



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - N° 156

Bogotá, D. C., jueves 1° de junio de 2006

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 145 DE 2005

*por la cual se modifican los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio sobre factura cambiaria de compraventa.*

En desarrollo del encargo asignado por la Presidencia de la Comisión nos permitimos presentar ponencia favorable respecto del Proyecto de ley número 145 de 2005, por la cual se modifican los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio sobre factura cambiaria de compraventa. Antes de emitir nuestro concepto, y con el fin de facilitar el estudio por parte de los demás integrantes de la Comisión transcribimos **la exposición de motivos presentada por el autor del proyecto honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo Valencia, allí se lee lo siguiente:**

“La factura cambiaria de compraventa es un título valor causal de contenido crediticio que el vendedor de una mercancía que ha sido entregada, expide a su orden y entrega al comprador para su aceptación y pago. Su reglamentación está contenida en los artículos 772, 773, 774, 777, 778 y 779 del Código de Comercio. En la actualidad nace exclusivamente de un contrato de compraventa de mercancías, real y materialmente entregadas al comprador, lo que implica ante los posteriores tenedores de buena fe exenta de culpa que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma pactada.

Lo anterior significa que la factura cambiaria de compraventa exige en su formación, el cumplimiento de dos requisitos: 1. Que se origine en un contrato de compraventa de mercancías o de transporte. 2. Que las mercancías se hayan entregado real y materialmente por el vendedor, emisor de la factura, al comprador que debe aceptarlas.

El inciso segundo del artículo 772 del Código de Comercio, los artículos 773 y 774 del mismo estatuto sobre la Factura Cambiaria de Compraventa disponen:

*“Artículo 772. No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercancías entregadas real y materialmente al comprador.*

*“Artículo 773. Una vez que la factura cambiaria sea aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título”.*

*“Artículo 774: Artículo 774. La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes:*

- 1. La mención de ser “factura cambiaria de compraventa”.*
- 2. El número de orden del título.*
- 3. El nombre y domicilio del comprador.*
- 4. La denominación y características que identifiquen las mercancías vendidas y la constancia de su entrega real y material.*
- 5. El precio unitario y el valor total de las mismas, y*
- 6. La expresión en letras y sitios visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.*

*La omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura cambiaria, pero esta perderá su calidad de título-valor”.*

**En este sentido, un documento que se expida como factura cambiaria de compraventa, con motivo de la prestación de servicios de salud por una entidad hospitalaria o cualquier Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS, o con motivo de la prestación de servicios de cualquier índole, como se suele hacer en la práctica, en atención a la normatividad actual vigente, no resulta ser título-valor.**

**lo-valor, puesto que el origen exclusivo de las facturas cambiarias es el contrato de compraventa de mercancías o de transporte y es claro entonces que los servicios no son mercancías ni transportes.**

El Código Colombiano reguló en forma práctica y breve la factura cambiaria de compraventa y de transporte, pero durante su casi 35 años de vigencia, el desarrollo de múltiples actividades económicas que no se previeron en 1970, hace que la normatividad existente sea deficiente. Hoy sectores importantes y de gran peso en la actividad económica como los que prestan servicios, es así como los empresarios de la construcción, los de publicidad y las entidades prestadoras de salud y en general todo aquel que requiera documentar los créditos de dinero derivados de contratos diferentes a la compraventa de mercancías y transportes no pueden recurrir a las normas cambiarias.

Al respecto, y teniendo en cuenta un sector, quizás uno de los más sensibles actualmente, como es el sector salud y básicamente los prestadores de estos servicios, en el cual los niveles de cartera morosa alcanzan niveles preocupantes que ponen en riesgo su viabilidad futura, es importante destacar el estudio realizado por Jairo Alberto Betancourt Maldonado y Leonardo Fernández Acosta bajo la dirección de Juan Carlos Giraldo Valencia (Director de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas) publicado en la Edición número 6 de la Revista Hospitalaria.

El informe de cartera mencionado de las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) afiliadas a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), previa verificación de los reportes, se consolidó con el reporte de 110 IPS (65% del total de IPS afiliadas a la fecha de corte). El 62,7% de las IPS son de naturaleza privada y el restante 37,3% pública. Las instituciones de complejidad alta y mediana representan un 83,6%.

El total de cartera reportada por las 110 instituciones ascendió a un billón cuatrocientos ocho mil millones de pesos (\$1.408,3 mm), arrojando un promedio simple de \$12.803, millones por IPS y un incremento de 11,3% respecto del promedio del semestre anterior. La cartera mayor de 90 días representa el 53,4%, mayor en 3,4% respecto del cierre a junio del mismo año (ver Tabla 1).

**Tabla 1**

**Composición de cartera por edad – a diciembre 31 de 2004**

Edad de cartera	Miles de pesos	Participación %
A 30 días más cte.	457.396.494	32,5
De 31 a 60 días	118.462.143	8,4
De 61 a 90 días	79.790.578	5,7
Más de 91 días	752.699.880	53,4
<b>Total cartera</b>	<b>1.408.349.094</b>	<b>100,0</b>

Las instituciones de alta y mediana complejidad que representan el 83,6% de la muestra, participan del 95,8% del total de la deuda y presentan una concentración de 52,4% en cartera mayor a 90 días por \$707,6 mil millones. Las IPS públicas cuentan con el 31,7% de la deuda total y representan un alto deterioro en su cartera mayor a 90 días, superior en 12,8 puntos respecto del informe a junio de 2004 (ver Tabla N° 3).

**Tabla N° 2**

**Cartera por naturaleza jurídica de IPS, nivel de complejidad y edad. – a diciembre 31 de 2004**

N.J. IPS	Complejidad	A 30 días más cte.	De 31 a 60 días	De 61 a 90 días	Más de 91 días	Total
Privada	Alta	373.935	79.695	47.806	365.970	867.407
	Mediana	23.681	4.267	3.168	15.799	46.914
	Baja	4.425	1.906	2.533	38.415	47.279
<b>Total privada</b>		<b>402.041</b>	<b>85.867</b>	<b>53.507</b>	<b>420.185</b>	<b>961.600</b>
Pública	Alta	43.890	26.201	22.226	290.746	383.062
	Mediana	8.712	4.986	3.133	35.095	51.927
	Baja	2.754	1.407	925	6.674	11.760
<b>Total pública</b>		<b>55.356</b>	<b>32.595</b>	<b>26.284</b>	<b>332.515</b>	<b>446.749</b>
<b>Total cartera</b>		<b>457.396</b>	<b>118.462</b>	<b>79.791</b>	<b>752.700</b>	<b>1.408.1349</b>

N.J. IPS	Complejidad	A 30 días más cte.	De 31 a 60 días	De 61 a 90 días	Más de 91 días	Total
Privada	Alta	43,1%	9,2%	5,5%	42,2%	61,6%
	Mediana	50,5%	9,1%	6,8%	33,7%	3,3%
	Baja	9,4%	4,0%	5,4%	81,3%	3,4%
<b>Total privada</b>		<b>41,8%</b>	<b>8,9%</b>	<b>5,6%</b>	<b>43,7%</b>	<b>68,3%</b>
Pública	Alta	11,5%	6,8%	5,8%	75,9%	27,2%
	Mediana	16,8%	9,6%	6,0%	67,6%	3,7%
	Baja	23,4%	12,0%	7,9%	56,8%	0,8%
<b>Total Pública</b>		<b>12,4%</b>	<b>7,3%</b>	<b>5,9%</b>	<b>74,4%</b>	<b>31,7%</b>
<b>Total cartera</b>		<b>32,5%</b>	<b>8,4%</b>	<b>5,7%</b>	<b>53,4%</b>	<b>100,0%</b>

En este orden de ideas las facturas expedidas por las personas jurídicas o naturales prestadoras de servicios no son títulos valores pues su origen es diferente al de la compraventa de mercancías o transportes, a lo sumo si llenan los requisitos previstos en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, se tendrán como títulos ejecutivos.

Lo anterior por cuanto el título valor denominado “Factura Cambiaria de Compraventa” es un documento diferente a la denominada factura de venta reglamentada por el artículo 944 del Código de Comercio y que es aquella que tiene derecho a exigir el comprador del vendedor con la especificación de las mercancías vendidas con la indicación del precio, de su pago total o parcial.

A pesar de que tanto la factura cambiaria como la factura de venta se constituyen en pruebas documentales, solamente la factura cambiaria se tiene como título valor, por disposición expresa del artículo 772 del Código de Comercio, con los atributos y consideraciones especiales que las normas vigentes le otorga a este tipo de documentos, ubicándolos en una categoría especial que excede el fin meramente probatorio, para conformarlo como un documento dispositivo, necesario para el ejercicio del derecho en él incorporado. Tales atributos o características distintivas son: La Literalidad, la autonomía (activa y pasiva), la necesidad y la legitimación.

**La Literalidad:** La literalidad busca darle seguridad al contenido del derecho incorporado en el título y a su circulación por cuanto el contenido de la expresión documental define y limita el alcance de los derechos y obligaciones en sus elementos principales y accesorios, lo que permite que no haya lugar a la indagación diferentes al contenido literal ni a interpretaciones analógicas.

**La Autonomía:** Se manifiesta por pasiva al darle independencia a la obligación del deudor frente a cualquier otra derivada del título y por activa al determinar que quien adquiere el título conforme a la

ley de circulación se mantiene inmune de los vicios de transacciones anteriores.

**La Necesidad:** Hace referencia a la posesión del título como requisitos para el ejercicio del derecho en él incorporado, haciéndose necesario para el ejercicio de la acción cambiaria la exhibición y la entrega del título.

**La Legitimación:** Consiste en la potestad que confiere la ley al tenedor legítimo del título de acuerdo a la ley de circulación para hacer efectivos los derechos en él contenidos y al mismo tiempo sirve de soporte al deudor para realizar un pago eficaz sin temor de verse amenazado de posteriores reproches jurídicos.

Es necesario entonces que las facturas que se emitan por concepto de prestación de servicios tengan un valor jurídico capaz de amparar con efectividad la acreencia de los emisores y que para lograr tal objetivo es necesario dotarlas de la calidad y características de los títulos valores.

Con estas características la cartera de los acreedores adquiere un valor comercial más alto y en consecuencia estos títulos podrían ser negociados en el mercado de valores contribuyendo así a aliviar su situación financiera que como pudimos apreciar, en el sector salud, es de proporciones catastróficas y ruinosas.

Uno de los sectores más beneficiados sería el de la salud y como ya lo advertimos el de los prestadores de servicios de salud, que como ya lo advertimos es de los más afectados por la imposibilidad de hacer efectivos sus créditos y no poder negociar sus acreencias en condiciones favorables.

Además, no puede desconocerse que los procesos ejecutivos que adelantan las IPS culminan generalmente con sentencias desfavorables, pues el rigor cambiario impone esas soluciones. Con contadas excepciones la judicatura, haciendo una interpretación de las normas con fundamento en los principios constitucionales ha permitidos que esos documentos presten el merito ejecutivo a que alude el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, como es no posible que la Corte Suprema de Justicia unifique jurisprudencia frente al punto ya que las sentencias proferidas por los tribunales superiores en los procesos ejecutivos no son susceptibles del recurso de casación es por lo que se proponen la corrección del vacío a través de la modificación legal”.

Ante dicha situación legal dice el autor “La solución por simple que parezca se materializaría en la modificación o adición de los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio así:

Artículo actual 772: ... “No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercancías entregadas real y materialmente al comprador:

**Artículo o modificación o adición propuesta:** “No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una entrega real o simbólica de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador o **a un servicio efectivamente prestado.**

Artículo 773 actual: Una vez que la factura cambiaria sea aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

Artículo o modificación o adición propuesta: “Una vez la factura cambiaria sea aceptada por el comprador o por el contratante del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa o la prestación del servicio ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título”.

Artículo. 774. actual - La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes:

1. La mención de ser “factura cambiaria de compraventa”.
2. El número de orden del título.
3. El nombre y domicilio del comprador.
4. La denominación y características que identifiquen **las mercaderías vendidas** y la constancia de su entrega real y material.
5. El precio unitario y el valor total de las mismas, y
6. La expresión en letras y sitios visibles que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.

#### **Numeral modificado o adición propuesta:**

4. La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas o el servicio prestado y la constancia de su entrega real y material o de la prestación efectiva del segundo.

Para una mayor ilustración y pese a la transcripción parcial de las normas pertinentes por parte del autor del proyecto y con el fin de facilitar el debate nos permitimos transcribir los textos legales que se ocupan de las facturas cambiarias en su modalidad de compraventa y de transporte, únicas reguladas en la actualidad, en el estatuto mercantil.

## **SECCION VII**

### **Facturas cambiarias**

Artículo 772. <Factura cambiaria de compraventa - Definición>. Factura cambiaria de compraventa es un título-valor que el vendedor podrá librar y entregar o remitir al comprador.

No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador.

Artículo 773. <Aceptación de la factura cambiaria de compraventa>. Una vez que la factura cambiaria sea aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

Artículo 774. <Requisitos adicionales de la factura cambiaria de compraventa>. La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes:

1. La mención de ser “factura cambiaria de compraventa”.
2. El número de orden del título.
3. El nombre y domicilio del comprador.

4. La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas y la constancia de su entrega real y material.

5. El precio unitario y el valor total de las mismas, y

6. La expresión en letras y sitios visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.

La omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura cambiaria, pero esta perderá su calidad de título-valor.

Artículo 621. <Requisitos para los títulos valores>. Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes:

1. La mención del derecho que en el título se incorpora, y

2. La firma de quién lo crea.

La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto.

Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que estas deban ser entregadas.

Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega.

Artículo 775. <Factura cambiaria de transporte - Definición>. Factura cambiaria de transporte es un título-valor que el transportador podrá librar y entregar o enviar al remitente o cargador. No podrá librarse esta factura si no corresponde a un contrato de transporte efectivamente ejecutado.

Artículo 776. <Contenido de la factura cambiaria>. La factura cambiaria de transporte deberá contener, además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes:

1. La mención de ser “factura cambiaria de transporte”.

2. El número de orden del título.

3. El nombre y domicilio del remitente.

4. La denominación y características que identifiquen las mercaderías objeto del transporte.

5. El precio de este y su forma de pago.

6. La constancia de ejecución del transporte, y

7. La expresión en letras y sitios visibles de que se asimila en sus defectos a una letra de cambio.

Parágrafo. A esta factura se aplicará lo dispuesto en el artículo 773 y en el inciso final del artículo 774.

Artículo 777. <Pago por cuotas de la factura cambiaria - contenido adicional>. Cuando el pago haya de hacerse por cuotas, las facturas contendrán, además:

1. El número de cuotas.

2. La fecha de vencimiento de las mismas, y

3. La cantidad a pagar en cada una.

Parágrafo. Los Pagos Parciales se harán constar en las facturas indicando, así mismo, la fecha en que fueron hechos, y el tenedor extenderá al deudor los recibos parciales correspondientes.

Artículo 778. <No devolución de facturas en plazo - rechazo tácito>. La no devolución de las facturas cambiarias en un plazo de cinco días a partir de la fecha de su recibo, se entenderá como falta de aceptación.

Artículo 779. <Aplicación de normas de la letra de cambio a la factura cambiaria>. Se aplicarán a las facturas cambiarias en lo pertinente, las normas relativas a la letra de cambio.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se puede ocultar el hecho real que en la conformación del Producto Interno Bruto concurre el sector servicios de una manera importante superando el 20%, lo que permite inferir que los servicios médicos y hospitalarios contribuyen de manera significativa; es por ello que la iniciativa es de buen recibo pero merece, por técnica legislativa una modificación formal. Por tal razón proponemos adicionar el Código de Comercio en la Sección VII del Capítulo V denominado “DISTINTAS ESPECIES DE TITULOS VALORES”, del Título III DEL LIBRO TERCERO de la mencionada norma a fin de precisar con claridad la calidad de título valor de las **FACTURAS CAMBIARIAS DE PRESTACION DE SERVICIOS**, las cuales nacerían a la vida jurídica de lograrse la aprobación final de esta iniciativa legislativa.

La propuesta de modificación del proyecto radica en el hecho que las comisiones redactoras y revisoras del actual Código de Comercio consideraron la prestación de servicios como actos no mercantiles “La prestación de servicios inherentes a las profesiones liberales” (numeral 5 del artículo 23 Código de Comercio) y como quiera que las profesiones relacionadas con la salud se han reconocido como liberales, de suyo cabe que no se podría hacer referencia a facturas cambiarias de prestación de servicios; sin embargo, la reforma incorporada al estatuto mercantil mediante la Ley 222 de 1985 asimila las sociedades mercantiles a las civiles, respecto de la ley imperante, de allí que hoy en día no resulte contrario a la legislación y a la propia jurisprudencia crear una nueva especie de título valor al cual se denominaría “FACTURA CAMBIARIA DE PRESTACION DE SERVICIOS”.

En efecto la Corte Constitucional en Sentencia C/435 de 1996 precisó que “La pretensión de unificar regulaciones distintas en materias deferidas al legislador se aviene a la Carta, ya que corresponde a la libertad de configuración normativa de dicho órgano”. De allí se puede inferir que es dable al legislador incorporar una nueva especie de títulos valores, así estos comprendan actividades inicialmente definidas como no mercantiles. Por ello en lugar de adicionar los textos legales que hacen referencia a la factura cambiaria de compraventa de mercancías consideramos crear tres nuevos artículos en el Código de Comercio los cuales son del siguiente tenor literal:

Artículo 1º. Título del Proyecto de ley 145 de 2005: Por medio de la cual se crea la factura cambiaria de prestación de servicios de salud.

Artículo 2º. Adiciónese el Código de Comercio con tres artículos nuevos cuyo tenor literal es el siguiente:

1. Artículo 776A. *Factura cambiaria de prestación de servicios de salud. Definición. Es el título valor mediante el cual una Entidad Prestadora de Salud debidamente establecida reconoce una obligación dineraria en virtud de la prestación de servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos o de laboratorios clínicos realizados a los afiliados y beneficiarios ya, a un plan obligatorio de salud, ya a sus planes complementarios, a los profesionales de la salud y a las Instituciones prestadoras de servicios de salud.*

2. Artículo 776B. *Requisitos adicionales. Además de los requisitos contemplados en los artículos 621 y 774 del Código de Comercio la factura cambiaria de prestación de servicios de salud deberá contener la firma del afiliado o del beneficiario, a quien se ha prestado el servicio, indicando expresamente sus nombres y apellidos, número de documento de identificación y de la entidad prestadora de salud que autoriza el servicio.*

3. Artículo 776C. *Espacios en blanco. La factura cambiaria de prestación de servicios de salud no podrá tener ningún espacio en blanco, so pena de perder su calidad de título valor.*

### Proposición

Con el pliego de modificaciones presentado solicitamos a los integrantes de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 145 de 2005, por la cual se modifican los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio sobre factura cambiaria de compraventa.

De los señores Representantes:

*Gustavo Petro Urrego, Coordinador de Ponentes; Luis Enrique Salas Moisés, Rafael Amador Campos, Wilson Borja Díaz, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Ponentes.*

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2005 CAMARA

*por la cual se modifica la Ley 509 de 1999  
y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

MIGUEL ANGEL DURAN GELVIS

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Honorables Representantes

Ciudad

Respetado doctor Durán:

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presentamos ante ustedes informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, **por la cual se modifica la Ley 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones.**

### Justificación del proyecto

El Estado colombiano por mandato constitucional es el responsable de la seguridad social de los habitantes del territorio nacional, con el objetivo de proveer cubrimiento universal, introducir eficiencia, equidad y calidad en la prestación de los servicios. El artículo 48 de la Constitución Política establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. De igual forma el artículo 49 de la Carta, señala que la atención de la salud y saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

La Corte Constitucional en Sentencia T-476 de 1996 sobre Seguridad Social señaló "... el derecho a la seguridad no es un derecho fundamental de aplicación inmediata, sino un derecho social irrenunciable de todos los habitantes del territorio colombiano y un servicio público obligatorio cuya dirección, control y coordinación corresponden al Estado". Para desarrollar este derecho se hace necesario expedir leyes y formular políticas sociales públicas dirigidas hacia la población colombiana, con el fin de promover mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros, particularmente hacia aquellos sectores que se encuentran en situación de desprotección por estar en estado de pobreza y vulnerabilidad que viven; y en ese sector, en la mayoría de los casos, se ubican las madres comunitarias, que sin lugar a dudas, contribuyen de manera directa con el desarrollo psicosocial del niño y con los programas de vinculación entre la familia y la comunidad.

El Ministerio de la Protección Social preocupado por las condiciones de desigualdad social de este sector, presentó ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación el Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, que según el Ministerio con el proyecto se busca "disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las madres comunitarias y su grupo familiar, lo que redundará también en la calidad del servicio que prestan a los Hogares Comunitarios, cuyo éxito depende del bienestar que estas tengan en su núcleo familiar, mitigando el riesgo en salud a través del aseguramiento y permanencia en el Sistema de una parte, y de otra contribuyendo a que puedan obtener un ingreso aceptable durante su vejez mediante la pensión o en su defecto un subsidio económico que se le brinda al Adulto Mayor".

En la exposición de motivos del proyecto de ley, el Ministerio de la Protección Social propone unas modificaciones y adiciones a la legislación actual a saber:

"1. Afiliación al régimen contributivo en salud del grupo familiar de las madres comunitarias; para tal efecto, se plantea proponer un incremento en el ingreso base de cotización del 8% al 12% de la suma que reciben las madres comunitarias por concepto de bonificación y un subsidio a la cotización en lo correspondiente al faltante que se genera entre la cotización efectuada por la madre comunitaria y la cotización sobre un (1) salario mínimo legal vigente.

3. Acceso al subsidio a la cotización en pensiones que se otorga a través del Fondo de Solidaridad Pensional, eliminando el requisito de edad y en consecuencia permitiendo que estas puedan llegar a disfrutar de una pensión y de los beneficios del Sistema de Seguridad Social Integral.

4. Priorización en la asignación del subsidio establecido en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, que se financia con recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, para aquellas madres que no se puedan beneficiar del subsidio a la cotización en pensiones.

5. Ampliación de cobertura en el régimen contributivo en salud, estimada en 94.340 personas que conforman el núcleo familiar de las madres comunitarias que actualmente y según información del ICBF ascienden a 78.617 (corte a septiembre de 2005).

6. Ampliación de cobertura en el Fondo de Solidaridad Pensional, como consecuencia de la flexibilización en los requisitos para acceder a los beneficios del mismo. Se estima que unas 40.000 madres podrán obtener el subsidio a la cotización en pensiones”.

Con las consideraciones expuestas presentamos ponencia positiva, no obstante el texto original del Proyecto de ley número 254 de 2006, amerita unas modificaciones con base en los siguientes argumentos:

#### **Pliego de Modificaciones.**

Estudiado el texto del Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, observamos que la redacción del artículo 1° inclusive el párrafo 1° **es similar, por no decir igual**, al texto del artículo 1° de la Ley 1023 de 3 de mayo de 2006, “**por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones**”, por tal motivo, consideramos los ponentes que no es necesario legislar sobre un asunto que ya está consagrado en la Ley 1023 de 2006. Por lo tanto, proponemos suprimir el artículo 1° del proyecto objeto de esta ponencia.

En cuanto al texto del inciso 1° del artículo 2° del Proyecto de ley número 254 de 2005, es similar en su redacción al inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1023 de 2006, con la observación que en la Ley (1023) se habla de un 4% como base de cotización, y en el proyecto (254) se señala un 15%, que consideramos puede ser muy alto para los pocos recursos que perciben las madres comunitarias. Y en lo que tiene que ver con el inciso 2° del artículo 2° del Proyecto de ley número 254 de 2005, creemos los ponentes que es importante que quede consignado en el proyecto que proponemos para primer debate **como párrafo 2°** del artículo 2° de la Ley 509 de 1999, modificado por el artículo 2° de la Ley 1023 de 2006, ya que esta disposición, de una u otra manera, tiene directa relación con lo previsto en la Ley 1023 de 2006.

Con respecto al título del proyecto se aclara su redacción para dar mayor precisión a la ley.

#### **Proposición**

Con base en todo lo expuesto, solicitamos a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate, lo mismo que el Pliego de Modificaciones adjunto, el texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 254 de 2005 Cámara, *por la cual se adiciona un párrafo en el artículo 2° de la Ley 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones.*

Ponentes,

*Manuel Enríquez Rosero*, Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Venus Albeiro Silva*, Representante a la Cámara, por Bogotá, Distrito Capital.

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se modifica la Ley 509 de 1999  
y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Del texto original se suprime este artículo, por ser igual al texto previsto en el artículo 1° de la Ley 1023 de 2006

**Artículo 2°.** Se traslada como artículo 1° en el texto de ponencia, y se le agrega la expresión: El artículo 2° de la Ley 509 de 1999 modificado por el artículo 2° de la Ley 1023 de 2006, quedará así:

“**Artículo 2°. Cotización.** Las madres comunitarias cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud, un valor equivalente al doce por ciento (12%) de la suma que reciban por concepto de la bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la Subcuenta de Solidaridad, subsidiará la cotización en lo correspondiente al faltante que se genera entre la cotización efectuada por la madre comunitaria y la cotización sobre un (1) salario mínimo legal vigente para garantizar su afiliación al régimen contributivo del Sistema.

**Parágrafo.** Se suprime del texto original por tener la misma redacción y objetivo de lo previsto en el artículo 3° de la Ley 1023 de marzo de 2006.

**Artículo 3°.** Se traslada como artículo 2° en el texto de ponencia.

**Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional.** De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las madres comunitarias, cualquiera sea su edad y siempre que hayan cumplido por lo menos un (1) año de servicio como tales.

El Gobierno Nacional priorizará el acceso de las madres comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional-Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido.

**Artículo 4°.** Se traslada como artículo 3° en el texto de ponencia.

**Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*Manuel Enríquez Rosero*, Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Venus Albeiro Silva*, Representante a la Cámara, por Bogotá, Distrito Capital.

### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 254 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se adiciona un párrafo en el artículo 2° de la Ley 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Adicionase en el artículo 2° de la Ley 509 de 1999, modificado por el artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 un párrafo 2°, el cual quedará así:

“**Artículo 2°. Parágrafo 2°.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de la Subcuenta de Solidaridad, subsidiará la cotización en lo correspondiente al faltante que se genera entre la cotización efectuada por la madre comunitaria y la cotización sobre un (1) salario mínimo legal vigente para garantizar su afiliación al régimen contributivo del Sistema.

**Artículo 2°. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional.** De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las madres comunitarias, cualquiera sea su edad y siempre que hayan cumplido por lo menos un (1) año de servicio como tales.

El Gobierno Nacional priorizará el acceso de las madres comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional-Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 1023 de 2006.

*Manuel Enríquez Rosero*, Representante a la Cámara por el departamento de Nariño; *Venus Albeiro Silva*, Representante a la Cámara, por Bogotá, Distrito Capital.

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 19 DE 2005 CAMARA

*por la cual se reglamentan los mecanismos  
para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas  
obtenidas del ejercicio del monopolio de licores.*

Bogotá, D. C., 15 de mayo de 2006

Doctor

JULIO GALLARDO ARCHBOLD

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado Presidente:

Por medio de la presente nos permitimos presentar a continuación, a los miembros de la honorable Cámara de Representantes, el siguiente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 19 de 2005 Cámara, por la cual se reglamentan los mecanismos para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En primer instancia el proyecto tiene un objeto absolutamente loable y necesario para que los departamentos de Colombia puedan preservar el nivel de ingresos, producto de los impuestos al consumo de licores, así también como una forma de optimizar con mayores recursos, el ejercicio del monopolio de la producción y comercialización de bebidas alcohólicas.

Cuando se presentan exportaciones de licores al exterior o a la Isla de San Andrés no se causan los impuestos al consumo, los cuales son altos y gravados, lo que ha precipitado unos altísimos niveles de contrabando técnico y de la que se denomina carrusel.

A pesar de los muchos esfuerzos de las licoreras colombianas, poca es la penetración que se ha logrado en los mercados externos, lo que contradice que algunos inescrupulosos estén dizque vendiendo en el exterior, cuando lo que están haciendo es apropiarse de los impuestos. Por esta razón este proyecto de ley busca corregir esta desviación a todas luces injustificada, obligando a las licoreras a adoptar los mecanismos para evitar el carrusel que está debilitando los fiscos departamentales.

El proyecto de ley que se presenta a consideración del honorable Congreso, “por la cual se reglamentan los mecanismos para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores, tiene como objetivo proteger los recursos que deben ingresar a todos los departamentos por concepto del **monopolio de producción y comercialización de licores consagrado en la Constitución Nacional**, de la actividad de contrabando denominada “carrusel”.

El monto de los impuestos a los licores al interior de Colombia es uno de los más altos del mundo; al exportarlo sale sin ningún gravamen, este hecho estimula, por su altísima rentabilidad a que el licor sea devuelto ya sea del país de destino o desde el mismo puerto, vía contrabando y utilizando estampillas falsas para comercializarse en todos los departamentos. Esta actividad genera un gran lucro porque el margen está constituido no solo por la utilidad en el licor, por el impuesto al consumo establecido en la ley, sino por el monto adicional que pueden fijar los departamentos a través de las Asambleas (Artículo 51 Ley 788 de 2002).

El precio de nuestros licores en el exterior no es el más atractivo, se debe competir con grandes multinacionales que por simple economía de escala y poderosos presupuestos de publicidad, pueden manejar unos precios y condiciones de venta tan favorables, que nos dificultan ostensiblemente el proceso de comercialización.

La venta de los licores nacionales se hace casi en su totalidad a colombianos residentes en el exterior o a personas afines a ellos y en principio pagan su precio, por costumbre, conocimiento de marca o sentido de pertenencia. Es por eso que la abundante emigración de los últimos años ha aumentado ostensiblemente la venta de los licores, especialmente a aquellos países en donde se ha concentrado este fenómeno.

Tal como sucede con muchos productos fabricados en el país, son los colombianos los que solicitan las distribuciones para comercializarlos, especialmente a las colonias de nacionales en los diferentes países.

Es por eso que con contadas excepciones, donde la colonia no es abundante, los distribuidores de licores no son fuertes ni permanentes, ya que una vez llenados los canales, el producto rota muy lentamente y muchos de ellos van a la quiebra.

Se han hecho esfuerzos para penetrar mercados distintos a los colombianos y latinos, procurando ser codificados en almacenes de cadena de grandes superficies, pero el presupuesto de publicidad que exigen para el lanzamiento y soporte de la marca en un solo país, por lo general supera la tercera parte o la mitad del presupuesto total que para ese rubro tiene cualquiera de las empresas productoras de licores nacionales. Es aquí donde debe actuar el gobierno.

Hoy las empresas de licores que desarrollan su actividad con base en el monopolio, pueden adelantar el proceso de exportación bajo cualquier modalidad Incoterm establecida en la ley, en las disposiciones gubernamentales o en los tratados internacionales.

Para establecer las responsabilidades y obligaciones del comprador y del vendedor en una compraventa internacional, en cuanto tiene que ver con el suministro de la mercancía, las licencias, las autorizaciones y las formalidades aduaneras en los países de origen y destino, la Cámara de Comercio Internacional ha desarrollado los Incoterms. Ellos describen los contratos de compraventa más usuales en Comercio Internacional.

Los Incoterms constituyen un conjunto de reglas que establecen en forma clara y sencilla las obligaciones del comprador y del vendedor en una compraventa internacional y el momento en que se produce la transferencia de riesgos entre las partes.

Los Incoterms definen trece tipos de contratos diferentes, que pueden modificarse parcialmente para cada negociación, mediante el uso de cláusulas adicionales. Son revisados periódicamente para adaptarse a los cambios en los usos comerciales, técnicas y avances tecnológicos.

Para facilitar su comprensión, estos se dividen en cuatro grupos:

Grupo E: (EX WORKS) El vendedor pone las mercancías a disposición del comprador en su propio establecimiento.

Grupo F: (FCA, FAS y FOB): El vendedor entrega las mercancías a un transportador designado por el comprador, sin asumir los costos de fletes y/o seguros.

Grupo C: (CFR, CIF, CPT y CIP): El vendedor contrata y paga el transporte hasta un destino designado, sin asumir los riesgos inherentes al transporte.

Grupo D: (DAF, DES, DEQ, DDU y DDP): El vendedor soporta todos los gastos y riesgos necesarios para llevar las mercancías al lugar de destino designado.

## GRUPO E

### 1. EXW: EN FABRICA / EX WORKS

#### Ex Works - EXW - En Fábrica

Significa que el vendedor cumple con sus obligaciones contractuales cuando pone las mercancías a disposición del comprador en el establecimiento del vendedor o en otro lugar convenido (es decir, fábrica, factoría, almacén, etc.) sin despacharlas para la exportación ni cargarlas en el vehículo receptor.

También es responsabilidad del vendedor entregar la mercancía debidamente empacada y embalada. Este término representa la mínima obligación para el vendedor.

En las responsabilidades del comprador están todos los gastos y riesgos de la mercancía desde el domicilio del vendedor hasta el lugar de destino deseado; también se encuentran dentro de las responsabilidades del comprador los trámites aduaneros de exportación como de nacionalización de la mercancía (importación).

## 2. Términos “F” o “Free”

### 2.1 FCA: FREE CARRIER / LIBRE TRANSPORTISTA - Ciudad o lugar convenido de entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen y entrega la mercancía al transportador internacional contratado por el comprador. En esta modalidad, el vendedor asume las obligaciones aduaneras y de carga y descarga de la mercancía en el lugar del embarque y su responsabilidad llega hasta la puerta del avión o del camión. Este Incoterm puede emplearse en cualquier modo de transporte. Este término debe ir acompañado por el nombre de la ciudad o lugar convenido para la entrega de la mercancía; por ejemplo, FCA Aeropuerto El Dorado (Bogotá).

### 2.2 FAS: FREE ALONGSIDE SHIP / FRANCO AL COSTADO DEL BUQUE - Puerto de carga convenido para la entrega de la mercancía

El vendedor entrega la mercancía al costado del buque en el puerto de embarque convenido y hasta allí llegan sus responsabilidades. El comprador asume todos los costos y riesgos de pérdida o daño de la mercancía desde este momento hasta recibirla. Esta modalidad exige al vendedor realizar los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen y sólo aplica en transporte marítimo, fluvial o lacustre. Este término debe ir acompañado por el nombre de la ciudad o lugar convenido para la entrega de la mercancía por ejemplo, FAS Buenaventura (Colombia).

### 2.3 FOB: FREE ON BOARD / FRANCO A BORDO - Puerto de carga convenido para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen, y carga la mercancía en el buque contratado por el comprador en el puerto de embarque convenido. En esta modalidad, el vendedor asume las obligaciones aduaneras y de carga de la mercancía en el lugar del embarque. Su responsabilidad llega hasta haber sobrepasado la borda del buque. Este Incoterm se utiliza para negociaciones que involucran transporte marítimo, fluvial o lacustre. Este término debe ir acompañado por el nombre de la ciudad o del lugar convenido para la entrega de la mercancía; por ejemplo, FOB Buenaventura.

## 3. Grupo C o “Costs”

### 3.1 CFR: COST AND FREIGHT / COSTE Y FLETE - Puerto de destino convenido para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen y asume el flete y costos necesarios para que la mercancía llegue al puerto de destino convenido, sin incluir el pago de los seguros. El comprador asume el riesgo de pérdida o daño de la mercancía, así como cualquier otro gasto adicional ocurrido después de que la mercancía ha traspasado la borda del buque. Igualmente, corren por cuenta del comprador los gastos de descarga en el puerto de destino. Este Incoterm debe ir seguido del nombre del puerto de destino escogido y sólo puede usarse en transporte marítimo; por ejemplo CFR Miami.

### 3.2 CIF: COST, INSURANCE AND FREIGHT / COSTE SEGURO Y FLETE - Puerto de destino convenido para la entrega de la mercancía



El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen y contrata y paga el flete y el seguro hasta el puerto de destino convenido. Este seguro es de “cobertura mínima” y, en caso de pérdida o deterioro de la mercancía, es el comprador, como asegurado, quién reclamará directamente a la compañía aseguradora. Este Incoterm sólo puede usarse para transporte marítimo, fluvial o lacustre y debe ir seguido del nombre del puerto de destino convenido; por ejemplo, CIF Róterdam.

### 3.3 CPT: **CARRIAGE PAID TO** / TRANSPORTE PAGADO HASTA - **Lugar de destino convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen y asume el flete, los gastos de exportación, el despacho aduanero y todos los costos necesarios para llevar la mercancía al puerto de destino convenido, excepto los gastos del seguro. De esta manera, el riesgo de pérdida o daño de la mercancía, los gastos de descarga en el lugar de destino así como cualquier otro gasto adicional ocurrido después de que la mercancía haya sido entregada al transportador internacional, corren por cuenta del comprador. El término CPT debe acompañarse del nombre del puerto de destino elegido y puede usarse con cualquier modo de transporte, incluido el multimodal; por ejemplo CPT Miami.

### 3.4 CIP: **CARRIAGE AND INSURANCE PAID TO** / TRANSPORTE Y SEGURO PAGADO HASTA - **Lugar de destino convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor paga los costos y fletes de transporte necesarios para hacer llegar la mercancía al punto de destino convenido, contrata el seguro con cobertura mínima y paga la prima correspondiente para cubrir la pérdida o daño de la mercancía durante el transporte. El comprador asume el riesgo desde que la mercancía es entregada al transportador, aunque cualquier pérdida o deterioro de la mercancía es asumida por la aseguradora. Este Incoterm debe ir seguido del nombre del puerto de destino elegido y puede usarse con cualquier modo de transporte, incluido el multimodal; por ejemplo CPT Barcelona.

## 4. Grupo “D” o “Delivered”

### 4.1 DAF: **DELIVER AT FRONTIER** / ENTREGA EN FRONTERA – **Lugar convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen, paga los fletes y seguros y entrega la mercancía en el punto y lugar convenidos de la frontera. Esta Incoterm se usa para transporte terrestre, ferrocarril y carretera, porque si la entrega es en puerto, muelle o a bordo del buque deben usarse los términos DES o DEQ.

### 4.2 DES: **DELIVERED EX SHIP** / ENTREGA SOBRE BUQUE - **Puerto de destino convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen y entrega la mercancía a bordo del buque en el puerto de destino convenido, sin realizar los trámites de nacionalización en el país de destino. El vendedor asume los costos y riesgos de transportar la mercancía hasta el puerto de destino (buque atracado y listo para descarga), pero no de la descarga. Este Incoterm se usa para transporte marítimo, fluvial o multimodal, si su último modo de

transporte sea marítimo o fluvial. Este término debe ir acompañado por el nombre de la ciudad o lugar convenido para la entrega de la mercancía; por ejemplo DES Kobe (Japón).

### 4.3 DEQ: **DELIVERED EX QUAY** / ENTREGADA EN MUELLE - **Puerto de destino convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen, paga los fletes y seguros y entrega la mercancía en el puerto de destino convenido, realizando la descarga, los trámites de nacionalización y el pago de los aranceles, derechos y gravámenes de importación en el país de destino. El vendedor asume los costos y riesgos de transportar la mercancía hasta el puerto de destino incluyendo la descarga en el muelle de destino. Esta modalidad de Incoterm suele usarse para transporte marítimo, fluvial o multimodal si su último modo de transporte sea marítimo o fluvial. Este término debe ir acompañado por el nombre de la ciudad o lugar convenido para la entrega de la mercancía; por ejemplo DEQ Barcelona (España).

No se recomienda el uso de este término cuando el vendedor no pueda obtener una licencia de importación en el país comprador.

Si las partes acuerdan que será el comprador quien se ocupe de la nacionalización y el pago de los derechos arancelarios, se pactará “DEQ (duty unpaid)”. Igualmente, el término DEQ puede ser complementado y aclarado con términos como “DEQ, VAT not included”, o sea, DEQ, IVA no incluido.

### 4.4 DDU: **DELIVERED DUTY UNPAID** / ENTREGA DERECHOS NO PAGADOS – **Lugar de destino convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen, paga los fletes y seguros y entrega la mercancía en el puerto de destino una vez realizados los trámites de nacionalización en el país de destino, pero sin pagar los aranceles, derechos y gravámenes de importación. El término DDU puede utilizarse en cualquier medio de transporte. Este término debe ir acompañado por el nombre de la ciudad o lugar convenido para la entrega de la mercancía; por ejemplo DDU Madrid (España).

### 4.5 DDP: **DELIVERED DUTY PAID** / ENTREGA DERECHOS PAGADOS - **Lugar de destino convenido** para la entrega de la mercancía

El vendedor realiza los trámites aduaneros y de exportación en el país de origen, paga los fletes y seguros y entrega la mercancía en el punto de destino acordado, una vez realizados los trámites de nacionalización y pago de aranceles, derechos y gravámenes de importación. El vendedor corre con todos los gastos y riesgos hasta el momento de la entrega de la mercancía, incluyendo el transporte desde el puerto en el país de destino hasta el lugar convenido con el comprador. Puede utilizarse con independencia del medio de transporte elegido y debe ir acompañado con el nombre del lugar de destino elegido; por ejemplo DDP Bodega XLT - Beirut (Líbano).

Hasta hace poco tiempo la mayoría de las empresas productoras de licores entregaron sus productos a los distribuidores tanto nacionales como del exterior en la fábrica, entre otras por las siguientes razones:

1. Asumir responsabilidades únicamente hasta la puerta de la fábrica.

2. Inicialmente el volumen de exportaciones no justificaba una oficina con más de uno o dos empleados.

3. El régimen de contratación de entidades públicas (Ley 80) no es el más sencillo para adelantar procesos de selección de transportadores terrestres o marítimos, aseguradores, compañías de intermediación aduanera, etc.

4. La inseguridad en las carreteras y el continuo robo de vehículos con licor obligaba a escoltar los cargamentos, con sus consiguientes costos. Además tramitar el pago ante las aseguradoras en caso siniestro traía pérdida de tiempo y falta de liquidez.

5. No se tenía el suficiente número de empleados para hacer un efectivo seguimiento de la mercancía hasta su destino.

Hoy algunas empresas utilizan otras modalidades Iconterm porque las circunstancias han cambiado. El potencial de ventas ha mejorado por el aumento del número de colombianos en el exterior; eso justifica que se asuman costos en nuevo personal, en modernización de las oficinas de exportación, en el adelanto de procesos de selección para la contratación tanto de transportadores terrestres y marítimos como de aseguradores y compañías de intermediación aduanera, etc. todo dentro de los términos establecidos en la Ley 80. Es innegable que la seguridad en las carreteras ha mejorado sustancialmente en los dos últimos años.

Es por lo anterior que el artículo propuesto además de establecer como obligatoria la modalidad CIF o DAF según el tipo de transporte empleado, establece como responsabilidad de las empresas productoras hacer un seguimiento a la mercancía que culmine con la acreditación de su llegada al país de destino, emitida por la autoridad competente.

Se incluye el departamento de San Andrés y Providencia porque para efecto del impuesto al consumo de licores, la comercialización a ese destino se trata como una exportación.

Vale la pena aclarar que el artículo habla de “Las empresas productoras de licores o concesionarias que en ejercicio del monopolio de licores consagrado en la Constitución y en la ley vendan...”, no se refiere para nada a productores de licores privados que ejerzan una actividad normal de comercio.

Cabe resaltar que hoy la responsabilidad de combatir el denominado “carrusel” radica más en las autoridades aduaneras que en las empresas productoras de licores, tanto más cuando es de conocimiento público cuáles son los almacenes o establecimientos donde se presume es comercializada la mercancía de contrabando.

También atenta contra los fiscos departamentales y en igual proporción la proliferación de alambiques para adulterar el licor, a pesar de la actividad de la Policía Nacional, que continuamente está reportando el descubrimiento y desmantelamiento de estos establecimientos. Preocupa que en estos hallazgos se reciclen no solo las botellas, sino que otros insumos como las tapas y etiquetas en muchos casos son originales, lo que supone un robo de materiales a las fábricas o a los proveedores.

Este artículo fue radicado y se pretendió incluir en la reforma tributaria presentada por el gobierno en el segundo semestre de 2004 y fue entonces apoyado con su firma por más de treinta y seis entre Senadores y Representantes, en su mayoría de las Comisiones Terceras. Proposición que se adjunta a la presente exposición de motivos, la cual fue brevemente complementada.

Si bien este proyecto de ley contribuye a la solución del problema, vale la pena que el gobierno haga un estudio que determine hasta qué punto se puede reducir el impuesto al consumo, lo que permitiría colocar los licores a menores precios y por ende aumentar las ventas, generando mayores ingresos a los fiscos departamentales, entre otros por el desestímulo al consumo de licor de contrabando. Política que ya fue probada cuando el Congreso anterior disminuyó el impuesto a los cigarrillos importados, con la consiguiente disminución del contrabando y aumento en los ingresos. Lo propio hicimos en este Congreso con los licores importados y a la fecha los resultados han sido en el mismo sentido, aumento de recaudo y disminución de contrabando.

**Agregamos un inciso en el sentido de que también se deberán tomar todas las precauciones y conservar los documentos, cuando el transporte sea Aéreo.**

Los siguientes son aspectos nuevos a considerar el Proyecto de ley número 19 de 2005 que reglamenta la venta de licores.

1. Se debe ampliar la ley para que cubra también a los productores de licores privados que ejerzan una actividad normal de comercio.

2. La única referencia que se hace a los Inbond y Zonas Libres está en la Ley 788 de 2002 en su artículo 50, parágrafo 5°, donde sólo les exige que la etiqueta lleve la expresión “para exportación”. Se sugiere para solucionar este problema: fijar un cupo de despacho a cada productor, por cada una de las empresas productoras de licor.

3. Para evitar que la mercancía exportada sea devuelta de nuevo a Colombia desde las zonas francas o aduaneras de los países de destino, al realizar una exportación, se deben exigir, además del documento que acredite la llegada de la mercancía los documentos de nacionalización y pago de los aranceles e impuestos.

4. Los productores de licores nacionales deben ejercer un mayor control sobre sus ventas en San Andrés, relacionando los clientes de los distribuidores que compran más de 30 cajas por año con sus nombres, teléfonos, direcciones, establecimientos y NITy/o RUT.

5. La Ley 788 de 2002, en su artículo 51, permite a las asambleas fijar la tarifa de participación departamental a un valor mayor que el establecido por la ley, lo cual genera diferencias entre departamentos y por lo tanto contrabando. Para solucionar este problema, se sugiere **propiciarle a los departamentos un espacio para la unificación tarifaria y para ello un término de 6 meses, de modo que si no opera tal unificación en el término señalado, las tarifas aplicables como participaciones económicas del monopolio serán las mismas del impuesto al consumo.**

6. Para facilitar el control de las autoridades, los productores que despachen a otro departamento deben grabar en un lugar visible de la etiqueta la siguiente leyenda: “Para consumo exclusivo en el departamento de –destino–”.

7. El Proyecto 19 de 2005 no establece ninguna sanción. Con el fin de desmotivar la infracción de la nueva ley, se propone sancionar directa e inmediatamente al productor en el momento de decomisar un contrabando, cobrándole el valor del impuesto de consumo evadido más un cincuenta por ciento del mismo a título de multa.

**8. De igual manera se elimina el párrafo 1° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, en relación con los vinos de hasta diez grados (10°) alcoholimétricos.**

#### MODIFICACIONES AL TEXTO

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 19 DE 2005

*por la cual se reglamentan los mecanismos para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Protección a las rentas obtenidas en ejercicio del monopolio de licores.* Las empresas productoras de licores o concesiones que en ejercicio del monopolio de licores consagrado en la Constitución y en la ley, vendan para el exterior, para el Departamento de San Andrés y Providencia o en general, bajo alguna modalidad que se considere exportación para efectos tributarios o aduaneros; directamente o por intermedio de comercializadores, distribuidores, agentes o intermediarios de cualquier tipo, además de lo establecido en otras disposiciones sobre la materia y de las obligaciones contenidas en los párrafos 4° y 5° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, estarán obligados a adelantar dichas operaciones bajo el Incoterm CIF (Costos-seguros y fletes) si el transporte es marítimo, fluvial o lacustre o bajo el Incoterm DAF (Entrega en frontera), si el transporte es terrestre.

Las empresas productoras de licores o concesionarias serán directamente responsables de cumplir y hacer cumplir además de los requisitos hoy establecidos en las normas y los que se desprenden de la modalidad Incoterm de exportación, de todos los trámites hasta la llegada de los productos al destino de exportación, gestionando los correspondientes documentos de embarque y exportación, el manifiesto de carga emitido por el transportador terrestre, marítimo, fluvial o lacustre y el documento que acredite la llegada de la mercancía al país de destino emitido por la autoridad competente.

Copia de estos documentos deberán ser conservados a efecto de poder verificar la realización de la exportación o venta.

Las mismas obligaciones se tendrán cuando el medio de transporte utilizado sea por vía aérea.

Artículo 2°. **Los alcances de esta ley, también se aplicarán a los productores de licores privados que ejerzan una actividad legal de comercio.**

Artículo 3°. **Para el caso de los Inbond y zonas libres cada licorera, deberá fijar un cupo o cuota de despacho para la cual deberá tener un estudio donde se establezcan sus ventas reales. Este estudio no podrá demorarse más de tres (3) meses, después de expedida esta ley.**

Artículo 4°. **Cuando se realiza una exportación, la licorera debe exigir además del documento que acredite la llegada de la mercancía los documentos de la nacionalización y pago de los aranceles e impuestos.**

Artículo 5°. **Los productores de licores nacionales, deben ejercer un mayor control sobre sus ventas en San Andrés, relacionando los clientes de los distribuidores que compren más de treinta (30) cajas mensuales con sus nombres, teléfonos, direcciones, establecimientos y NIT y/o Rut**

Artículo 6°. **Para evitar diferencia en las tarifas entre los diferentes departamentos, se modifica el artículo 51, de la Ley 788 de 2002, en el sentido de que se le señala a los departamentos un término perentorio de 6 meses para que se produzca la unificación de las participaciones económicas del monopolio, so pena de que, si no hay tal unificación, se apliquen al monopolio las tarifas del impuesto al consumo.**

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 50. Tarifas.

1. **Para productos entre 2.5 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, ciento ochenta pesos (\$180), hoy doscientos diecinueve pesos (\$219).**

2. **Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico doscientos setenta pesos (\$270), hoy trescientos treinta pesos (\$330) por cada grado alcoholimétrico.**

Artículo 8°. **En el momento de aprehender una mercancía de contrabando se sancionará directa e inmediatamente al productor, cobrándole el valor del impuesto de consumo evadido más un ciento por ciento (100%) del mismo a título de multa, sin perjuicio del decomiso y de las acciones penales a que haya lugar.**

Artículo 9°. **Para facilitar el control de las autoridades, los productores que despachen a otro departamento deben grabar en un lugar visible de la etiqueta la siguiente leyenda: “Para consumo exclusivo en el departamento de –destino–”.**

Artículo 10. **La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias y se incluye de manera expresa la derogatoria del párrafo 1° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002.**

#### Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en segundo debate el texto del Proyecto de ley número 19 de 2005 Cámara, por la cual se reglamentan los mecanismos para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores, junto con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Oscar Darío Pérez Pineda, Representante a la Cámara, Ponente Coordinador; Jorge Luis Feris Chadid, Bernabé Celis Carrillo, Muriel Benito-Revollo Balseiro, Representantes a la Cámara, Ponentes.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

#### COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2006

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso”, autorizamos el presente informe.

El Presidente,

*César Negret Mosquera.*

El Secretario,

*Jair José Ebratt Díaz.*

\*\*\*

**TEXTO FINAL AL PROYECTO DE LEY  
NUMERO 19 DE 2005 CAMARA**

*por la cual se reglamentan los mecanismos para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Protección a las rentas obtenidas en ejercicio del monopolio de licores.* Las empresas productoras de licores o concesiones que en ejercicio del monopolio de licores consagrado en la Constitución y en la ley, vendan para el exterior, para el departamento de San Andrés y Providencia o en general, bajo alguna modalidad que se considere exportación para efectos tributarios o aduaneros; directamente o por intermedio de comercializadores, distribuidores, agentes o intermediarios de cualquier tipo, además de lo establecido en otras disposiciones sobre la materia y de las obligaciones contenidas en los parágrafos 4° y 5° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, estarán obligados a adelantar dichas operaciones bajo el Incoterm CIF (Costos-seguros y fletes) si el transporte es marítimo, fluvial o lacustre o bajo el Incoterm DAF (Entrega en frontera), si el transporte es terrestre.

Las empresas productoras de licores o concesionarias serán directamente responsables de cumplir y hacer cumplir además de los requisitos hoy establecidos en las normas y los que se desprenden de la modalidad Incoterm de exportación, de todos los trámites hasta la llegada de los productos al destino de exportación, gestionando los correspondientes documentos de embarque y exportación, el manifiesto de carga emitido por el transportador terrestre, marítimo, fluvial o lacustre y el documento que acredite la llegada de la mercancía al país de destino emitido por la autoridad competente.

Copia de estos documentos deberán ser conservados a efecto de poder verificar la realización de la exportación o venta.

Las mismas obligaciones se tendrán cuando el medio de transporte utilizado sea por vía aérea.

Artículo 2°. Los alcances de esta ley también se aplicarán a los productores de licores privados que ejerzan una actividad legal de comercio.

Artículo 3°. Para el caso de los Inbond y zonas libres, cada licorera deberá fijar un cupo o cuota de despacho para la cual deberá tener un estudio donde se establezcan sus ventas reales. Este estudio no podrá demorarse más de tres (3) meses, después de expedida esta ley.

Artículo 4°. Cuando se realiza una exportación, la licorera debe exigir además del documento que acredite la llegada de la mercancía los documentos de la nacionalización y pago de los aranceles e impuestos.

Artículo 5°. Los productores de licores nacionales, deben ejercer un mayor control sobre sus ventas en San Andrés, relacionando los clientes de los distribuidores que compren más de treinta (30) cajas mensuales con sus nombres, teléfonos, direcciones, establecimientos y NIT y/o RUT.

Artículo 6°. Unificación de las Participaciones Económicas en el Monopolio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los gobernadores acordarán una Participación Económica única que se aplique en todo el territorio nacional a productos nacionales y extranjeros que sean objeto de monopolio rentístico para cada uno de los rangos de productos señalados en la ley.

El acuerdo sobre las participaciones únicas será adoptado mediante resolución por la mayoría absoluta de los gobernadores que asistan a la asamblea general convocada para el efecto por el Consejo Directivo de la Federación Nacional de Departamentos.

Tales participaciones económicas no podrán ser inferiores al impuesto al consumo, y serán adoptadas por las asambleas departamentales dentro del término señalado en el inciso 1° de este artículo. Tales participaciones serán indexables para el año siguiente en la misma forma en que se indexan las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares.

En los demás aspectos, se aplicarán al monopolio las normas vigentes establecidas en el Decreto 244 de 1906, la Ley 14 de 1983 compilada en el Decreto-ley 1222 de 1986, la Ley 788 de 2002, y todas sus normas reglamentarias. No se aplicarán con fines fiscales al monopolio las normas reglamentarias que hayan tenido como fin exclusivo regular los aspectos sanitarios de las bebidas alcohólicas.

Artículo 7°. En el momento de aprehender una mercancía de contrabando, sin perjuicio del decomiso, se sancionará directa e inmediatamente al productor, cobrándole el valor del impuesto de consumo evadido más un ciento por ciento (100%) del mismo a título de multa, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 50. Tarifas.

1. Para productos entre 2.5 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos diecinueve pesos (\$219) por grado alcoholimétrico.

2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, trescientos treinta pesos (\$330) por cada grado alcoholimétrico.

Parágrafo 1°. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el IVA cedido, el cual corresponde al treinta y cinco por ciento (35%) del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

Parágrafo 2°. Tarifas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El impuesto al consumo de que trata la presente ley, no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio nacional, evento en el cual se causará el impuesto en ese momento, por lo cual, el responsable previo a su envío, deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el

Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Para los productos nacionales de más de 2.5 grados de contenido alcoholimétrico, que ingresen para consumo al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, la tarifa será de quince pesos (\$15.00) por cada grado alcoholimétrico.

Parágrafo 3°. Los productos que se despachen al departamento deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: “Para consumo exclusivo en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, y no podrán ser objeto de reenvío al resto del país.

Los productores nacionales y los distribuidores seguirán respondiendo ante el departamento de origen por los productos que envíen al Archipiélago, hasta tanto se demuestre con la tornaguía respectiva, guía aérea o documento de embarque, que el producto ingresó al mismo.

Parágrafo 4°. Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen en los IN-BOND, y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: “Para exportación”.

Parágrafo 5°. Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes distintos, se hará la conversión de la tarifa en proporción al contenido, aproximándola al peso más cercano.

El impuesto que resulte de la aplicación de la tarifa al número de grados alcoholimétricos, se aproximará al peso más cercano.

Parágrafo 6°. Las tarifas aquí señaladas se incrementarán a partir del primero (1°) de enero de cada año en la meta de inflación esperada y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

Artículo 9°. Para facilitar el control de las autoridades, los productores que despachen a otro departamento deben grabar en un lugar visible de la etiqueta la siguiente leyenda: “Para consumo exclusivo en el departamento de –destino–”.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Oscar Darío Pérez Pineda, Representante a la Cámara, Ponente Coordinador; Jorge Luis Feris Chadid, Bernabé Celis Carrillo, Muriel Benito-Revollo Balseiro, Representantes a la Cámara, Ponentes.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**  
**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2005 CAMARA**  
*por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.*

Nos permitimos presentar ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 165 de 2005 Cámara, por medio de la cual se

modifica la denominación de la moneda legal colombiana, el cual fue aprobado por unanimidad en la sesión del pasado 3 de mayo del año en curso. Esta iniciativa llega a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes por tercera vez, luego de sendas aprobaciones impartidas por la Comisión Tercera de esta Corporación. Las bondades del proyecto son de amplio conocimiento al interior del Congreso de la República de la Academia y de la opinión pública en general.

El texto del proyecto que proponemos a consideración de la Plenaria de la honorable Cámara es el aprobado en la Comisión Tercera y cuyo tenor literal es el siguiente:

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta de la economía colombiana denominada nuevo peso, la cual será emitida por el Banco de la República, conforme a sus facultades constitucionales y legales. El nuevo peso equivaldrá a mil unidades de los pesos regulados por la Ley 31 de 1992 y se dividirá en cien (100) centavos.

Artículo 2°. El nuevo peso será medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, en concurrencia con los billetes y monedas metálicas de la actual unidad monetaria regulada por la Ley 31 de 1992, durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley. A partir de dicha fecha el Banco de la República no podrá emitir unidades monetarias en donde se utilice la palabra miles, adicional a las palabras un, dos, cinco, diez, veinte y cincuenta, utilizada en las actuales denominaciones monetarias.

Artículo 3°. La Junta Directiva del Banco de la República deberá adoptar todos los actos necesarios para que el cambio de denominación de la moneda no altere el valor de los derechos y de las obligaciones existentes, y en particular las de origen laboral, a fin de que los asalariados no sufran detrimento alguno en la capacidad adquisitiva de los bienes y servicios ofrecidos en los mercados.

Artículo 4°. Las obligaciones dinerarias denominadas en moneda extranjera y que según la ley, las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República, y los contratos, hayan de redimirse en moneda legal colombiana, se redimirán en nuevos pesos, a la tasa que resulte de aplicar las normas que produzca la autoridad monetaria y cambiaria. Esa tasa mantendrá la equivalencia que por esta ley crea, con la que habría resultado si tales obligaciones hubieran sido redimidas en los pesos regulados por la Ley 31 de 1992. Tales operaciones cambiarias no significan la dolarización de la economía colombiana.

Artículo 5°. La Superintendencia de Industria y Comercio, o el organismo que haga sus veces, en coordinación con la autoridad de vigilancia y control competente para cada sector económico en particular, cuando ello sea procedente, velará porque la indicación pública de precios en los bienes y servicios ofrecidos al público en general, tanto por los mayoristas como por los minoristas, sea presentada, tanto en pesos actuales como en nuevos pesos durante el período de vacancia legislativa.

La Superintendencia de Industria y Comercio tomará las medidas necesarias en ejercicio de todas las facultades previstas en las normas vigentes en materia de promoción de la competencia y protec-

ción del consumidor, para impedir y reprimir la especulación y alzas de precios con motivo del cambio de denominación de la moneda.

Todos los agentes económicos al expresar los nuevos valores en razón de la convertibilidad de la moneda actual al nuevo peso, lo harán utilizando como máximo dos cifras decimales y desechando el tercer decimal, utilizando el procedimiento de aproximaciones así: Si la tercera cifra o milésima, es mayor o igual a cinco, la segunda cifra o centésima se incrementará en una unidad; y si la tercera cifra es menor de cinco, el número que exprese la centésima quedará igual.

Artículo 6°. La presente ley entrará a regir a partir del 1° de enero de 2007.

Luis Enrique Salas Moisés, Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.; Adriana Gutiérrez Jaramillo, Representante a la Cámara por el departamento de Caldas; Oscar Darío Pérez Pineda, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Para una mayor aproximación al tema nos permitimos reproducir la exposición de motivos presentada junto al texto del proyecto de ley, y cuyo contenido es el siguiente:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 150 numeral 13 faculta al Congreso de Colombia para “Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio (...)”, corresponde al Congreso de la República entonces establecer todo lo relacionado con la moneda en lo atinente con su convertibilidad y poder liberatorio sin perder de vista que esta debe mantener la capacidad adquisitiva, función que la misma Carta Política le asigna al Banco de la República en coordinación con la política económica general.

La moneda al cumplir el papel de movilizador de los bienes y servicios al intercambio de los mercados elimina el momento histórico de la economía de trueque e impulsa y dinamiza todo el proceso de colocación de bienes y servicios en el mercado que no van a ser intercambiados por otras mercaderías sino adquiridos por un valor expresado en la moneda.

La actividad económica requiere una regulación jurídica y por ello se eleva a rango constitucional la potestad de la soberanía monetaria, impidiendo que los particulares tengan la facultad de crear especies monetarias. La regulación monetaria del Estado se estructura mediante la asignación específica de tal labor al Congreso de la República y a un ente de derecho público con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, de tal forma que una de sus funciones básicas cual es la de regular la moneda se cumpla sin interferencias de las otras ramas del poder público.

La soberanía monetaria del Estado comprende la determinación de la moneda, su convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, junto con su regulación. Regular, significa en términos monetarios, ajustar los valores monetarios a la realidad económica, de tal forma que las especies monetarias faciliten las transacciones económicas y su correspondiente registro contable.

Dicha regulación de la moneda en el derecho económico colombiano debe ajustarse al principio del mantenimiento de la capacidad

adquisitiva de la moneda, propósito que no se logra con una unidad monetaria que sea reflejo de una economía inflacionista.

El Capítulo I del Título II de la Ley 31 de 1992 en sus artículos 6° a 11 establece las funciones del Banco de la República como Banco de Emisión en lo atinente con la determinación y características de la moneda legal, estableciendo en su artículo 6° que “La unidad monetaria y unidad de cuenta del país es el peso emitido por el Banco de la República”. Con lo cual corresponde al Banco Central emitir el peso como unidad monetaria, pero así mismo canjear los billetes en la forma y en los casos que determine su Junta Directiva.

Dentro de esta normatividad la Junta Directiva del Banco de la República puede modificar y canjear las especies monetarias para ajustarlas a la realidad económica que en cada momento histórico se requiere; sin embargo, mediante este proyecto de ley que crea el nuevo peso se pretende otorgar unas funciones más precisas al Banco de la República para que la regulación de la moneda y la canjeabilidad de los billetes sean ajustadas a la política macroeconómica del Estado para reducir las tendencias inflacionarias y a su vez tener una moneda que se vaya ajustando a los precios del mercado.

### Normalización de la moneda en Colombia

Es importante resaltar que el fundamento de este proyecto es la normalización de la moneda colombiana partiendo del hecho de que Colombia, “a diferencia de países como Brasil y Argentina, donde se sustituyó la unidad monetaria al inicio de severos programas de ajuste económico y donde se buscaba como objetivo fundamental la estabilización de la moneda, la propuesta de normalización de la unidad monetaria en Colombia se presenta tras varios años de significativos avances en el control de la inflación”, además de esta situación, “es importante señalar otras condiciones macroeconómicas que permitirían el éxito de la normalización de la moneda, así como también sus posibles efectos en la economía”.

Así mismo, el país puede acompañar esta medida de una rigurosa disciplina fiscal y monetaria para que la transmisión de señales en materia macroeconómica sea clara y por ende genere credibilidad y confianza por parte de los agentes económicos. Por otra parte, se deberá profundizar la política de estabilización de las tasas de interés, del tipo de cambio, crecimiento de la economía y de manejo coherente de la deuda. La evidencia de la medida de normalización de la moneda mexicana en 1993 nos muestra que el país azteca, antes de eliminar los tres ceros en su unidad monetaria, mostraba avances en la estabilización de sus principales indicadores macroeconómicos. México no ha tenido que recurrir a nuevos cambios de moneda desde su normalización.

Es de anotar que en la versión original de la propuesta de modificar la unidad monetaria en Colombia, tenía como objetivos principales la de simplificar el manejo de cantidades en moneda nacional, facilitar los procedimientos contables y de registro de las cifras en moneda colombiana, darle racionalidad y agilidad a las transacciones, y lograr un uso más eficiente de los sistemas de cómputos, esta medida tiene efectos macroeconómicos que es pertinente considerar.

### Efectos macroeconómicos de la normalización

A continuación nos permitimos relacionar los efectos macroeconómicos de la medida: En principio, la sustitución de las monedas y billetes denominados en “pesos” actuales por monedas y billetes

denominados en “Nuevos Pesos” no debería tener ningún efecto relevante sobre la situación macroeconómica del país. No obstante, se pueden mencionar algunas razones por las que la entrada en circulación de la nueva unidad monetaria puede tener consecuencias macroeconómicas en el corto plazo.

La primera razón es que los agentes económicos pueden cometer errores sistemáticos cuando realizan muchos cálculos financieros. Sin embargo, no cabe esperar que los efectos agregados de estos errores sean sustanciales.

La segunda razón tiene que ver con las dificultades logísticas que supone cambiar el efectivo utilizado por más de cuarenta millones de colombianos. Aunque en el pasado ha habido procesos de sustitución monetaria (el proceso de transición del sistema monetario español al monetario decimal, a mediados del siglo XIX, y la estabilización de la moneda en 1905), la entrada en circulación del “Nuevo Peso” implica una operación de sustitución del efectivo en circulación a una escala sin precedentes.

No obstante, el proceso de preparación y de distribución previa de monedas y billetes puede adelantarse con la debida anticipación y puede hacerse uso de toda la infraestructura del Banco de la República y del sistema financiero en general; adicionalmente, puede contemplarse un período de transición en el cual circulen las dos monedas. Además, la utilización de medios electrónicos de pago, que está muy extendida por todo el país, facilita el proceso de sustitución del efectivo en circulación. Por tanto, no parece que las dificultades de tipo logístico que puedan producirse vayan a tener consecuencias relevantes en el funcionamiento del sistema de pagos.

La tercera razón es que pueden existir dudas acerca de la culminación exitosa del proceso de normalización de la moneda en Colombia con todas sus consecuencias, dudas que podrían hacer que los inversores tanto nacionales como extranjeros postergaran sus proyectos de inversión. Si esto es así, es probable que, una vez se complete el proceso de sustituir la actual unidad monetaria por el “Nuevo Peso”, los inversionistas cambien su percepción con respecto a la situación macroeconómica del país y vuelvan a la senda de inversiones proyectadas.

La cuarta razón es que, con la normalización de la moneda, los agentes económicos podrían percibir la nueva unidad monetaria como un activo financiero no “dominado” por el dólar y considerarlo como un rival de dicha moneda (un dólar equivaldría a 2,32 “Nuevos Pesos”), produciéndose así una apreciación del “Nuevo Peso”. Sin embargo, en las condiciones macroeconómicas actuales de baja inflación, este efecto podría ser contrarrestado mediante reducciones de la tasa de interés por parte del Banco de la República.

La quinta razón es que la anticipación de la entrada en circulación del “Nuevo Peso” puede, por el llamado efecto redondeo, provocar un reajuste al alza de los precios de muchos productos. Este reajuste al alza de los precios puede provocar un repunte transitorio de la tasa de inflación en Colombia. En estas circunstancias, los agentes económicos, al esperar una subida del nivel agregado de precios, tenderían a subir los precios de sus productos para mantener sus precios relativos. No obstante, la competencia en los mercados de bienes y servicios y la reestabilización paulatina de los precios harán que muchos de estos reajustes se deshagan rápidamente.

La sexta, y tal vez, la principal razón por la que la entrada en circulación del “Nuevo Peso” pueda tener efectos macroeconómicos tiene que ver con el cambio en la composición de la cartera de activos que los agentes utilizan como depósito de riqueza. Es cierto que, en principio, el efectivo es inferior como depósito de riqueza a otros activos que, teniendo un grado de liquidez y de seguridad similar, tienen una rentabilidad mayor. Pero también es cierto que existen razones de tipo fiscal por las cuales algunos agentes económicos han mantenido efectivo en lugar de otros activos. Con el establecimiento del Gravamen sobre los Movimientos Financieros (GMF)<sup>1</sup> los agentes económicos dispararon su preferencia por efectivo<sup>2</sup> con el propósito de eludir dicho gravamen.

Con la entrada en circulación del “Nuevo Peso”, este efectivo será transado mediante adquisiciones de bienes y servicios que no se realizarían de no existir la necesidad de conversión del efectivo atesorado en actuales “Pesos” a “Nuevos Pesos”, o que se adelantarán en el tiempo ante la incertidumbre de la evolución de los precios tras el cambio a “Nuevos Pesos”. Como resultado de esto, el consumo privado y la inversión podrían presentar un aumento en sus tasas de crecimiento. Aunque cabe recordar que la riqueza y la renta disponible de las familias son variables que también afectan el crecimiento del consumo y la inversión.

Por último, y dadas las actuales condiciones económicas del país, la normalización de la moneda en Colombia “carece de implicaciones sobre el diseño y ejecución de la política monetaria por parte del Banco de la República”. Esta medida simplemente normalizaría la unidad monetaria colombiana con la tendencia de los actuales niveles de inflación que presenta la economía. Adicionalmente, la normalización de la moneda “no tendría ningún impacto sobre la política cambiaria, ya que esta se sigue desarrollando dentro de un régimen de libre flotación de la tasa de cambio” (Banco de la República, 2001a, 4).

### ¿El cambio de la moneda es un paso a la dolarización?

Como se mencionó en párrafos anteriores esta es una medida para normalizar la moneda y ajustarla a las condiciones macroeconómicas actuales. Contrario a lo que algunos afirman, la iniciativa no tiene ninguna relación con la dolarización de la economía. Es importante resaltar que para que un país adopte el dólar como su moneda de curso forzoso debe reunir unas características específicas, en particular como las que en su momento presentaba la economía del Ecuador y Argentina: Poca credibilidad de las autoridades económicas, alto déficit fiscal y una inflación disparada, entre otras razones; características que desde todo punto de vista se alejan de la realidad nacional.

Además si fuese un paso hacia la dolarización el Banco de la República se opondría rotundamente a la presente iniciativa, pues con una economía dolarizada no es necesario la existencia de un Banco Central, ya que sus funciones automáticamente serían trasladadas a la Reserva Federal de los Estados Unidos. Por el contrario, la idea central del proyecto es fortalecer aún más el aprecio de los colombianos por la moneda y por ende la soberanía del peso.

<sup>1</sup> Si bien el Gravamen sobre los Movimientos Financieros, GMF, ha contribuido al financiamiento del gasto público en aproximadamente \$3 billones (cerca de 0.6% del PIB en cada uno de los tres años de su aplicación), su impacto sobre la economía ha sido negativo, al haber incrementado los costos financieros y haber disparado la preferencia por efectivo. Ello ha incentivado la desintermediación financiera, imponiendo serias trabas a la recuperación de la economía (Castillo, 2002, 26).

<sup>2</sup> El gravamen sobre las transacciones financieras indujo la reducción en la tasa autónoma de crecimiento de los depósitos en 12%. De no existir el GMF, y manteniendo todo lo demás constante, la reducción en los depósitos habría sido de tan sólo 2% y no del 7%, como ocurrió en la realidad (Castillo, 2002, 27).

### Beneficios y costos de normalizar la moneda en Colombia

El trabajo (Vargas, 2002), publicado por el Banco de la República, estima los potenciales beneficios y costos que se generarían con la normalización de la moneda en Colombia. En la primera parte se plantean los beneficios que se obtendrían para la economía con el cambio de unidad monetaria en Colombia. En la segunda se estiman los costos en que incurriría el Banco de la República, especialmente, los relacionados con la impresión de los nuevos billetes y la producción de nuevas monedas, y se plantean los costos que asumirían los agentes económicos con la normalización de la moneda.

#### Beneficios

Variadas son las razones por las que la entrada en circulación de la nueva unidad monetaria puede tener beneficios para la economía en general y para algunos agentes en particular. La primera es que, de acuerdo con el Banco de la República (2001a, 3), la normalización de la moneda simbolizaría el compromiso nacional de lograr la estabilidad de precios hacia el 2003, época en la cual la inflación colombiana se acercaría a los registros internacionales.

La segunda, y tal vez la principal razón por la que la normalización de la moneda puede ser benéfica tiene que ver con la disminución en los costos de transacción. En general, la teoría económica reconoce que el aumento de la productividad y la reducción de los costos de transacción son factores importantes para el crecimiento económico de largo plazo. La reducción en los costos de transacción está asociada con la disminución de tiempos de registros de transacción, con la reducción de costos de almacenamiento de la información y mantenimiento (actualización) de recursos computacionales, y con el descenso en el número de errores de cuantificación cometidos. La disminución en el tiempo de registro de las transacciones está relacionada con el ahorro de tiempo en la digitación, captura, proceso, revisión, auditoría y transmisión electrónica de la información contable y financiera. En efecto, con tres dígitos menos en cada cifra a capturar, procesar, auditar y transmitir, la cantidad de información por unidad de tiempo que se manejaría sería mayor.

Aunque es difícil estimar la reducción en los costos transaccionales en una economía como consecuencia de la normalización de la moneda, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2001), la disminución de los costos transaccionales como resultado del cambio de unidad monetaria en economías desarrolladas puede estar entre el 0,1% y 0,5% de los servicios<sup>3</sup> dentro del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Si se considera que la reducción de los costos transaccionales que conlleva la normalización de la moneda en Colombia es equivalente al 0,5% de los servicios dentro del PIB, se tendría un ahorro para la economía en general de \$584 mil millones para el 2006, \$597 mil millones en el 2007 y \$609 mil millones en el 2008. Cifra que puede ser superior en la medida en que crezca el PIB. Sin embargo, considerando que Colombia es una economía poco desarrollada, se podría pensar que el ahorro podría ser mayor.

Haciendo el ejercicio, con por ejemplo, el 1% de valor de los servicios dentro del PIB, el ahorro, calculado en el estudio del investigador Vargas en el 2000, para la economía en general sería de \$1.168.927 millones en el 2002, \$1.194.438 millones en el 2003 y

\$1.218.327 millones en el 2004 (Cuadro 3). El cual se incrementaría como ya se indicó en la medida en que crezca el PIB.

La tercera razón es que, con la normalización de la moneda, las entidades que manejan una gran cantidad de información contable y financiera, tales como las entidades del sector financiero, reducirían el espacio utilizado en medios de almacenamiento electrónico y, por ende, disminuirían sus costos de almacenamiento.

Cuadro 3. Estimación de la reducción en los costos de transacción

	2002*	2003**	2004**	2005**	2006**
(\$ Millones)					
<b>Producto Interno Bruto</b>	209.110.299	213.292.505	217.558.355	221.909.522	226.347.713
Participación de los servicios En el PIB	55,90%	56,00%	56,00%	56,00%	56,00%
<b>Valor de los servicios</b>	116.892.657	119.443.803	121.832.679	124.269.332	126.754.719
Reducción Costos de Transacción <sup>1</sup>					
0,10%	116.893	119.444	121.833	124.269	126.755
0,50%	584.463	597.219	609.163	621.347	633.774
1,00%	1.168.927	1.194.438	1.218.327	1.242.693	1.267.547
Reducción Costos de Transacción Como % del PIB					
0,50%	0,280%	0,280%	0,280%	0,280%	0,280%
1,00%	0,559%	0,560%	0,560%	0,560%	0,560%

\*Fuente: MinHacienda-DGPM. \*\* Cálculos del autor.

<sup>1</sup> Se calcula la reducción de los costos de transacción con el 0,10%, 0,50% y 1,00% del valor de los servicios.

La cuarta razón por la que la normalización de la moneda puede ser benéfica es que facilitaría la elaboración, manejo y ejecución de los presupuestos de la nación, los departamentos, los municipios, los institutos descentralizados y demás establecimientos públicos, lo mismo que de las medianas y grandes empresas del sector privado, ya que con la nueva moneda se evitará elaborar presupuestos en cifras billonarias. Asimismo, la contabilidad que deben llevar los organismos del Estado y los particulares en libros y computadoras se simplificaría sustancialmente y se facilitaría la lectura de los estados financieros.

La quinta razón tiene que ver con la facilidad para realizar las transacciones comerciales y financieras entre los agentes. Con una moneda normalizada, la compra y venta de bienes y servicios que cotidianamente hacen las personas naturales y jurídicas se realizará más fácilmente por cuanto se simplificarán las largas y a veces complicadas operaciones aritméticas.

Adicionalmente, la teoría económica plantea que el dinero efectivo “es altamente apreciado por personas y empresas que se dedican a actividades ilegales”, tales como tráfico de drogas, contrabando, subversión y paramilitarismo. Por lo anterior, “es mucho menos probable que las autoridades descubran riquezas ilegales cuando se mantienen en efectivo en lugar de saldos bancarios o valores. Como es de esperar, la magnitud de las actividades ilegales en la llamada economía subterránea es muy difícil de medir, pero no hay duda de que es enorme en diversos países” (Larraín y Sachs, 1994, 233). Es claro que Colombia es un país con un alto índice de economía subterránea. Con la normalización de la moneda, se obligaría a los agentes involucrados en actividades ilegales a convertir sus riquezas atesoradas en actuales “Pesos” a “Nuevos Pesos”, con lo cual las autoridades tendrían una alta probabilidad de descubrir dichas riquezas y actuar en consecuencia.

#### Costos

La normalización de la moneda en Colombia implicaría incurrir en ciertos costos, algunos de los cuales los asumiría directamente el Banco Central y otros, los agentes económicos en general. Cua-

<sup>3</sup> Entendidos estos como la parte complementaria en que incurrir todos los sectores que componen la economía del país.



tro costos básicos estarían a cargo del Banco Central: los costos de cambiar las actuales planchas de billetes, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria, los costos de la campaña educativa y los costos de la producción de las nuevas monedas y billetes. Los agentes económicos asumirían los costos de los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y los “costos de menú” de ajustar los precios.

### Costos para el Banco Central

Primero, los costos de cambiar las actuales planchas de billetes se estiman, de acuerdo con cálculos del Banco de la República, en \$560 millones, ya que se ha presupuestado que los nuevos billetes conserven su actual diseño, con lo cual sólo es necesario hacer ajustes a las actuales planchas de los billetes que están en circulación y revisar los dispositivos de seguridad incorporados para asegurar su calidad y aceptación del público en general. Segundo, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva moneda se calculan en \$1.242 millones del 2001.

Tercero, los costos de la campaña educativa están relacionados con la puesta en marcha de un programa educativo que tenga como objetivo dar a conocer a la ciudadanía en general los alcances del cambio de la unidad monetaria. Estos costos, de acuerdo con los estimativos del Banco de la República, ascenderían a \$3.780 millones a pesos del año 2001.

Cuarto: los costos más relevantes en los que incurriría el Banco de la República están relacionados con la producción de las nuevas monedas y billetes.

En síntesis, los mayores costos que demandará la normalización de la moneda en Colombia por concepto de sustitución de las especies monetarias se presentarán en la producción de las nuevas monedas metálicas. Sin sustitución de moneda estos costos serán de 1.844,9 millones de pesos anuales durante cinco años. Con normalización de la moneda el costo anual, durante los próximos cinco años, será de 13.182 millones de pesos. En cuanto los costos de producción de los billetes, la diferencia (560 millones) se presenta debido a los cambios necesarios en las actuales planchas para la impresión de los billetes.

### Costos para los agentes económicos

Los costos que asumirían los agentes económicos están relacionados, primero, con los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y, segundo, con los “costos de menú” de ajustar los precios, es decir, los costos de cambiar los precios nominales (el ejemplo estándar es el costo en que incurriría un restaurante con la impresión de nuevos menús).

En cuanto al primero, es difícil cuantificar los costos que demanden los ajustes que se deben introducir en los sistemas utilizados por todos los agentes económicos que involucran valores monetarios. Sin embargo, para una aproximación al respecto es pertinente considerar en detalle los resultados de las encuestas que indagaron la opinión de los agentes económicos sobre la normalización de la moneda en Colombia, elaboradas por el Banco de la República. Con base en estas encuestas se advierte que son los empresarios y el sector financiero los que más están de acuerdo en que se implemente la medida. En efecto, casi una tercera parte de los industriales encuestados estuvo de acuerdo con la implementación de la medida, mientras que cerca del 70% de los encuestados en el sector financiero compartió la idea de normalizar la moneda.

Esto permite inferir que si aquellos sectores que tendrán que asumir costos adicionales como consecuencia de la normalización de la moneda (cambio de la papelería y cambio en los paquetes de cómputo, contable, nómina, facturación y estadísticos, entre otros) están de acuerdo con dicha medida es porque piensan que en el largo plazo obtendrán beneficios adicionales que cubrirán con creces estos costos.

Adicionalmente, sin normalización de la moneda los agentes económicos también incurren en costos que tienen que ver con la actualización del software y la impresión de nueva papelería. En efecto, dados los avances vertiginosos de la informática, las empresas se ven obligadas a actualizar constantemente sus programas de cómputo para mantenerse en un nivel de eficiencia que les permita conservar sus mercados. Igualmente, los agentes cambian constantemente de papelería porque es poco racional imprimir considerables volúmenes de formatos para registrar sus transacciones.

En cuanto a los segundos –los “costos de menú”–, los agentes económicos con frecuencia cambian los precios en todos sus productos porque así lo exige la evolución de la inflación. Los “costos de menú” en general describen la incomodidad y el gasto de recursos reales de tener que ajustar ciertos precios para mantenerlos a la par con la inflación (Larraín y Sachs, 1994, 340). Aunque Colombia en estos momentos presenta unos niveles de inflación históricamente bajos, las empresas tienen que ajustar sus precios periódicamente para mantener sus precios relativos. Esto permite inferir que los “costos de menú” no se incrementarán notablemente con la normalización de la moneda.

En resumen, no cabe esperar que los costos adicionales que tienen que asumir los agentes económicos como consecuencia de la normalización sean elevados. Los cambios periódicos en los programas de cómputo se darán sin normalización de la moneda y los “costos de menú”, de hecho, son una realidad en la economía colombiana.

### Relación beneficio-costos

Al desarrollar un ejercicio de ingeniería económica para determinar la relación beneficio-costos, se encontró que los beneficios cuantitativos que se obtendrían con la normalización de la moneda son equivalentes a más de cuarenta y cuatro veces del valor de los costos cuantitativos de dicha medida, en valor presente (ver cuadro 10).

**Cuadro 10. Relación beneficios cuantitativos costos cuantitativos**

(Millones de pesos)						
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Valor Presente
<b>Beneficios Cuantitativos</b>						
Disminución costos de transacción*	584.463	597.219	609.163	621.347	633.774	2.300.485
<b>Costos Cuantitativos</b>						
Cambio de planchas para elaborar nuevos billetes	560					509
Campaña educativa	1.890	1.890				3.280
Cambio en software del Banco Central	1.242					1.129
Producción de las nuevas monedas metálicas	683	42.899	14.132	2.369	5.829	46.692
<b>Total Costos Cuantitativos</b>	4.375	44.789	14.132	2.369	5.829	51.611
<b>Relación beneficios cuantitativos costos cuantitativos</b>						<b>44,57</b>

\* Escenario con ahorro del 0.5% de los servicios en el PIB

**Cuadro 11. Relación beneficios cualitativos costos cualitativos**

	Calificaciones		
	1a. Encuesta	2a. Encuesta	3a. Encuesta
<b>Beneficios Cualitativos</b>			
Simbolización del compromiso de estabilizar los precios		6,20	5,10
Mayor facilidad en cada transacción		7,20	7,30
Mayor eficiencia en los sistemas de cómputo y de registro contable		7,50	6,60
Facilidad en la lectura de estados financieros		n.c.	n.c.
Aumento en la posibilidad de descubrir riquezas ilegales		n.c.	n.c.
Incremento en el consumo y la inversión		n.c.	n.c.
<b>Promedios de calificación</b>		<b>6,97</b>	<b>6,33</b>
<b>Costos Cualitativos</b>			
Aumento en los costos de papelería y costos de menú		7,70	6,90
Aumento en los costos de software		7,20	6,70
<b>Promedios de calificación</b>		<b>7,45</b>	<b>6,80</b>

n.c.: no calificado.

En relación con los costos cualitativos se realizó una comparación de las calificaciones dadas por los agentes económicos que contestaron las tres encuestas realizadas por el Banco de la República y se encontró que en promedio las calificaciones dadas a los beneficios son casi iguales a las calificaciones dadas a los costos (ver Cuadro 11).

#### Conclusiones

La normalización de la moneda en Colombia, además de tener ciertos efectos macroeconómicos, implica unos beneficios y unos costos para el país. Los efectos macroeconómicos de la entrada en circulación de una nueva unidad monetaria en Colombia tiene que ver con las dificultades logísticas que supone cambiar el efectivo utilizado por más de cuarenta millones de colombianos, con las dudas acerca de la culminación exitosa del proceso, con la posibilidad de que los agentes económicos perciban la nueva unidad monetaria como un activo financiero no “dominado” por el dólar, con un reajuste al alza del nivel general de precios y con el cambio en la composición de la cartera de activos que los agentes utilizan como depósito de riqueza. Sin embargo, ninguna de estas consecuencias macroeconómicas es relevante ni tendrá efectos adversos para la economía nacional.

La normalización de la moneda, además, no tendrá implicaciones sobre el diseño y la ejecución ni de la política monetaria ni de la política cambiaria. La política monetaria no se verá afectada porque la medida sólo normalizaría la unidad monetaria colombiana con la tendencia de los actuales niveles de inflación que presenta la economía y la política cambiaria no será impactada porque se seguirá desarrollando dentro de un régimen de libre flotación de la tasa de cambio.

El beneficio más importante de la normalización de la moneda en Colombia tiene que ver con la disminución en los costos de transacción. La reducción en los costos de transacción está asociada con la disminución de tiempos de registros de transacción, con la reducción de costos de almacenamiento de la información y mantenimiento (actualización) de recursos computacionales, y con el descenso en el número de errores de cuantificación cometidos. Se estima que el ahorro en los costos de transacción que tendría la economía colombiana con la implementación de la normalización sería de \$1.168.927 millones en el 2002, \$1.194.438 millones en el 2003 y \$1.218.327 millones en el 2004.

También se encontró que la normalización de la moneda en Colombia implicaría incurrir en ciertos costos, algunos de los cuales los asumiría directamente el Banco Central y otros, los agentes económicos en general. Cuatro costos básicos estarían a cargo del Banco Central: Los costos de cambiar las actuales planchas de billetes, los costos de

modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria, los costos de la campaña educativa y los costos de la producción de las nuevas monedas y billetes. Los agentes económicos asumirían los costos de los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y los “costos de menú” de ajustar los precios.

Dentro de los costos que asumirá el Banco Central el más importante está relacionado con los costos de producción de las nuevas denominaciones de monedas y billetes. Sin embargo, al comparar estos costos con los costos de reposición de especies monetarias que ordinariamente asume el Emisor se encontró que no son excesivos. Los mayores costos que demandará la normalización de la moneda en Colombia por concepto de sustitución de las especies monetarias se presentarán en la producción de las nuevas monedas metálicas. Sin sustitución de moneda estos costos serán de 1.844,9 millones de pesos anuales durante cinco años, mientras que con normalización de la moneda el costo anual, durante los próximos cinco años, será de 13.182 millones de pesos.

Finalmente, al relacionar los beneficios y los costos que pueden ser cuantificados, a través de una función de relación beneficios costos, se encontró que los beneficios obtenidos por la normalización de la moneda son equivalentes a más de cuarenta y cuatro veces del valor de los costos cuantitativos de dicha medida, en valor presente.

#### Proposición

Con fundamento en la exposición de motivos nos permitimos presentar ponencia positiva del Proyecto de ley número 165 de 2005 mediante la cual **se modifica la denominación de la moneda legal colombiana** a fin de que se imparta su aprobación en segundo debate y prosiga su trámite constitucional y legal.

Luis Enrique Salas Moisés, Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.; Adriana Gutiérrez Jaramillo, Representante a la Cámara por el departamento de Caldas; Oscar Darío Pérez Pineda, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2006

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso”, autorizamos el presente informe.

El Presidente,

*César Negret Mosquera.*

El Secretario,

*Jair José Ebratt Díaz.*

## TEXTOS APROBADOS EN COMISION

### TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2005 CAMARA

**Aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión del día miércoles 3 de mayo de 2006, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Créase una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta de la economía colombiana denominada nuevo peso, la cual será emitida por el Banco de la República, conforme a sus facultades constitucionales y legales. El nuevo peso equivaldrá a mil unidades de los pesos regulados por la Ley 31 de 1992 y se dividirá en cien (100) centavos.

Artículo 2°. El nuevo peso será medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, en concurrencia con los billetes y monedas metálicas de la actual unidad monetaria regulada por la Ley 31 de 1992, durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley. A partir de dicha fecha el Banco de la República no podrá emitir unidades monetarias en donde se utilice la palabra miles, adicional a las palabras un, dos, cinco, diez, veinte y cincuenta, utilizada en las actuales denominaciones monetarias.

Artículo 3°. La Junta Directiva del Banco de la República deberá adoptar todos los actos necesarios para que el cambio de denominación de la moneda no altere el valor de los derechos y de las obligaciones existentes, y en particular las de origen laboral, a fin de que los asalariados no sufran detrimento alguno en la capacidad adquisitiva de los bienes y servicios ofrecidos en los mercados.

Artículo 4°. Las obligaciones dinerarias denominadas en moneda extranjera y que según la Ley, las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República, y los contratos, hayan de redimirse en moneda legal colombiana, se redimirán en nuevos pesos, a la tasa que resulte de aplicar las normas que produzca la autoridad monetaria y cambiaria. Esa tasa mantendrá la equivalencia que por esta ley crea, con la que habría resultado si tales obligaciones hubieran sido redimidas en los pesos regulados por la Ley 31 de 1992. Tales operaciones cambiarias no significan la dolarización de la economía colombiana.

Artículo 5°. La Superintendencia de Industria y Comercio, o el organismo que haga sus veces, en coordinación con la autoridad de vigilancia y control competente para cada sector económico en particular, cuando ello sea procedente, velará porque la indicación pública de precios en los bienes y servicios ofrecidos al público en general, tanto por los mayoristas como por los minoristas, sea presentada, tanto en pesos actuales como en nuevos pesos durante el período de vacancia legislativa.

La Superintendencia de Industria y Comercio tomará las medidas necesarias en ejercicio de todas las facultades previstas en las normas vigentes en materia de promoción de la competencia y protec-

ción del consumidor, para impedir y reprimir la especulación y alzas de precios con motivo del cambio de denominación de la moneda.

Todos los agentes económicos al expresar los nuevos valores en razón de la convertibilidad de la moneda actual al nuevo peso, lo harán utilizando como máximo dos cifras decimales y desechando el tercer decimal, utilizando el procedimiento de aproximaciones así: si la tercera cifra o milésima, es mayor o igual a cinco, la segunda cifra o centésima se incrementará en una unidad; y si la tercera cifra es menor de cinco, el número que exprese la centésima quedará igual.

Artículo 6°. La presente ley entrará a regir a partir del 1° de enero de 2008.

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., mayo 3 de 2006

En sesión de la fecha y en los términos anteriores fue aprobado en Primer Debate el Proyecto de ley número 165 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana, previo anuncio de su votación en sesión del día miércoles 26 de abril de 2006 (dando cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003).

Una vez aprobado el proyecto, el señor Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara, designó como ponentes para Segundo Debate a los mismos ponentes de Primer Debate, adicionando a los honorables Representantes Oscar Darío Pérez Pineda y Adriana Gutiérrez Jaramillo.

Lo anterior para que dicho proyecto siga su curso reglamentario en la Plenaria de...

*Omar Armando Baquero Soler*, Ponente Coordinador; *Enrique Emilio Angel Barco*, *Luis Enrique Salas Moisés*, *Oscar Darío Pérez Pineda*, *Adriana Gutiérrez Jaramillo*, Ponentes; *César Negret Mosquera*, Presidente; *Jair Ebratt Díaz*, Secretario (E.).

# ACTAS DE CONCILIACION

## ACTA DE CONCILIACION

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2005 SENADO, 074 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores.*

Bogotá, D. C., mayo 31 de 2006

Señores

MESA DIRECTIVA

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Conciliación al Proyecto de ley número 296 de 2005 Senado, 074 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se permite la rea-*

*lización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores.*

Respetados señores:

Por medio del presente escrito nos permitimos presentar acta de conciliación al proyecto de la referencia, en cumplimiento del artículo 161 de la Constitución, manifestando que acogemos el texto aprobado en Senado el pasado 9 de mayo del presente año.

El objeto de esta conciliación radica en que el texto aprobado por el Senado incluyó el siguiente artículo:

Artículo 3°. *Judicatura al servicio de las entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país.* Modifíquese el literal h) del numeral 1, artículo 23 del Decreto 3200 de 1979, el cual quedará así:

“h) Abogado o Asesor Jurídico de entidad sometida a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país”.

El resto de los artículos fueron aprobados sin modificaciones en ambas Cámaras.

En tal sentido proponemos el siguiente texto para aprobación de la honorable Cámara de Representantes:

**PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2005 SENADO,  
074 DE 2004 CAMARA**

*por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Judicatura al servicio de las Ligas y Asociaciones de Consumidores.* Los estudiantes de las Facultades de Derecho para cumplir con el requisito de Judicatura o aquel que haga sus veces, para optar por el título de Abogado, podrán actuar como asesores jurídicos de las ligas y asociaciones de consumidores, con el fin de representar legalmente y coadyuvar la defensa de los derechos de los consumidores.

Artículo 2°. *De la prestación del servicio.* El requisito de Judicatura prestado a las Ligas y Asociaciones de los Consumidores será ad honórem y no causará remuneración alguna.

Artículo 3°. *Judicatura al servicio de las entidades sometidas a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país.* Modifíquese el literal h) del numeral 1, artículo 23 del Decreto 3200 de 1979, el cual quedará así:

“h) Abogado o Asesor Jurídico de entidad sometida a inspección, vigilancia y control de cualquiera de las Superintendencias establecidas en el país”.

Artículo 4°. Los estudiantes interesados en realizar su Judicatura en las Ligas y Asociaciones de Consumidores, serán postulados por la universidad respectiva. Para estos efectos, la organización nacional a la que pertenezca la Liga o Asociación de que se trate, deberá tener suscrito con la Universidad respectiva un convenio especial que permita acreditar por parte del egresado, el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan sobre el particular, con el propósito de garantizar la eficacia de este programa. Para gozar de estos beneficios las Ligas y Asociaciones de Consumidores deberá estar legalmente constituidas, ser organizaciones idóneas y tener una existencia activa de por lo menos

cinco años continuos, a partir de su reconocimiento por la autoridad competente.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

*Jaime Amín Hernández,*  
Representante a la Cámara;  
*Andrés González Díaz,*  
Senador de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 156 jueves 1° de junio de 2006  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**Págs.**

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley número 145 de 2005, por la cual se modifican los artículos 772, 773 y 774 del Código de Comercio sobre factura cambiaria de compraventa.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 254 de 2005 Cámara, por la se adiciona un párrafo en el artículo 2° de la Ley 509 de 1999 y se dictan otras disposiciones.....	5
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto final del Proyecto de Ley número 19 de 2005 Cámara, por la cual se reglamentan los mecanismos para la venta de licores al exterior y se protegen las rentas obtenidas del ejercicio del monopolio de licores. ....	7
Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 165 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana. ....	13

**TEXTOS APROBADOS EN COMISION**

Texto al Proyecto de ley Número 165 de 2005 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión del día miércoles 3 de mayo de 2006, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.....	18
---	----

**ACTAS DE CONCILIACION**

Acta de conciliacion al Proyecto de Ley número 296 de 2005 Senado, 074 de 2004 Cámara, por medio de la cual se permite la realización de la judicatura al servicio de las ligas y asociaciones de consumidores.....	19
---	----