.

## **II. Objeto del proyecto de ley.**

El proyecto de ley tiene por objeto proveer un marco jurídico con el fin de que los establecimientos de crédito<sup>1</sup>:

- Ofrezcan a sus clientes, en desarrollo del contrato de depósito de dinero, al menos una forma eficiente y segura para que el depositante pueda retirar sin ningún costo sus recursos,
- Brinden a los cuentahabientes opciones para la realización de la operación.

El texto original del proyecto de ley, en su exposición de motivos, plantea que entre las formas de retiro ofrecidas al usuario financiero se encuentre la libreta de ahorro y la tarjeta débito. Así mismo, en dicha exposición de motivos se planteaba que la gratuidad del medio de retiro seleccionado, en el caso de la tarjeta débito, predicaba para los retiros en cajeros automáticos pertenecientes a la red del banco donde se tiene el depósito.

No obstante, el texto aprobado en segundo debate establece que el objeto de la iniciativa legislativa consiste en brindar de manera gratuita los instrumentos mediante los cuales se realizan retiros, así como la imposibilidad de cobrar una tarifa por los retiros efectuados por el canal de su preferencia. A título ilustrativo, en la versión actual del proyecto de ley se busca que la tarjeta débito, el talonario u otro medio de retiro se ofrezca a título gratuito al cuenta habiente. Complementariamente, en función de la elección del cliente, todos los retiros efectuados por el medio escogido, serán a título gratuito.

## **III. Justificación del proyecto de ley**

Uno de los argumentos fundamentales expuestos por los autores de la presente iniciativa legislativa, con el fin de justificar la idoneidad de al menos un medio de retiro por parte de los titulares del contrato de depósito bancario, se deriva del Concepto No. 2004062721-001 del 26 de enero de 2005 de la Superintendencia Financiera en el cual se establece:

---

<sup>1</sup> Según la Superintendencia Financiera de Colombia, los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras. Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito.

“En relación con el cobro de comisiones por el retiro de dinero en cajeros automáticos, cabe señalar que tanto el recibo de consignaciones de dinero como su restitución son obligaciones esenciales del contrato de depósito a cargo de cualquier establecimiento de crédito dado su carácter de depositario y, en consecuencia, es quien debe asumir las cargas y costos necesarios para cumplir tales deberes, no siendo procedente trasladar la carga del cumplimiento de dichas obligaciones al depositante-usuario del servicio bancario, a quien, por el contrario, le corresponde como derecho esencial del contrato de depósito el consignar sumas de dinero **como el de disponer de las mismas en los términos convenidos en el respectivo contrato**” (negrilla y subraya fuera de texto)

En este sentido, el proyecto de ley parte del principio de interpretar el concepto de la Superintendencia Financiera en el sentido según el cual solamente le podrán ser cobrados al cliente bancario aquellos servicios adicionales o conexos a la obligación fundamental de restitución primaria de los recursos depositados, de acuerdo con lo pactado entre aquel y el establecimiento de crédito.

Dentro de estos servicios adicionales se encuentra el retiro en un cajero automático de una red diferente a la del banco donde se tiene el depósito, o si el cliente hace uso de un medio diferente para el retiro de sus depósitos de aquel que ha indicado como el de su elección para el retiro sin ningún costo de sus recursos. Sin embargo, el proyecto de ley asume que las entidades financieras no pueden obligar a su cliente a aceptar los servicios adicionales de retiro que ponga a su disposición.

#### **IV. Proyectos de ley de naturaleza similar**

Se debe resaltar que en el Congreso de la República surte trámite el proyecto de Ley 113-Cámara de 2015, el cual corresponde con una iniciativa parlamentaria, presentada por el Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía como autor del mismo, en compañía de la Bancada de Centro Democrático. Esta iniciativa fue radicada el 6 de septiembre de 2015 y en su trámite más reciente, fue aprobada en Plenaria de la Cámara el pasado 12 de septiembre de 2016.

En el texto propuesto para segundo debate al proyecto de Ley 113 de 2015 Cámara “por medio de la cual se prohíbe el cobro por retiros en cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano de cuentas con movimientos inferiores a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes” se plantea, en relación con la presente iniciativa:

Artículo 1°. Cuentas exentas de pago por retiros de cajeros electrónicos. Los retiros de las cuentas de ahorro con movimientos inferiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes realizados a través de cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano en el lugar donde está domiciliada la cuenta, no tendrá costo alguno, el titular de la cuenta deberá indicar ante la respectiva entidad bancaria, que dicha cuenta será la única beneficiada. En todo caso, solo se permitirá una cuenta exenta del pago por retiros de los cajeros electrónicos del sistema bancario por persona.

Artículo 2°. Retiros de cajeros electrónicos de distintas entidades. Cuando los retiros se realicen en cajeros distintos a los pertenecientes a la entidad bancaria en la cual el titular tiene su cuenta de ahorro, siempre y cuando se trate de la cuenta indicada por el titular como exenta del pago por retiros en cajeros electrónicos y la misma tenga movimientos no mayores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, la transacción no tendrá ningún costo para el titular de la cuenta.

A partir de lo anterior, es evidente que hace trámite en el Congreso de la República una iniciativa similar al proyecto de Ley 196/16 y 141/15-Cámara. Si bien el ámbito de aplicación en materia de canales y transacciones es más restringido en este proyecto de ley (sólo se requiere de un canal aprobado por el usuario financiero); no presenta ninguna restricción en materia de montos de los retiros respectivos.

Este paralelismo entre proyectos de ley, deberá ser tenido en cuenta en el análisis de conveniencia que soporta la presente ponencia.

## **V. Análisis de conveniencia legal de la iniciativa**

Tal y como se mencionó en los informes de ponencia durante el trámite del proyecto en la Cámara de Representantes, el concepto de contrato de depósito bancario se inspira en el contrato de depósito civil y/o comercial. el cual consiste en confiarle una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y restituirla después. Quien encarga la cosa corporal se denomina depositante y a quien le es encargada depositario. La diferencia entre el depósito civil y comercial consiste en que este último es oneroso.

Más particularmente, el contrato de depósito bancario en cuenta corriente se encuentra determinado, por su naturaleza comercial, en los artículos 1382 a 1395 del Código de Comercio y en el artículo 125 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En este sentido, el artículo 1382 del Código de Comercio establece: *"Por el contrato de depósito en cuenta corriente bancaria el cuentacorrentista adquiere la facultad de consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y de disponer, total o parcialmente, de sus saldos mediante el giro de*

*cheques o en otra forma previamente convenida con el banco. Todo depósito constituido a la vista se entenderá entregado en cuenta corriente bancaria, salvo convenio en contrario.”*

Por su parte el contrato de depósito bancario en cuenta de ahorro está regulado por los artículos 1396 a 1398 del Código de Comercio, así como por los artículos 126 y 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En materia del contrato de depósito en cuenta de ahorro, el concepto 2001050769-1 de febrero 01 de 2002 de la Superintendencia Financiera de Colombia establece:

... con ocasión de la celebración de los contratos de depósito irregular, como el de cuenta de ahorros, surgen diferentes obligaciones para las partes, estipuladas en los diferentes convenios, que para el caso específico del establecimiento de crédito se resumen en:

1. **Devolución de la suma depositada, a la vista.** En este punto debe resaltarse el concepto de soberanía monetaria que aplicada al principio del poder liberatorio de la moneda permite a la institución financiera satisfacer su obligación de devolver lo recibido **entregando una cantidad de especies monetarias de curso legal, cuantitativa y formalmente iguales al monto inicial depositado.**
2. **Custodia de los recursos depositados,** derivada de la actividad constitucional protegida consistente en el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público y que da garantía de los mecanismos legales y la seriedad de las entidades autorizadas a realizar intermediación financiera. Es bajo dicho concepto, además, que los recursos captados a través de estas operaciones deben ser colocados dentro de los parámetros legales y atendiendo una serie de restricciones, como las relacionadas con los cupos individuales de crédito, que contribuyen a la dispersión del riesgo evitando la concentración.
3. **Pago de intereses,** en la medida en que corresponde a una operación mercantil que por su naturaleza es remunerada, tanto al depositario, a través de las cuotas de manejo como al depositante mediante el reconocimiento de una tasa de interés.

Complementariamente, en cuanto al depósito de ahorro, es clave resaltar el artículo 127 de dicho estatuto en la medida que allí se establecen las condiciones de retiro de los depósitos así:

Artículo 127. Condiciones de los depósitos de ahorros...

**5. Reglas para el retiro de depósitos. Las sumas depositadas en la sección de ahorros de un establecimiento bancario, junto con los intereses devengados por ellas, serán pagadas a los respectivos depositantes o a sus representantes legales, a petición de éstos, en la forma y**

**términos, y conforme a las reglas que prescriba la junta directiva, con sujeción a las disposiciones del presente numeral, los numerales 2, 3, 4, 6 y 7 del presente artículo y del numeral 2 del artículo 126 de este estatuto y a la aprobación del superintendente.**

**6. Libreta. Con excepción de lo dispuesto en el artículo 126 numeral 2, ningún establecimiento bancario podrá pagar depósitos de ahorros, o una parte de ellos, o los intereses, sin que se presente la libreta u otra constancia de depósito y se haga en ellas el respectivo asiento al tiempo del pago, salvo en aquellos casos en que el pago se produzca mediante la utilización por parte del usuario de un medio electrónico que permita dejar evidencia fidedigna de la transacción realizada.** Negrilla y subraya fuera de texto

A partir de lo anterior, se evidencia que a partir de la suscripción del contrato de depósito en cuenta de ahorros surgen derechos y obligaciones dentro de los cuales se destaca la obligación del establecimiento de crédito de reembolsar las sumas de dinero al depositante, **bajo las condiciones y términos establecidos en el contrato.**

Adicionalmente, el concepto 2001050769-1 de febrero 01 de 2002 de la Superintendencia financiera establece en relación con los contratos de depósito en cuenta de ahorro que: *"...gracias a los avances tecnológicos y de sistemas, actualmente este tipo de contratos conlleva otros servicios, como es el manejo de las tarjetas débito, la utilización de redes electrónicas o telefónicas o el débito automático de fondos, entre otros, que implican **la asunción de riesgos y responsabilidades que alteran las relaciones definidas en el contrato original de depósito.**"*

En materia del cobro de comisiones por el retiro de dinero, la Superintendencia Financiera mediante concepto No. 2004062721-001 de enero 26 de 2005, ha sentado doctrina en la siguiente línea:

En relación con el cobro de comisiones por el retiro de dinero en cajeros automáticos, cabe señalar que tanto el recibo de consignaciones de dinero como su restitución son obligaciones esenciales del contrato de depósito a cargo de cualquier establecimiento de crédito dado su carácter de depositario y, en consecuencia, es quien debe asumir las cargas y costos necesarios para cumplir tales deberes, no siendo procedente trasladar la carga del cumplimiento de dichas obligaciones al depositante-usuario del servicio bancario, a quien, por el contrario, le corresponde como derecho esencial del contrato de depósito el consignar sumas de dinero como el de disponer de las mismas en los términos convenidos en el respectivo contrato (...)

En consecuencia, puede afirmarse que el establecimiento de crédito tiene la obligación de ofrecer a su cliente, en desarrollo de un contrato de depósito de dinero, una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, v.gr., a través de la utilización

de una libreta de ahorros en su "ventanillas" o a través de la utilización de una tarjeta débito en cajeros automáticos, pertenecientes o no a su propia red bancaria (...)

**Ahora bien, si la utilización de la tarjeta débito por parte del cliente bancario es la prestación de un servicio adicional o conexo a las obligaciones esenciales acabadas de describir para los contratos de depósito de dinero, que como vimos anteriormente no pueden generarle costo alguno al cliente bancario, y a falta de regulación legal expresa sobre la tarifa que podría cobrar el banco por el ofrecimiento de dicho servicio adicional o conexo a la obligación fundamental de restitución primaria de los recursos depositados, habrá de estarse a lo estipulado por las partes en los respectivos contratos bancarios respecto de las mismas, siempre y cuando ellas correspondan a la prestación efectiva de un servicio adicional o conexo al depósito de dinero que justifique su pago, tal como acaece por ejemplo con las comisiones o similares que los bancos cobran a su clientela por la utilización adicional de cajeros automáticos o dispensadores de dinero, como un servicio adicional a la forma operativa sin costo para el cliente que todo establecimiento de crédito debe ofrecer a sus usuarios para cumplir debidamente con su obligación esencial de restituir los dineros depositados (...)**

**Si, además de este mecanismo sin costo, el banco pone a disposición de su cliente otras formas de retiro (por ejemplo cajeros electrónicos cuando hay otro mecanismo gratuito como el retiro por ventanilla), éstas bien pueden ser cobradas por la institución financiera, pues se constituyen en un servicio adicional y diferente a aquel mediante el cual el banco cumple su obligación esencial de devolver los dineros depositados. Pero es claro que no puede la entidad financiera obligar a su cliente, cuentacorrentista, a aceptar los servicios adicionales de retiro que ponga a su disposición. Esa es una decisión totalmente voluntaria y autónoma del cliente.** (negrilla y subraya fuera del texto).

Así mismo, mediante concepto No. 2007052473-001 de octubre 17 de 2007, la misma Superintendencia Financiera se pronunció en los siguientes términos:

(...) los cargos por manejo de tarjetas y retiro por cajero corresponden a conceptos diferentes que representan el costo de los servicios financieros prestados por los establecimientos de crédito en ejercicio de los contratos de depósito. Veamos:

El primero, la cuota de manejo o la denominada 'cuota de administración', obedece al cobro efectuado por la entidad financiera que emite la tarjeta, ya sea de crédito (originada en la celebración de contratos de apertura de crédito regulado en el artículo 1400 del Código de Comercio) o débito (originada en contratos de ahorro regulados por el artículo 127 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero o en contratos de cuenta corriente de los que trata el artículo 1382 del Código de Comercio), por los costos operativos en los que incurre para prestar los

servicios derivados del contrato respectivo, tales como la emisión del plástico, los sistemas computacionales y la producción de extractos, la afiliación a diferentes puntos de pago y demás gastos administrativos que origina su utilización. (...)

Así mismo, los aspectos relacionados con la forma y condiciones para su cobro por regla general, se encuentran estipulados en los contratos celebrados entre la entidad financiera y el cliente, así como los eventos en que la misma no se genera; pero es usual que mientras la relación contractual esté vigente y el plástico se encuentre en poder del cliente la cuota de manejo se cause en la medida que el titular dispone de ella y cuenta con la posibilidad de utilizar los servicios derivados del convenio. (...)

**El segundo, el retiro por cajero se presenta cuando la restitución de los dineros se realiza mediante el uso de instrumentos tecnológicos y/o por conducto de redes de otras entidades bancarias. A este respecto esta Superintendencia ha considerado que por el uso efectivo de la tarjeta en cada transacción '... es viable que esté a cargo del ahorrador el pago de una comisión por el uso de los mismos, como quiera que se trata de un servicio adicional o accesorio al depósito que implica un mayor costo financiero, siempre y cuando el ahorrador lo haya convenido previamente.** (negrilla y subraya fuera de texto).

A partir de lo anterior, la justificación original del proyecto, basada en el Concepto No. 2004062721-001 del 26 de enero de 2005 de la Superintendencia Financiera es errada en la medida que surge de una lectura aislada de la doctrina sentada por la entidad.

De hecho, bajo la normatividad vigente, es claro que en el caso de los depósitos en cuenta de ahorro el establecimiento de crédito tiene la obligación de ofrecer a su cliente, **en desarrollo de un contrato de depósito de dinero, una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos**, v.gr., a través de la utilización de una libreta de ahorros en su "ventanillas" o a través de la utilización de una tarjeta débito en cajeros automáticos, pertenecientes o no a su propia red bancaria.

Lo que sucede es que en la tipificación de los contratos el mecanismo ofrecido en virtud del servicio básico asociado con el contrato de depósito es la libreta de ahorro sin ningún costo, la cual permite retiros por ventanilla a título gratuito.

Por consiguiente, la relevancia de la medida propuesta en el presente proyecto de ley sólo se logra si se aclara el beneficio planteado y se focaliza en un grupo poblacional con criterio social. Beneficios de este tipo ya han existido en la legislación vigente, tales como los expuestos en el artículo 5 de la Ley 700 de 2001, modificado por el artículo 16 de la Ley 1171 de 2007, en donde



se hacen planteamientos orientados a que **los bancos no puedan cobrar los gastos originados como consecuencia de depósitos, retiros, expedición del extracto de los pensionados.**

Es decir, tal y como lo plantea el Concepto 2008013624-001 de agosto 04 de 2008, se busca que los bancos no puedan cobrar a los pensionados por los actos, hechos y gastos generados por la ejecución normal del contrato de cuenta de ahorros o corriente o por aquellos que tengan como fin subvencionar los gastos logísticos de operación, papelería inherente a la administración del dinero.

Por consiguiente, según este lineamiento, las cuentas corrientes o de ahorro en las que se consignan las mesadas pensionales no podrán ser objeto de cobro de ningún costo por aquellas actividades que resulten necesarias para cumplir el pago respectivo. La entidad financiera deberá suministrar un medio que no represente costo alguno para que el pensionado retire el dinero depositado en su cuenta y, en el evento en que este único medio sea una tarjeta débito, tampoco tendrá cobro alguno por su manejo.

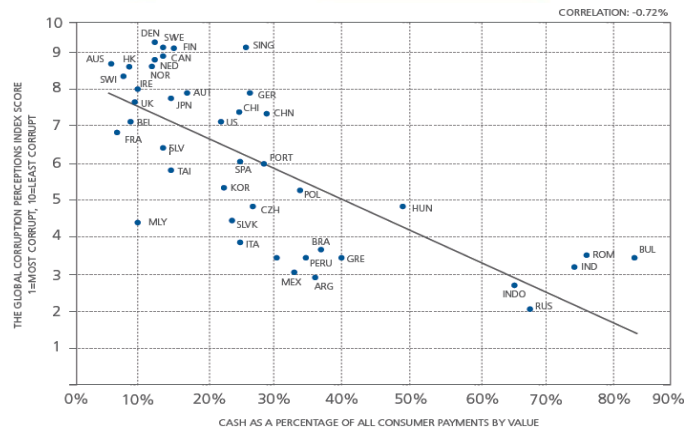
Por otra parte, la gratuidad no focalizada de los costos asociados con los retiros de depósitos de cuenta corriente y de ahorro puede tener efectos adversos sobre la política pública de reducción del uso del efectivo en la economía con el fin de promover la formalización y la eficiencia económica.

De hecho, la predominancia del efectivo como medio de pago en algunas economías, alimenta malos comportamientos, tales como, la evasión de impuestos, la corrupción y el crimen. Thomas y Mellyn (2011), a través de numerosos estudios han demostrado la relación intrínseca que existe entre los niveles de uso de efectivo, y los índices de corrupción.<sup>2</sup>

### **Gráfica 1 Correlación entre corrupción y prevalencia del efectivo como medio de pago**

---

<sup>2</sup> Thomas, H. y K. Mellin (2011). "Is there such a thing as having too much cash?". Master Card Advisors

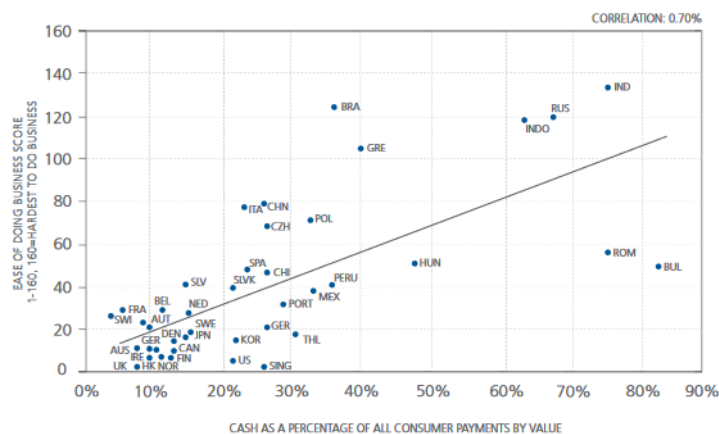


Sources: Transparency International's 2011 Global Corruption Perceptions Index and MasterCard Advisors' analysis, figures for cash exclude black and gray market spend.

Fuente: Thomas y Mellyn (2011)

Como se puede observar en la Gráfica 1, el *Global Corruption Perception Index* refleja que en aquellos países en donde los ciudadanos desconfían en mayor proporción de sus gobiernos, los ciudadanos eligen preferentemente el uso intensivo del efectivo, al margen de la economía formal, en aras de evadir impuestos, poder realizar actos corruptos, y ofrecer y recibir sobornos con mayor facilidad. De otro lado, el Banco Mundial, en 2010, determinó que estas economías son lugares donde se hace más difícil realizar negocios (ver la Gráfica 2)

## Gráfica 2 Correlación entre facilidad para hacer negocios y prevalencia del efectivo



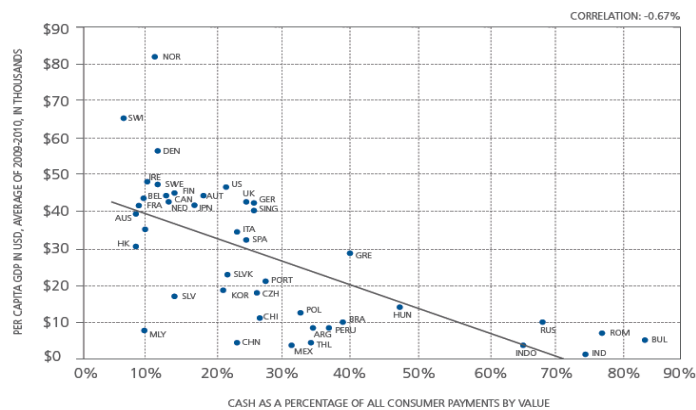
Sources: The World Bank's 2010 Ease of Doing Business Index and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

Fuente: Thomas y Mellyn (2011)

Los resultados de la Gráfica 2 se soportan en factores tales como la dificultad para acceder a fuentes de financiación, la imposibilidad de adquirir la condición de sujetos contractuales, y las implicaciones que tienen las leyes de insolvencia.

Adicionalmente, las economías intensivas en el uso del efectivo tienen un menor ingreso per cápita. (Ver Gráfica 3)

**Gráfica 3 Correlación entre PIB per cápita (2011) y prevalencia del efectivo**



Sources: Oxford Economics 2011 data and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

Fuente: Thomas y Mellyn (2011)

A partir de los argumentos anteriormente expuestos, la naturaleza de la medida propuesta en el presente proyecto de ley debe ser ajustada para que se concentre en los contratos de depósito en cuentas de ahorro para un segmento poblacional específico, en línea con disposiciones legislativas similares, como la establecida en el artículo 70 de la Ley del Plan de Desarrollo 2006-2010 del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual establece:

Artículo 70. Cuentas de Ahorro de Bajo Monto. *Reglamentado por el Decreto Nacional 1119 de 2008, Reglamentado por el Decreto Nacional 4590 de 2008.* Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

## VI. Contexto socioeconómico de la iniciativa

La Banca de las Oportunidades realiza una encuesta denominada "*Encuesta de demanda de Inclusión Financiera*", la cual busca caracterizar la demanda de inclusión financiera desde los individuos y los microempresarios con el fin de tener información sobre infraestructura financiera, tenencia y uso de los productos financieros, comportamientos financieros, calidad y bienestar. La

población encuestada fueron 1417 personas entre hombres y mujeres mayores de edad, pertenecientes a los estratos 1 al 6 y habitantes de municipios urbanos y rurales. La recolección de datos se llevó a cabo del 3 de diciembre de 2014 al 20 de febrero de 2015. De los resultados de esta encuesta se infiere que en 2015, el 67% de la población respondió tener al menos un producto financiero.

**Tabla 1 Tenencia de algún producto financiero**

Producto financiero	% de la población con el producto
Seguro	50
Productos transaccionales (Cuenta de ahorro, cuenta corriente, cuenta de depósito gestionada a través del celular y cuenta de nómina)	43
Fondo de pensiones	29
Ahorro en el sector financiero (CDT's. o cuentas con plazo definido e inversiones financieras)	17
Créditos en el sector financiero (Crédito con entidad financiera y tarjeta de crédito en establecimiento comercial)	16

**Fuente:** Banca de la Oportunidades. Inclusión financiera en Colombia – Estudio desde la demanda

Como se puede ver en la Tabla 1, el 43% de la población reporta tener acceso a productos transaccionales dentro de los cuales se encuentran los depósitos bajo regulación en la presente iniciativa legislativa. Adicionalmente, la mayor proporción de población que reporta tener algún producto financiero es perteneciente a los estratos 4 y 5 y la menor proporción hace parte a la población de estrato 1, como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2 Tenencia de algún producto financiero por estrato**

Estrato	% de la población con algún producto
1	47
2	75
3	72
4	85
5	85
6	82

**Fuente:** Banca de la Oportunidades. Inclusión financiera en Colombia – Estudio desde la demanda

Por otra parte, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2014 se pueden obtener datos sobre la tenencia de productos financieros de los hogares colombianos. Los resultados arrojaron que alrededor de 4.9 millones de hogares en Colombia tienen al menos un producto

financiero dentro de los cuales están: Cuenta corriente, Cuenta de ahorros, CDT, Préstamo para compra de vivienda, Préstamo para compra de vehículo, Préstamo de libre inversión, Tarjeta de crédito, entre otros. Como se puede apreciar en la Tabla 3 después de las cuentas de ahorro (34.1%) la tarjeta de crédito es el segundo producto financiero que al menos un miembro de los hogares en Colombia tiene, representando el 25.5% de los hogares en Colombia.

**Tabla 3 Tenencia de productos financieros de los hogares colombianos**

Tipo de producto	Porcentaje
Cuenta de ahorros	34.18
Ninguno	30.53
Tarjeta de Crédito	25.35
Préstamo Libre Inv.	4.93
Préstamo Vivienda	1.65
Otro	1.53
Préstamo Vehículo	0.74
Cuenta corriente	0.56
CDT	0.39
No sabe	0.15
<b>Total</b>	<b>100.00</b>

**Fuente:** Gran Encuesta Integrada de Hogares 2014

En cuanto al tamaño del sector económico a ser impactado por la medida legislativa, la Superintendencia Financiera en su informe *“Actualidad del Sistema Financiero Colombiano”* señaló que las utilidades acumuladas del sector financiero a abril de 2016 fueron de \$3.6 billones, lo que significó un descenso de 13.6% respecto al mismo período del año 2015. Los bancos registraron \$3.4 billones, siendo Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda los de mayores aportes con \$889,149 millones, \$648,847 millones y \$550,239 millones respectivamente. Después de eso estuvieron las corporaciones financieras con \$129,700 millones; las compañías de financiamiento, con \$60,600 millones, y las cooperativas financieras, con \$27,600 millones.

Por otra parte, los activos del sistema financiero alcanzaron un valor de \$1,323 billones al cierre de abril de 2016, un 14.34% mayor al mismo periodo de 2015, cuando fueron de \$1,157 billones. Este resultado correspondió a un crecimiento real anual de 4.4% y a un incremento mensual de \$13.2 billones. Este incremento puede ser explicado por los ingresos de la cartera y por otro tipo de servicios como la administración de las cuentas, cobros por referencias bancarias o consulta de línea de las cuentas.

Según el informe de operaciones para el segundo semestre de 2015 publicado en marzo de 2016, el mayor número de operaciones monetarias y no monetarias realizadas en 2015 fueron a través de internet, esto es el 43.97%. Como se puede ver en la Tabla 4, se ha presentado un aumento en el número de operaciones realizadas por medio de Telefonía Móvil y la disminución de las operaciones por cajero electrónico comparadas con las de 2012.

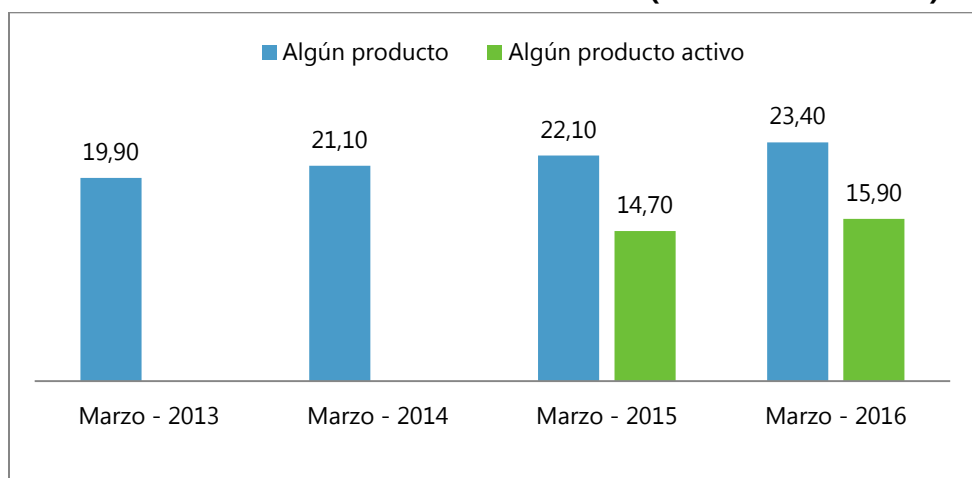
**Tabla 4 Número de operaciones monetarias y no monetarias por canal 2015**

Canal	2012	2013	2014	2015
<b>Internet</b>	32,30%	35,02%	37,04%	43,97%
<b>Cajeros Automáticos</b>	21,47%	20,06%	18,98%	16,90%
<b>Oficinas</b>	23,36%	20,78%	18,85%	15,34%
<b>Datáfonos</b>	11,14%	11,34%	11,12%	10,63%
<b>Corresponsales Bancarios</b>	2,13%	2,75%	3,19%	3,40%
<b>Telefonía Móvil</b>	1,15%	2,33%	3,20%	3,06%
<b>ACH</b>	2,59%	2,50%	2,59%	2,35%
<b>Pagos Automáticos</b>	2,43%	2,32%	2,49%	2,20%
<b>Audio Respuesta</b>	3,43%	2,90%	2,54%	2,15%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

Por otra parte, a marzo de 2016 en el país había 23.4 millones de usuarios con cuentas de ahorros de las cuales el 68% se encontraba activa. Este producto de depósito es el más usado por los colombianos seguido de los depósitos electrónicos con 2.9 millones de usuarios, las cuentas CAES con 2.8 millones de usuarios y las cuentas corrientes con 1.7 millones de usuarios.

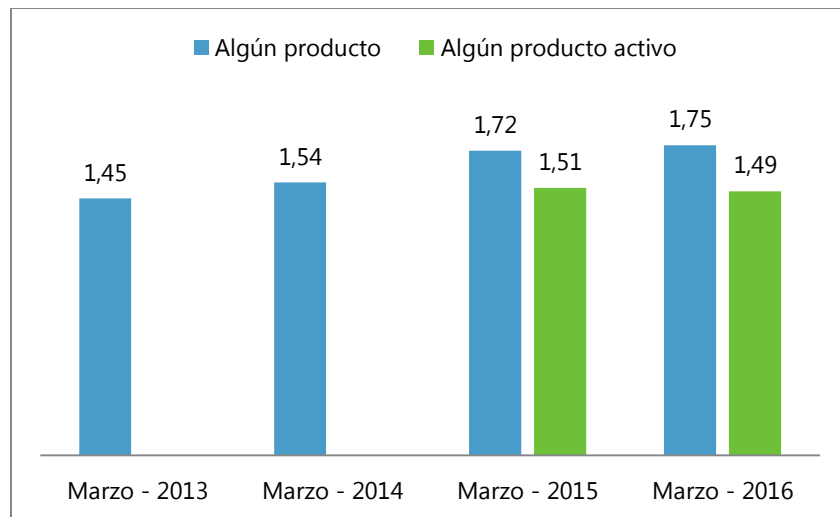
**Gráfica 4 #Adultos con cuentas de ahorros (Millones de adultos)**



Fuente: Informe de Inclusión Financiera – Banca de Oportunidades

Adicional a esto, el informe de Inclusión Financiera señala que hay aproximadamente 1.700.000 personas adultas con algún producto de cuenta corrientes de las cuales 1.500.000 tienen algún producto de cuenta corriente activo,

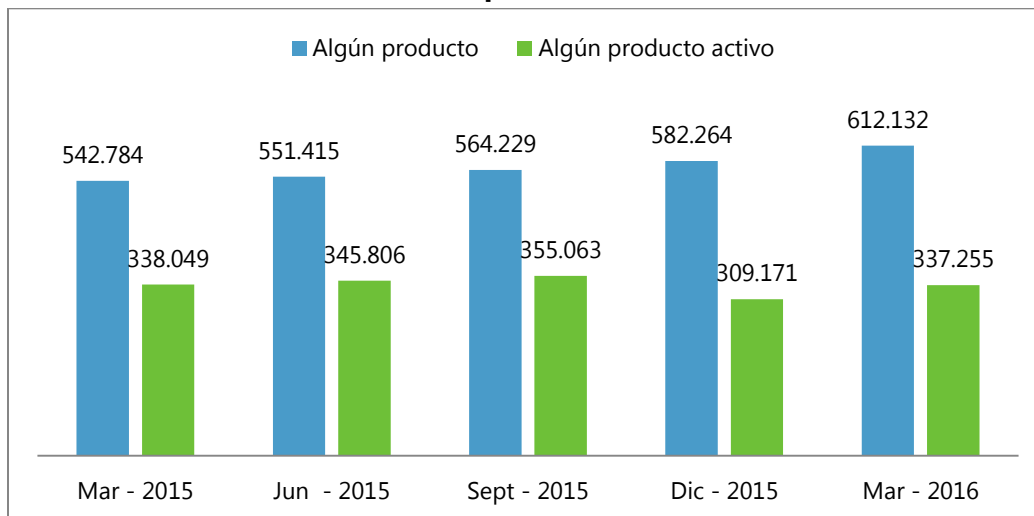
**Gráfica 5 #Adultos con cuentas corrientes (Millones de adultos)**



**Fuente:** Informe de Inclusión Financiera – Banca de Oportunidades

En esta línea, en marzo de 2016 había 612,132 personas con un CDTs o CDATs, donde casi la mitad de estos se encontraba activo, esta tendencia se ha mantenido desde el mes de marzo de 2015.

**Gráfica 6 #Adultos con otros productos de ahorro (CDTs, CDATs)**



**Fuente:** Informe de Inclusión Financiera – Banca de Oportunidades

## VII. Pliego de modificaciones hasta segundo debate en la Cámara de Representantes

Proyecto de Ley radicado	Ponencia primer debate	Ponencia segunda debate (Texto modificado en plenaria de Cámara)
<p><b>Artículo 1º.</b> Los establecimientos de crédito tendrán el deber de ofrecer a sus clientes, en desarrollo de los contratos de depósito de dinero, al menos una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, entre ellas, obligatoriamente, una libreta de ahorros o una tarjeta débito, y además cualquier otra que pongan a disposición de aquellos, a elección del cliente bancario.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Los establecimientos de crédito tendrán el deber de ofrecer a sus clientes, en desarrollo de los contratos de depósito de dinero, al menos una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, entre ellas, obligatoriamente, una libreta de ahorros o una tarjeta débito, y además cualquier otra que pongan a disposición de aquellos, a elección del cliente bancario.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Las entidades financieras en los contratos de depósito brindaran una forma gratuita de retiro a sus cuentahabientes. Los establecimientos de crédito, en los contratos de depósito, estarán en la obligación de brindar de manera gratuita los instrumentos mediante los cuales se realizan los retiros por parte de los cuentahabientes y, asimismo, no podrá tener ningún costo para el usuario o cuentahabiente el retiro en el canal de su preferencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.</p>
<p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

## VIII. Proposiciones

Por las razones expuestas en la presente ponencia es necesario proponer a la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, el siguiente pliego de modificaciones al proyecto de ley 141 de 2015 Cámara y 196 de 2016 Senado *“por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero”*.

Primero, se propone modificar el título del proyecto de ley *“por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero **en cuentas de ahorro con depósitos mensuales a 3 SMLMV**”*. Con el fin de circunscribir el ámbito de aplicación de la legislación propuesta al producto financiero más importante del país.

Segundo, se propone modificar el artículo 1 del proyecto de ley para circunscribir el sujeto de aplicación a las cuentas de ahorro con un perfil específico, así:

**Artículo 1º.** Los establecimientos de crédito deberán ofrecer a todos los titulares de cuentas de ahorro con depósitos mensuales iguales o inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), a título gratuito, al menos una forma operativa eficiente, segura y sin limitación de montos, de retiros electrónicos.



Los establecimientos de crédito ofrecerán para estos cuentas de ahorro, la posibilidad de efectuar mínimo dos (2) retiros en cajeros automáticos y una consulta de saldo mensuales a título gratuito.

**Parágrafo.** La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.

**IX. Texto propuesto para tercer debate**

*Proyecto de ley 196/2016 Senado – 141/2015 Cámara “por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero en cuentas de ahorro con depósitos mensuales inferiores a 3 SMLMV.”*

**Artículo 1º.** *Los establecimientos de crédito deberán ofrecer a todos los titulares de cuentas de ahorro con depósitos mensuales iguales o inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), a título gratuito, al menos una forma, segura y sin limitación de montos, de retiros electrónicos.*

*Los establecimientos de crédito ofrecerán para estos cuentas de ahorro, la posibilidad de efectuar mínimo dos (2) retiros en cajeros automáticos y una consulta de saldo mensuales a título gratuito.*

**Parágrafo.** *La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.*

**Artículo 2º.** *La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

De la honorable Senadora,

**Maria del Rosario Guerra de la Espriella**

Partido Centro Democrático

Ponente