



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 651

Bogotá, D. C., jueves, 16 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE,  
 PRIMERA VUELTA, AL PROYECTO DE ACTO  
 LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2010 SENADO**

*por el cual se constituye el Sistema General  
 de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361  
 de la Constitución Política y se dictan otras  
 disposiciones sobre el Régimen de Regalías  
 y Compensaciones.*

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

**1. ANTECEDENTES**

El día 31 de agosto de 2010, el Gobierno Nacional, por conducto de los señores ministros de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, y de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega, radicó en la Secretaría General del honorable Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones, todo de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

La Secretaría General del honorable Senado de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2<sup>o</sup> de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992, asignó el conocimiento

de la presente iniciativa a la Comisión Primera Constitucional Permanente, la cual se encarga, entre otros asuntos, de las reformas a la Carta Política, como lo es el objeto del presente proyecto.

**2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El proyecto de Acto Legislativo puesto en consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional, consta de tres (3) artículos incluido el que se refiere a la vigencia y derogatorias.

Los artículos 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> pretenden modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política vigente, en los cuales se contienen básicamente el régimen actual de regalías y compensaciones por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables.

Actualmente, existen dos clases de regalías, las directas y las del Fondo Nacional de Regalías; en cuanto a las directas, su participación le corresponde, en la proporción definida en la ley, a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanta explotación de recursos naturales no renovables, al igual que los puertos por donde se transporten los mismos; y las del Fondo Nacional de Regalías, que financian proyectos destinados a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a proyectos regionales de inversión prioritarios, según los respectivos planes de desarrollo.

*nales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: Comisión Primera. Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; Rama Legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos". (Se ha subrayado).*

<sup>1</sup> "Artículo 2<sup>o</sup>. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucio-

Este esquema pretende modificarse a través de la creación del Sistema General de Regalías, pasando a un esquema que abarque la totalidad de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, a que tiene derecho el Estado, tal y como lo dice hoy en día el artículo 360 Superior, y que se destine a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público regional.

La modificación que se propone, tal y como lo menciona la exposición de motivos del proyecto, se basa fundamentalmente en la equidad.

La equidad, entendida desde tres diferentes puntos de vista: la equidad regional, la equidad social y la equidad para la defensa de la competitividad nacional, principios sobre los cuales, se finca el nuevo Sistema General de Regalías.

La defensa de la estabilidad fiscal y macroeconómica, la generación de empleo, la competitividad del aparato productivo a través de un nivel razonable de tasa de cambio y la prevención de las crisis económicas, son factores que se materializan a través del Fondo de Ahorro y Estabilización Regional, de tal manera que los recursos de las regalías se inviertan en beneficio no sólo de las actuales generaciones, sino de las que están por venir. Pero, además, se convierte en un instrumento de política económica anticíclica garantizando la estabilidad del gasto público regional hacia futuro. Esto garantiza que en épocas de bajos ingresos, las autoridades regionales puedan mantener inalterada la inversión regional, lo cual redundará en el bienestar de la población, en especial la de escasos recursos. Todo ello, sin perder de vista los efectos macroeconómicos que esta decisión comporta.

La equidad intergeneracional ha sido objeto de atención en la discusión de Regalías desde su origen a través de los Fondos destinados al Fonpet. Esa misma filosofía inspira la asignación de recursos hacia este destino. En igual sentido, garantizará la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales.

La equidad regional, la cual reviste una especial importancia para los ponentes, se expresa a través de la inversión de recursos en proyectos de desarrollo en todas las regiones del país. Así, si bien los actuales beneficiarios de los recursos de regalías continúan teniendo acceso a una mayor proporción de los recursos que las demás regiones, empiezan a beneficiarse todas las regiones del país, consolidando el hecho de que las regalías le pertenecen al Estado, y por ende, a todos los colombianos.

Por último, y no menos importante, encontramos el concepto de la equidad social, con el cual se pretende inyectar una mayor cantidad de recursos de regalías a las zonas más pobres del país, a través de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Competitividad Regional, compuesto a su vez de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.

Así, los ponentes queremos hacer énfasis en que los actuales beneficiarios de los recursos de regalías no dejarán de serlo, de hecho, podrán acceder a los recursos del Fondo de Compensación Regional, teniendo prioridad las regiones más pobres del país, e incluso, podrán tener participación del Fondo de Desarrollo Regional.

De otra parte, los ponentes hemos sido insistentes en transmitir las dudas que aquejan a las regiones, sobre los efectos de la reforma constitucional que se pre-

tende. Por ello, el Gobierno Nacional ha sustentado, en las reuniones que se han llevado a cabo con los ponentes y con la mesa directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, que con el presente proyecto de Acto Legislativo no se pretende, por parte del Gobierno Nacional, apropiarse ni centralizar los recursos de las regalías, no modifica el cálculo total de las mismas y, en cambio, promueve la autonomía regional y brinda herramientas sostenibles para desarrollar cabalmente el principio de descentralización garantizado en la Constitución Política.

En efecto, se ha considerado fundamental precisar que el apoyo de los ponentes a la presente iniciativa parte del postulado inalterable de la autonomía territorial, garantizado ampliamente en la Constitución Política. Para efectos de que dicho precepto constitucional se concrete en el manejo de las regalías, el acuerdo político al cual han llegado los suscritos ponentes con el Gobierno Nacional se funda en la consideración de que, al expedirse la ley que desarrollará la presente propuesta de reforma constitucional, esta establece que las entidades territoriales estarán como actores definitorios en los órganos de administración de los Fondos cuya creación se propone, órganos a los que también concurrirá la Nación.

Se destaca también que el acuerdo referido contempla la necesidad de que, en la destinación de los recursos de las regalías, se priorice de manera decidida la protección al recurso hídrico, fundamental para el desarrollo de la actividad de explotación de recursos naturales.

De igual manera, para los ponentes es muy importante que el Gobierno Nacional tenga en cuenta que la reforma que nos ocupa debe estar acompañada de eliminar la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos al sector de minería e hidrocarburos (artículo 158-3 Estatuto Tributario), con la cual se obtendrá un mayor recaudo tributario nacional mediante un esfuerzo adicional de dicho sector, teniendo en cuenta el previsible aumento de sus utilidades derivadas del incremento en la explotación prevista para los próximos años.

### **El Proyecto en general**

El artículo 1º, que modifica el artículo 360, mantiene en su primer inciso la titularidad de las regalías, por la explotación de los recursos naturales no renovables, en cabeza del Estado, es decir, la totalidad de los habitantes de Colombia tienen derecho a participar de los recursos que genera tal actividad.

En el segundo inciso, se refiere a una ley que deberá ser de iniciativa del Gobierno Nacional, múltiples aspectos relevantes en cuanto a la regulación de las regalías, tales como la distribución de los ingresos provenientes de las mismas, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos.

Consideramos relevante destacar, entonces, que le corresponderá al Legislador definir los aspectos concretos que desarrollen las disposiciones constitucionales que se modifican con este proyecto de Acto Legislativo.

El artículo segundo del proyecto, que modifica totalmente el artículo 361 actual, tiene como aspecto principal la eliminación del Fondo Nacional de Regalías, sobre el cual se dispone su supresión y en consecuencia, el Gobierno Nacional deberá proceder a su liquidación.

De la misma manera, en el nuevo artículo 361 se constituye el Sistema General de Regalías con los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones; define quiénes son sus beneficiarios, manteniéndose los actuales e incluyendo el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional, el Fondo de Competitividad Regional y los recursos para ciencia, tecnología e innovación.

### **Los Fondos**

El primero de los fondos de que se ocupa el Acto Legislativo, es el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional, el cual tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, con el propósito de reducir la volatilidad en los recursos de inversión regional, es decir, generar ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos, de tal manera, que permita mantener estable el gasto en aquellos periodos en los cuales las regalías son más escasas. Se prevé que este Fondo sea administrado por el Banco de la República y su monto nunca excederá del 30% de los recursos del Sistema General de Regalías.

El otro Fondo, y quizás el más importante del Proyecto de Acto Legislativo, es el Fondo de Competitividad Regional, el cual financiará proyectos regionales de desarrollo, y estará compuesto hasta por un 70% de los recursos de inversión regional, siendo estos, los resultantes de detraer los destinados al ahorro pensional territorial y al Fondo de Ahorro y Estabilización Regional.

Este Fondo, se compone a su vez, de otros dos, el de Compensación Regional y el de Desarrollo Regional, que como se ha mencionado, es otra de las formas en las cuales se pretende materializar la equidad en materia de regalías entre las entidades territoriales del país, teniendo como propósito la financiación de proyectos regionales de desarrollo, cuya especificidad será determinada en la ley y podrá abarcar, entre otros, temas ambientales como la protección del recurso hídrico, infraestructura, etc.

Se contempla expresamente que la distribución de sus recursos se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia en el gasto público, población y equidad regional.

El Fondo de Compensación Regional, que como se vio, hace parte del Fondo de Competitividad Regional, tendrá una duración temporal de veinte años, lapso en el cual las regiones más pobres del país, con especial énfasis en las zonas fronterizas y costaneras, que son aquellos territorios en donde se concentran los mayores niveles de pobreza de nuestro país, y a los cuales el Estado debe llegar con una mayor cantidad de recursos con el fin de superar los atrasos que padecen. Este se compondrá, en el año 2012, con recursos equivalentes a un porcentaje del 40% de los que componen el Fondo de Competitividad Regional, porcentaje inicial que se irá disminuyendo en la forma gradual que define la ley, de tal manera que al final del vigésimo año la totalidad de los recursos se concentren en el Fondo de Desarrollo Regional.

El Fondo de Desarrollo Regional, que coexistirá con el de Compensación y cuyos recursos se irán incrementando en la medida en que se disminuyan paulatinamente los de este último, financiará proyectos en todas las regiones del país, inclusive en aquellas que también tengan participación en el de Compensación.

El Fondo de Competitividad Regional, cuya propuesta era que fuera administrado por el Gobierno Nacional, los ponentes proponemos que tal condición se elimine, y que sea la ley la que defina sus condiciones de operación. En todo caso, los recursos, en su totalidad, beneficiarán a las entidades territoriales.

### **Ahorro pensional territorial**

Los recursos de regalías, que como se ha presentado, están destinados a financiar proyectos de desarrollo en las regiones del país, preservan la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales.

Dichos recursos, equivalentes al 10% del total del Sistema General de Regalías, deberán ser descontados del total a ser distribuido como participación, tanto de los Fondos como de los receptores directos. Esto, con el fin de seguir avanzando en la financiación del pasivo con que actualmente cuentan las entidades territoriales a su cargo, y que de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualmente asciende a aproximadamente \$82,4 billones.

### **Inversión en ciencia, tecnología e innovación**

En la campaña, el presidente Santos se comprometió con los colombianos a destinar un 10% de las regalías para inversión en ciencia, tecnología e innovación, como un mecanismo para generar crecimiento económico sostenido en las diferentes regiones del país. Postulado que compartimos los ponentes, quienes estimamos como necesario y muy importante el avance de nuestro país en este campo.

De otra parte, el artículo segundo del proyecto cuenta con un párrafo según el cual:

*“Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, y el gasto que se realice con los recursos del Sistema, se programará y ejecutará en la forma que señale la ley a que se refiere el artículo 360 de la Constitución Política”.*

Dicha norma ha generado preocupación en ciertos sectores de la opinión pública, la cual los ponentes hemos transmitido al Gobierno Nacional, quien ha argumentado que la disposición aludida no tiene la intención de atentar contra la descentralización ni, menos, contra la autonomía de las entidades territoriales, puesto que, por el contrario, lo que busca la iniciativa es garantizar tales principios y generar un ambiente de estabilidad en los recursos con que se financian proyectos regionales de desarrollo.

La intención de que los recursos del Sistema General de Regalías no hagan parte del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones, no es otra que garantizar que dichas sumas no hagan parte de las cuentas fiscales de la Nación, ni estén sujetos a las limitaciones propias de tales recursos, reiterando la garantía de que los recursos de regalías, que son del Estado, se distribuirán a las regiones en la forma prevista en el Acto Legislativo y en la ley que lo regulará.

De hecho, será esta última ley la que determine las particularidades con las cuales se programará y ejecutará el gasto con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

### **3. TRÁMITE**

Una vez recibido el proyecto de Acto Legislativo, y asignados los ponentes, se convocó a una Audiencia Pública que se llevó a cabo el pasado 13 de septiembre en el recinto de la Comisión Primera del honorable Senado de la República.

En esta oportunidad, concurrieron gobernadores, alcaldes, los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, el Viceministro del Interior y el Director de Colciencias.

Intervinieron los señores Gobernadores de Santander, Arauca, Amazonas, Casanare; los alcaldes de Barrancabermeja, y Castilla la Nueva, diputados de la Asamblea Departamental del Casanare, delegados del departamento del Huila, ciudadanos y por supuesto, algunos miembros de la Comisión.

Se expresaron diferentes puntos de vista los cuales han sido analizados, tanto por los ponentes, como por el Gobierno Nacional en las diferentes reuniones que se han llevado a cabo para el efecto. Algunos de ellos se reflejan en la presente ponencia, así como servirán para enriquecer el debate que ahora se inicia y que deberá culminar con una reforma a los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

De igual manera, la mesa directiva de la Comisión Primera, ha dispuesto la realización de, al menos, dos foros regionales sobre este asunto, con el fin de conocer, de primera mano, la opinión de las regiones sobre el nuevo esquema constitucional de las regalías y compensaciones.

#### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, luego de diversas jornadas de concertación con el Gobierno Nacional, con nuestras bandadas y con diferentes sectores de la opinión pública, hemos decidido introducir cambios en el texto originalmente presentado a consideración del Congreso de la República.

Fundamentalmente, se ha considerado necesario hacer énfasis en el carácter regional que tienen los recursos de regalías y compensaciones, y que estos se deben destinar a financiar proyectos que beneficien a las entidades territoriales a través de diferentes caminos, como lo son los fondos de ahorro, los de inversión y la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

Igualmente, los ponentes proponemos la eliminación de la facultad al Gobierno Nacional para la administración del Fondo de Competitividad Regional, lo cual no implica que el mismo sea manejado directamente por las entidades territoriales, sino a través de un mecanismo eficiente determinado por la ley a que se refiere el primer artículo del acto legislativo.

Se modifica, entonces, únicamente el artículo segundo del proyecto de acto legislativo, el cual queda así:

**Artículo 2º.** El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías.

Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional y el Fondo de Competitividad Regional. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones.

Los recursos del Sistema General de Regalías se destinarán a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones

en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público, en las regiones.

De los recursos del Sistema General de Regalías, se descontará un 10% con destino a ahorro pensional territorial, y los recursos restantes se distribuirán entre el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional y la inversión regional.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Regional será administrado por el Banco de la República y estará constituido por una parte del valor total de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, descontado el ahorro pensional territorial, en los términos que se definen en la ley a que se refiere el artículo anterior. Tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional. En todo caso, los recursos destinados a este Fondo no podrán exceder del 30% de los recursos del Sistema General de Regalías que defina la ley.

Los recursos de inversión regional se asignarán al Fondo de Competitividad Regional y a las entidades territoriales a que se refiere el segundo inciso del presente artículo. Estos recursos, anualmente, crecerán en un monto equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de las regalías, la diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización Regional.

El Fondo de Competitividad Regional, corresponderá a un porcentaje de los recursos de inversión regional y estará conformado a su vez por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, los cuales se constituyen en un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país y su finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo. La distribución de sus recursos se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia en el gasto público de las regiones, población y equidad regional.

El Fondo de Compensación Regional tendrá una duración de veinte años, a partir de la vigencia de la ley a que se refiere el artículo anterior. Se compone con un porcentaje del valor de los recursos del Fondo de Competitividad Regional y se destinará a las regiones más pobres del país, asignándole una alta prioridad a las zonas costaneras y fronterizas. A su vez, el Fondo de Desarrollo Regional, al cual tendrán acceso todas las regiones del país, tendrá duración indefinida y se financiará con el porcentaje restante de los recursos del Fondo de Competitividad Regional. La misma ley definirá la gradualidad en la asignación de los porcentajes entre los dos Fondos, de tal manera que al final del vigésimo año la totalidad de los recursos se concentren en el Fondo de Desarrollo Regional.

El diez por ciento de los recursos de inversión regional a que se refiere el inciso cuarto del presente artículo, se destinará a proyectos de ciencia, tecnología e innovación en todas las entidades territoriales y se ejecutará de conformidad con la ley a que se refiere el artículo anterior.

Los recursos de los departamentos, municipios y distritos, en su condición de productores; así como los que correspondan a los puertos marítimos y fluviales, se destinarán conforme a los criterios que para el efecto establezca la ley a que se refiere el artículo anterior.

**Parágrafo.** Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, y el gasto que se realice con los recursos del Sistema,

se programará y ejecutará en la forma que señale la ley a que se refiere el artículo 360 de la Constitución Política.

**Parágrafo Transitorio.** Suprímase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al Liquidador y el procedimiento y plazo de la liquidación.

#### **Proposición:**

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 Senado, *por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones*”, con el pliego de modificaciones adjunto.

*Roy Barreras Montealegre, Coordinador Ponente; Jorge Eduardo Londoño U., Hernán Andrade Serrano (sin firma), Néstor Iván Moreno Rojas (sin firma), Luis Fernando Velasco Chávez, Javier Cáceres Leal (sin firma), Juan Carlos Rizzetto L., Ponentes.*

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2010 SENADO**

*por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*

El Congreso de Colombia

#### **DECRETA:**

**Artículo 1º.** El artículo 360 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

La Ley, por iniciativa del Gobierno, determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación, funcionamiento del Sistema General de Regalías y las condiciones en las que los beneficiarios participarán de sus recursos”.

**Artículo 2º.** El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones constituyen el Sistema General de Regalías.

Serán sujetos beneficiarios del Sistema General de Regalías, el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional y el Fondo de Competitividad Regional. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos tendrán derecho de participación en las regalías y compensaciones.

Los recursos del Sistema General de Regalías se destinarán a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura, inversiones

en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público, en las regiones.

De los recursos del Sistema General de Regalías, se descontará un 10% con destino a ahorro pensional territorial, y los recursos restantes se distribuirán entre el Fondo de Ahorro y Estabilización Regional y la inversión regional.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Regional será administrado por el Banco de la República y estará constituido por una parte del valor total de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, descontado el ahorro pensional territorial, en los términos que se definan en la ley a que se refiere el artículo anterior. Tendrá como objetivo general absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional. En todo caso, los recursos destinados a este Fondo no podrán exceder del 30% de los recursos del Sistema General de Regalías que defina la ley.

Los recursos de inversión regional se asignarán al Fondo de Competitividad Regional y a las entidades territoriales a que se refiere el segundo inciso del presente artículo. Estos recursos, anualmente, crecerán en un monto equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de las regalías, la diferencia se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización Regional.

El Fondo de Competitividad Regional, corresponderá a un porcentaje de los recursos de inversión regional y estará conformado a su vez por el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional, los cuales se constituyen en un mecanismo de equidad entre las entidades territoriales del país y su finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo. La distribución de sus recursos se realizará con base en los criterios de pobreza, eficiencia en el gasto público de las regiones, población y equidad regional.

El Fondo de Compensación Regional tendrá una duración de veinte años, a partir de la vigencia de la ley a que se refiere el artículo anterior. Se compone con un porcentaje del valor de los recursos del Fondo de Competitividad Regional y se destinará a las regiones más pobres del país, asignándole una alta prioridad a las zonas costaneras y fronterizas. A su vez, el Fondo de Desarrollo Regional, al cual tendrán acceso todas las regiones del país, tendrá duración indefinida y se financiará con el porcentaje restante de los recursos del Fondo de Competitividad Regional. La misma Ley definirá la gradualidad en la asignación de los porcentajes entre los dos Fondos, de tal manera que al final del vigésimo año la totalidad de los recursos se concentren en el Fondo de Desarrollo Regional.

El diez por ciento de los recursos de inversión regional a que se refiere el inciso cuarto del presente artículo, se destinará a proyectos de ciencia, tecnología e innovación en todas las entidades territoriales y se ejecutará de conformidad con la ley a que se refiere el artículo anterior.

Los recursos de los departamentos, municipios y distritos, en su condición de productores; así como los que correspondan a los puertos marítimos y fluviales, se destinarán conforme a los criterios que para el efecto establezca la ley a que se refiere el artículo anterior.

**Parágrafo.** Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, y el gasto que se realice con los recursos del Sistema,

se programará y ejecutará en la forma que señale la ley a que se refiere el artículo 360 de la Constitución Política.

**Parágrafo transitorio.** Suprímase el Fondo Nacional de Regalías. El Gobierno Nacional designará al Liquidador y el procedimiento y plazo de la liquidación.

**Artículo 3º.** *Vigencia y derogatorias.* El presente Acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y, a partir de la promulgación de la ley a que se refiere el artículo 1º, deroga las normas que le sean contrarias.

*Roy Barreras Montealegre, Coordinador Ponente; Jorge Eduardo Londoño U., Hernán Andrade Serrano (sin firma), Néstor Iván Moreno Rojas (sin firma), Luis Fernando Velasco Chávez, Javier Cáceres Leal (sin firma), Juan Carlos Rizzetto L., Ponentes.*

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal en Colombia, en desarrollo del numeral 13, artículo 150 de la Constitución Política.*

Señores

HONORABLES SENADORES

Integrantes Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad.

Honorables Senadores:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera nos ha correspondido el honoroso encargo de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley número 34 de 2010 Senado, en cumplimiento de lo cual nos permitimos rendir ponencia favorable al proyecto antes citado en los siguientes términos:

#### **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

Al momento de abordar propuestas sobre la modificación de la denominación de la moneda legal en nuestro país, se hace necesario recordar el importante trabajo realizado por el honorable Senador José Jaime Nicholls (q.e.p.d.), a quien en esta Exposición de Motivos se rinde un reconocimiento especial por la seriedad y profundidad que en su momento le imprimió a su propuesta, presentada a consideración del Congreso de la República el día 22 de agosto del año 2000.

Haciendo una breve síntesis del trámite de la iniciativa antes citada podemos señalar de manera particular que a partir de su presentación se llevaron a cabo numerosas reuniones entre parlamentarios y funcionarios del Gobierno de la época, de igual forma se consultó la opinión de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, quienes manifestaron su beneplácito con esta propuesta y se ofrecieron en su momento a trabajar de manera conjunta en su estructuración.

El día 24 de noviembre del 2000, el gerente del Banco de la República de entonces doctor Miguel Urrutia y el Ministro de Hacienda del momento doctor Juan Manuel Santos, ratificaron ante la opinión pública Nacional su apoyo al citado proyecto de ley, expresando además que las condiciones de la economía del momento eran favorables para tomar esta decisión gracias

al triunfo que se estaban apuntando las autoridades económicas en la lucha para someter a la baja la inflación en nuestra economía; recordemos que en esa época el país reportaba cifras de inflación cercanas al 9%.

Durante el trámite de la iniciativa antes citada se llevaron a cabo foros en las universidades y en las principales ciudades del país, las cuales se acompañaron de encuestas realizadas por el Banco de la República sobre la percepción, aceptación y conocimiento de esta propuesta; estos trabajos arrojaron un resultado favorable en relación con la aprobación de esta iniciativa<sup>1</sup>.

Luego de ser aprobado en la Comisión III del Senado, fue debatido y aprobado por la plenaria del Senado en segundo debate el día 26 de abril de 2001. Continuando su trámite legislativo el proyecto hizo tránsito a la Cámara de Representantes, donde fue aprobado por la Comisión III el día 3 de octubre de 2001, surtiéndose así su tercer debate.

A pesar de que se llevaron a cabo deliberaciones sobre esta iniciativa en ámbitos académicos y en el propio Congreso, la plenaria de la Cámara de Representantes no dio el cuarto y último debate al proyecto de ley, lo que ocasionó que por términos establecidos en la Constitución y en el Reglamento Interno del Congreso esta propuesta no llegara a materializarse como ley de la república.

#### **1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

El proyecto en estudio basa su fundamento de manera directa en la propia Constitución Nacional, la cual establece en su Capítulo III, **artículo 150**, la facultad general del Congreso Nacional de hacer las leyes y por medio de estas cumplir las siguientes Funciones:

**“Numeral 13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.”**

Tal y como se observa de la norma citada, el proyecto que procedemos a estudiar y del cual presentamos ponencia positiva, es uno de los pocos, tal vez el único de los casos en los cuales puede participar el Congreso Nacional de manera autónoma y con iniciativa propia en la estructuración y manejo de los asuntos monetarios en nuestro país, los cuales en nuestro ordenamiento jurídico, han sido cuidadosamente dejados en su sabiduría y en su calidad de institución independiente pueda darle al Banco de la República.

#### **2. LA PROPUESTA ACTUAL.**

Atendiendo de forma particular a las actuales circunstancias económicas que vive el país nos hemos propuesto someter a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa que pretende recoger el trabajo realizado por el honorable Senador José Jaime Nicholls (q.e.p.d.), y de quienes en su momento participaron de las deliberaciones propias de su trámite en el parlamento; se procede a introducirle algunas variaciones con el fin de complementarla y actualizarla en su contenido.

Un elemento muy importante a nuestro juicio es reabrir nuevamente el debate sobre la conveniencia de modificar la denominación de la moneda legal en nuestro país; aprovechar la existencia de un entorno económico más favorable para dar este paso y con esto contribuir a mejorar las condiciones transaccionales de nuestra moneda.

<sup>1</sup> MARÍA AMPARO ROPERO, CARLOS HUERTAS. Encuesta sobre Cambio de Unidad Monetaria, sep. 2000-Banco de la República.

En la práctica esta iniciativa se resume diciendo que lo se propone es suprimirle (3) tres ceros al peso actual, mediante la creación de un Nuevo Peso, el cual será equivalente a mil (1000) pesos actuales y dividirá en cien (100) centavos, es decir cada \$1000 se convierten en (1) "Nuevo Peso".

De manera general podemos decir que el proyecto busca entre otros beneficios la simplificación en el manejo de las cantidades de la moneda Nacional; en la actualidad las contabilidades son complejas de registrar debido a la cantidad de ceros que se manejan; al suprimir tres ceros al peso actual, se facilitarían los procesos contables para las empresas, el manejo del dinero y las transacciones en general.

Conviene aclarar de manera categórica que la reducción de los ceros en nuestra moneda no representa **modificación alguna en términos de las políticas y facultades que el Poder Ejecutivo tiene en la economía, no tiene nada que ver con procesos de dolarización de nuestra moneda, no afectará el costo de vida de los ciudadanos y de ninguna manera es un factor que pueda influir de manera directa o indirecta en los niveles inflacionarios de nuestra economía.**

### 3. CONTEXTO TEÓRICO DE LA PROPUESTA.

Con el fin de aportar mayor claridad sobre el presente proyecto de ley sometido a consideración del honorable Congreso de la República, pretendemos realizar algunas precisiones conceptuales acerca de este tema:

Desde el punto de vista histórico podemos reseñar que tanto las sociedades antiguas como las modernas han tenido que enfrentar en mayor o menor medida, los retos que impone el intercambio de bienes; en el pasado se utilizaron como medios de intercambio el maíz, el ganado, la plata, el oro; tal y como era de esperarse estos elementos presentaban grandes inconvenientes prácticos, debido a las dificultades propias de su manejo, almacenamiento y la disparidad de criterios en su valoración. Es entonces donde la moneda que hoy conocemos como tal, es acogida por el sistema económico como principal medio de intercambio.

Teniendo claridad sobre el origen de la moneda se puede decir que desde el punto de vista económico cumple tres funciones básicas:

- Sirve como elemento general de cambio o de transacción de bienes.
- Como unidad de cuenta.
- Como depósito de valor.

La importante función de la moneda como elemento general de cambio en la economía, se ve representada como un mecanismo que facilita las relaciones de intercambio de bienes entre personas. La moneda sirve para negociar con otras personas bienes y/o servicios o también para realizar operaciones en las cuales el objeto lo constituye el intercambio de este mismo elemento entre varias personas.

En lo que tiene que ver con la función de unidad de cuenta, la moneda es un parámetro de referencia o medida sobre el cual todos los valores de los bienes en una economía toman su base, es decir, al existir unidad de cuenta no es viable para los agentes económicos discutir o discrepar sobre su valoración de la moneda que se usa como medio de intercambio.

Como depósito de valor, la moneda actúa para quien la tiene como un medio que le permite acumular poder de compra en el tiempo, es decir, la moneda le permite a las personas ahorrar para luego comprar<sup>2</sup>.

En Colombia, formalmente podemos hablar de moneda a partir de las deliberaciones del Congreso Constituyente de Cúcuta en el año 1821; este congreso se ocupó del tema para mitigar los problemas que estaban causando los múltiples medios de intercambio que había traído la guerra de independencia<sup>3</sup>.

El citado Congreso Constituyente de 1821; estableció la creación de monedas de platino de cuatro, dos y un peso, con una equivalencia de cuatro pesos la onza de platino, esta moneda debía recibirse en todos los contratos públicos y privados así como en el pago de derechos, contribuciones y toda clase de impuestos (Torres, 1980, 19).

Sobre los orígenes de los billetes en el país hay que reseñar que estos datan desde la creación del Banco de la República que se dio en el año 1923; esta importante institución fue creada a partir de la Ley 25 de ese mismo año. Mediante esta norma se reorganizó el sistema financiero de la época y el Gobierno tomó el monopolio exclusivo de la impresión de moneda circulante, tal cual ocurre en la actualidad.

Teniendo claridad sobre el concepto histórico de la moneda en nuestra economía, procedamos ahora con el análisis de las circunstancias que motivaron hoy a proponer reabrir el debate sobre la modificación de la denominación de la moneda que actualmente rige en nuestro país.

El origen de esta iniciativa coincide con el anuncio que a comienzos de año 2.10, hiciera el Banco de la República en el sentido que estaba estudiando la posibilidad de emitir billetes de \$100.000.00 pesos. En este escenario y atendiendo a las favorables e históricas cifras que ha venido manejando nuestra economía en términos de inflación. Hemos decidido proponer que se reabra la discusión sobre este tema, además, porque consideramos que nuestra moneda debe avanzar desde el punto de vista práctico a solucionar los problemas que en la actualidad se presentan con el manejo de altas cantidades.

**El objetivo principal del proyecto en estudio es hacer más eficiente y práctico el uso o manejo de la moneda, en consecuencia su efecto real solo será nominal.**

Conviene anunciarle al honorable Congreso de la República y a la ciudadanía en general que previo a la presentación de este Proyecto de ley, se consultó la opinión del Banco de la República, entidad rectora de la política monetaria Colombiana, quien por medio de su representante legal y Gerente doctor José Darío Uribe, expresó de manera verbal su beneplácito con la intención contenida en el proyecto por considerarla benéfica para la política monetaria Nacional.

### 4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

Dando una mirada a los procesos que han desarrollado otras naciones que han adoptado medidas semejantes a las que se proponen en esta iniciativa, nos

<sup>2</sup> VARGAS BUENDÍA, JUAN. SUSTITUCIÓN MONETARIA EN COLOMBIA: COSTOS Y BENEFICIOS. Julio de 2002.

<sup>3</sup> TORRE GARCÍA, GUILLERMO. Historia de la Moneda en Colombia, 2<sup>da</sup> Edición. Medellín: Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES, 1980.

permite concluir que las modificaciones o sustituciones a la unidad monetaria son más convenientes en las economías que presentan niveles de inflación a la baja, tal y como es caso el de Colombia, en los últimos años hemos alcanzado históricas cifras en el manejo de la inflación.

En procesos hiperinflacionarios pueden eliminarse tres ceros del valor nominal de los billetes y monedas. Pero los cambios de denominación de la moneda no siempre ocurren como consecuencia de altas inflaciones; existen casos donde se ha realizado el cambio para buscar un balance respecto de las demás monedas de la región y para simplificar el manejo de cantidades y no como producto de una crisis, ejemplo de ello Paraguay y México.

Observemos algunas experiencias específicas:

### **Brasil**

Esta nación ha realizado múltiples reducciones de ceros en su moneda hasta el año 2002, Brasil redujo ceros en su moneda en cinco oportunidades hasta igualarse a los estándares internacionales; estas medidas han estado acompañadas de decisiones y programas orientados a mantener la estabilidad de la moneda.

El Real es la moneda corriente en Brasil desde 1994, fue creado después de sucesivos planes económicos y cambios de monedas en el país, que ya operó con reis, cruzeiro novo, cruzado, cruzado novo, cruzeiro y cruzeiro real. Fue implantado en la gestión del presidente Itamar Franco, bajo el comando del equipo del entonces Ministro de Economía, Fernando Henrique Cardoso, que luego sería electo presidente de la república. El lanzamiento del Plan Real, el 1º de julio de 1994, es un marco histórico en la economía brasileña. La implantación del plan comenzó el 1º de marzo del mismo año, con la creación de un nuevo índice –la Unidad Real de Valor (URV). La URV estandarizó todos los reajustes de precios, cambio y sueldos de manera desvinculada de la moneda vigente, el Cruzeiro Real (CR\$). Cada día, el Banco Central fijaba una tasa de conversión de la URV en CR\$, basada en la media de tres índices diarios de inflación– los bienes y servicios continuaban siendo pagados en CR\$, aunque pasaron a tener una referencia en una unidad de valor estable. Eso permitió, durante tres meses, el alineamiento de los precios sin la necesidad de congelarlos.

Cada Real valía un dólar, o el equivalente a CR\$2.750,00. La moneda fuerte trajo estabilidad de precios y control inflacionario, en un semestre en que la tasa de inflación acumulada llegaba a 758,59%. Para tener una idea, la primera inflación registrada con la nueva moneda alcanzó un récord para la época, de 6,08%. En la actualidad el Real es considerado una de las monedas más fuertes y estables del mundo. Alcanzó su cotización máxima el día 14 de octubre de 1994, cuando llegó a valer 1,20 dólar. Al final de 2002, alcanzó la cotización mínima: 0,25 dólar.

En 2009, el real se valorizó un 30% respecto del dólar, lo que generó cuestionamientos por parte de los exportadores, que argumentaron que perdían competitividad ante los productos importados. “A veces algunos empresarios reclamaron que la moneda está demasiado fuerte; infelizmente la vida es así”, respondió Mantega.

El titular del Banco Central, Henrique Meirelles, destacó que con la consolidación de la estabilidad económica brasileña, el real pasó a ser una moneda de ahorro de las familias y empresas brasileñas. “Es natural

que la población piense en mantener la moneda física en casa”, afirmó. Meirelles enfatizó que el cambio de los billetes ocurre dentro de un criterio de estabilidad y no de un cambio de patrón monetario.

### **Argentina**

El caso de Argentina es muy particular debido a las crisis por las cuales ha atravesado esta economía a lo largo de su historia. El gobierno argentino ha utilizado esta herramienta de eliminar ceros a la moneda en más de 12 oportunidades en 40 años, cabe resaltar que el resultado de estos cambios llevó a este país a implementar un sistema de convertibilidad con relación directa respecto del dólar.

El Peso Convertible o Nuevo Peso Argentino (Símbolo: \$, ISO 4217: ARS) es la actual moneda nacional de la República Argentina. Esta moneda reemplazó en 1992 al Austral; cada peso equivalía a 10.000 australes. Comenzó a circular el 1º de enero de 1992 bajo la llamada Ley de Convertibilidad de 1991. Desde entonces y hasta el 7 de enero de 2002, tuvo un valor monetario igual a 1 dólar estadounidense por peso. Pero a partir de la derogación de la Ley de Convertibilidad bajo el gobierno de Eduardo Duhalde, debido a la fuerte crisis política y económica, se ha visto devaluado su valor hasta el tipo de cambio actual, superior a los 3 pesos por dólar, con un máximo histórico de 4,01 el 26 de junio de 2002.

### **México**

Los Mexicanos adoptaron esta decisión en el año 1993, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, en esta oportunidad se eliminaron tres ceros a la moneda, causando en criterio de los especialistas benéficos impactos al manejo de la economía. Al momento de realizar esta operación los mexicanos se encontraban en un proceso de control significativo de sus índices de inflación; en criterio de muchos analistas esta fue una medida de gran conveniencia adoptada en el momento adecuado, esta circunstancia sumada a la implementación de políticas encaminadas al desarrollo económico le permitieron a esta nación no haber tenido que recurrir a nuevas variaciones en su moneda. En la actualidad se reconocen los significativos avances alcanzados en la simplificación de los cálculos y las transacciones, así como del mejor empleo de los equipos de cómputo y contabilidad<sup>4</sup>.

El proceso de reconversión sufrido por los mexicanos fue calificado como un caso donde el único objetivo era simplificar el manejo de cantidades y no producto de una crisis. A la nueva unidad del sistema monetario mexicano, equivalente a mil pesos de la unidad anterior, se le antepuso transitoriamente el adjetivo ‘nuevo’, que se eliminó a partir de 1996.

### **Paraguay**

Paraguay eliminará tres ceros de su moneda, el guaraní, a partir del 2011 para simplificar las transacciones diarias comerciales y contables, según afirma el Banco Central de Paraguay. Se trata del primer cambio en más de seis décadas que sufrirá la divisa nacional que, para evitar confusión con la anterior, pasará a denominarse ‘nuevo guaraní’ durante un periodo de dos años en el que convivirán ambas monedas, aunque mantendrán los mismos colores y figuras.

Con la medida se pretende garantizar “la simplificación de las tareas cotidianas, las transacciones comerciales, compras, alquileres, también las transacciones

<sup>4</sup> Ponencia Primer Debate Proyecto de ley número 074 – 2001 Comisión Tercera Cámara.

de fuertes volúmenes” además de “reforzar y dar nuevo valor” a la moneda nacional al considerar que “la gente va a cuidar más sus monedas, que van a tener valor”. Traerá una modernización al actual sistema financiero y también fortalecerá la moneda.

La eliminación de los 3 ceros de la moneda guaraní no será la causa de una variación de los precios de los productos ofrecidos en el microcentro de la ciudad. Puede causar una pequeña desestabilidad económica al comienzo del cambio si el gobierno no realiza una buena campaña publicitaria de hacer conocer las nuevas monedas y evitar confusiones generalizadas. Los productos ofrecidos en moneda nacional necesariamente tendrán que ser ofrecidos con dos montos diferentes (cifras diferentes), una con la cifra del guaraní y otro con el nuevo guaraní, que será un costo más para la empresa en el tiempo que el BCP realiza el cambio de los billetes. Se disminuirán las cifras en los montos en las transacciones permitiendo la simplificación en la operación y para su contabilización posterior. Las personas portarán menor cantidad de billetes, la cifra del nuevo guaraní se aproximará a lo utilizado internacionalmente por otras monedas.

#### **Afganistán**

En enero de 2003, el Gobierno de Afganistán creó una nueva moneda llamada el Afghani, que equivalía aproximadamente a 110,45 afganis de edad. Según el Memorando de Políticas Económicas y Financieras entre el gobierno de Afganistán y el Fondo Monetario Internacional, de 24 de marzo de 2004, un régimen de flotación del tipo de cambio sigue siendo la opción más apropiada para países como Afganistán, dado el potencial de grandes cambios estructurales en el futuro próximo y las correspondientes dificultades en la proyección de la demanda de la nueva moneda.

#### **Irak**

El Banco Central iraquí puso en circulación en octubre de 2003 el nuevo dinar iraquí, que dejó sin valor los antiguos billetes con el retrato de Saddam Hussein y buscaba ayudar a la estabilización de la economía iraquí, seis meses después de la caída del antiguo régimen. Los iraquíes disponían de un plazo de tres meses para cambiar los antiguos billetes. El administrador civil estadounidense en Irak, Paul Bremer, había anunciado en julio del 2003 que nuevos billetes reemplazarían al dinar utilizado desde 1991. Las sanciones internacionales impuestas a Irak después de la invasión a Kuwait habían obligado a Bagdad a recurrir a compañías locales para imprimir la moneda.

La moneda utilizada antes de 1991 -conocida como el “dinar suizo”, aun cuando los billetes eran fabricados en Gran Bretaña- sigue circulando en la parte de Kurdistán (norte) que escapó al control gubernamental después de la Guerra del Golfo. La nueva moneda tendrá el mismo valor que los “dinares Saddam” que circulan actualmente, pero un “dinar suizo” tendrá un valor de 150 nuevos dinares. El Banco Central indicó que el nuevo dinar sería “convertible en dólares y otras divisas internacionales al precio del mercado de cambios”. La tasa de cambio actual es de más o menos 2.000 dinares iraquíes por un dólar.

Para salvaguardar la estabilidad del dinar, el Banco Central de Irak debe estar en capacidad de regular el precio y la cantidad de dinero y crédito en la economía. Una manera de lograr este objetivo es mediante el uso de instrumentos políticos indirectos. Estos instrumentos operan mediante la influencia de las condiciones de oferta y demanda en los mercados monetarios, interbancarios y de intercambio extranjero.

Repasando los procesos que han desarrollado otras naciones que han adoptado medidas semejantes a las que se proponen en esta iniciativa, se puede concluir que las modificaciones a la unidad monetaria surten mejores efectos en economías que presentan controles a la baja de sus cifras inflacionarias; en el caso colombiano, en los últimos años hemos alcanzado históricas cifras en el manejo de la inflación, lo que sin duda nos permite afirmar con certeza que las condiciones económicas están dadas con suficiencia para tomar una decisión de esta naturaleza.

#### **5. BENEFICIOS DEL PROYECTO**

La aprobación de esta iniciativa que se encuentra orientada a mejorar la eficiencia de nuestra moneda, se verá representada en los siguientes aspectos<sup>5</sup>:

- Se Facilitaría y reduciría el costo de las operaciones de compra y venta de mercancías y servicios entre personas jurídicas y naturales; se simplifican las operaciones aritméticas.

- Se facilitaría el manejo de las cifras en el presupuesto de la Nación, los departamentos, los municipios, los institutos descentralizados y demás establecimientos públicos, lo mismo ocurriría para las medianas y grandes empresas del sector privado, quienes al realizar operaciones millonarias tendrán que manejar cifras más simples.

- Se simplificaría la Contabilidad del sector público y los particulares en libros y en computadores.

- Se facilitaría la lectura de los estados financieros.

En lo que respecta a sectores especializados como el financiero podemos resaltar como ventajas las siguientes:

- Menor captura de datos al dar menor cantidad de golpes en el momento de la digitación.

- Se simplifica el manejo de cifras grandes y la comprensión de las mismas.

- Eventualmente podría reducirse el proceso al cambiar los formatos y administración de archivos.

- Los informes en papel podrían tener mayor espacio para campos nuevos y para presentar informes financieros más precisos.

- Se evitaría el desbordamiento de los formatos actuales, con la medida se podría llenar completamente.

- Se reducirán los costos de impresión.

- Todos los estándares de operación, captura, revisión y cuadro mejorarán.

En materia de beneficios puedo resaltar que compartimos el criterio expresado por la Junta Directiva del Banco de la República en algunos documentos elaborados en el año 2001, con ocasión de la discusión de la propuesta inicialmente citada, según el cual, una medida de esta naturaleza además de los efectos prácticos que conlleva puede tener un efecto psicológico positivo y de confianza dentro de la economía, al alinear la moneda local con los estándares internacionales.

Como beneficio adicional, pero no menos importante observamos cómo una medida de esta naturaleza podría tener un efecto directo sobre los recursos de quienes se dedican a actividades ilegales en nuestro país.

Los hechos nos muestran que quienes se dedican a actividades como el tráfico de drogas, el contrabando, incluyendo a los grupos armados al margen de la ley,

<sup>5</sup> Junta Directiva del Banco de la República, Documento JDS-13829.

manejan grandes sumas de dinero en efectivo almacenadas en las conocidas “caletas”; con la aprobación de este proyecto se obligará a estas personas a tener que convertir estas sumas de dinero a los “Nuevos Pesos” lo que representaría una oportunidad incomparable para el Estado para detectar estas fortunas y castigar a quienes pretendan utilizarlas<sup>6</sup>. Sobre este particular el proyecto prevé el otorgamiento de facultades al Ministerio de Hacienda para que tome un paquete de medidas para controlar y castigar estas conductas.

#### 6. COSTOS DEL PROYECTO.

Un aspecto de especial interés al momento de estudiar este proyecto tiene que ver con los costos reales que en la práctica pueda tener la implementación de esta medida en nuestra economía; por tal motivo abordaremos este tema de manera específica con el fin de determinar su impacto en términos económicos.

En primer término debemos decir que una medida de esta naturaleza puede causar confusiones en las personas al momento de su aplicación, para tal fin se tiene prevista la realización de foros abiertos durante la discusión de esta iniciativa, adicionalmente el Banco de la República tendrá a su cargo la implementación de campañas educativas que le permitan a las personas entender el contenido de los cambios para su adecuada aplicación.

Desde el punto de vista de su aplicación se ha previsto un periodo de transición en el cual circulen las dos monedas, lo que en la práctica permitirá la sustitución paulatina de gran parte de la moneda representada en billetes y le permitirá a las personas acoplarse a los llamados “Nuevos Pesos”.

Reconociendo la dificultad práctica que conlleva cuantificar la reducción de los costos transaccionales en una economía producto de la modificación de la denominación de su moneda, acudimos a un trabajo realizado por el Ministerio de Hacienda en el año 2001, en el cual estimó que la reducción de los costos transaccionales producto de una medida de esta naturaleza podría estar en su momento por el orden del 0.5% de los servicios, entendidos estos como la parte complementaria en que incurren todos los sectores de la economía del país, es decir del Producto Interno Bruto (PIB).

Si en el año 2001 el Ministerio de Hacienda de la época proyectó un impacto del **0.5% de los servicios dentro del PIB**, esto significa que si se hubiera aprobado esta iniciativa en ese momento le habría representado un ahorro para la economía en general de **\$ 584 mil millones para el año 2002, \$ 597 mil millones para el año 2003 y \$ 609 mil millones para el año 2004**<sup>7</sup>. Desafortunadamente de acuerdo con las investigaciones realizadas a la fecha, el Ministerio de Hacienda no ha repetido estos cálculos pero las cifras son elocuentes respecto al impacto positivo que podría producir esta medida si es tomada en la actualidad.

En lo que tiene que ver con los costos que en la práctica conlleva el cambio en la denominación de nuestra moneda, debemos anotar que mediante escrito los Senadores Ponentes de la iniciativa en estudio, consultamos al Banco de la República para que nos definiera los costos reales en que incurría el Banco de la

República para cambiar las monedas y los billetes, de acuerdo con los estimativos de esta entidad podemos anunciar siguientes:

- En lo que tiene que ver con los **Costos de Producción** de los nuevos billetes, estos tienen una vida útil que va desde los (12) meses para las bajas denominaciones y hasta los (30) meses para las más altas, en consecuencia estos deben ser remplazados por desgaste natural, por lo tanto no habría un costo adicional significativo para el Banco de la República por este concepto. De otra parte el hecho de hacer modificaciones a los billetes eliminando ceros tal y como lo dispone el Proyecto en comento, implica un cambio de las **Planchas y Materiales de Elaboración** de los nuevos billetes, este costo se estimó en la suma de **\$1.960 millones**, para todas las denominaciones.

- Respecto al costo de **reemplazar las monedas** debemos anotar que normalmente estas no deben sustituirse por su deterioro, es decir, que el porcentaje de reemplazo de estas es muy bajo, según lo cual la producción actual de monedas se encuentra orientada a suplir la demanda de la economía de estas especies de moneda aumentando cada vez más el número de unidades en circulación; hoy día en **Colombia circulan 4.488 millones de piezas**, las cuales tienen la siguiente distribución<sup>8</sup>:

#### CANTIDAD DE MONEDAS EN CIRCULACIÓN

(Millones de piezas)

Denominación	30/06/2010
10	524
20	677
50	842
100	867
200	741
500	837

El Banco de la República en sus estudios, tuvo en cuenta la recientes experiencias de procesos de cambio de la familia de monedas desarrollado por Nueva Zelanda, que en el año 2006, reemplazó su familia de monedas en búsqueda de la utilización de un “cono” que utilizara materiales más económicos y eficientes en atención a los elevados costos de los materiales en los mercados intencionales, durante este proceso el porcentaje de retorno total de las monedas en circulación en promedio fue del (47%), con menores porcentajes en las bajas denominaciones (26%) y mayores en las altas (60%).

Estima el Banco de la República que el proceso desarrollado por Nueva Zelanda puede ser consistente con el caso colombiano, a partir de esta experiencia realizó ejercicios de cálculo que le permiten presentar las siguientes cifras de costos de las piezas a reemplazar así:

Denominación	Cantidad a reemplazar (millones de piezas)
10.00	136
50.00	328
100.00	425
200.00	363
500.00	502
<b>Total</b>	<b>1.755</b>

Las monedas a reemplazar tendrán que ser producidas en la medida en que las monedas en circulación

<sup>6</sup> VARGAS BUENDÍA, JUAN. SUSTITUCIÓN MONETARIA EN COLOMBIA: COSTOS Y BENEFICIOS. Julio de 2002.

<sup>7</sup> VARGAS BUENDÍA, JUAN. SUSTITUCIÓN MONETARIA EN COLOMBIA: COSTOS Y BENEFICIOS. Julio de 2002.

<sup>8</sup> Fuente Banco de la República, Datos a corte junio de 2010.

retornan, estima el Banco de la República que al quinto año de entrada en vigor de la ley de cambio de unidad monetaria, contando con un periodo de tres años de transición, se estarían reemplazando la totalidad de las monedas, esto en un esquema de producción de moneda basado en el comportamiento de los inventarios para evitar acumulaciones indeseadas.

Adicionalmente la autoridad monetaria colombiana considera que la aprobación de esta iniciativa sería conveniente para realizar un cambio de “cono” o familia de nuestras actuales monedas, esto con el propósito de incluir aleaciones más económicas y aprovechar para revisar tamaños y estudiar la posibilidad de reducir los costos de producción de las monedas metálicas que hoy día circulan en nuestra economía. Conviene anotar que los materiales de fabricación de las monedas que hoy día circulan en nuestro país han aumentado su precio en los mercados internacionales de manera considerable, en algunos casos como el del cobre (Cu) y el níquel (Ni) sus precios han aumentado en más de un 300%, respecto al precio que reportaban en el año 2000; este es un aspecto muy importante para tener en cuenta respecto de los beneficios del proyecto, ya que al tener la oportunidad de cambiar la familia de monedas por piezas más eficientes y que se produzcan a menores costos, utilizando materiales más económicos que permitan mantener los estándares de seguridad se estaría cumpliendo con uno de los objetivos principales de esta iniciativa y de paso se produciría un efecto en el ahorro en los costos de producción de monedas en el mediano y largo plazo.

Según los cálculos de la fábrica de monedas estima el Banco de la República que se podrían producir hasta **427 millones de piezas año**, sin contar con la reserva de capacidad de producción para una futura nueva moneda \$ 1.000.00 o 1 “Nuevo Peso”; lo anterior indica que un 30% del volumen de moneda para reemplazar de las existentes en circulación se fabricaría en Ibagué, y el resto tendría que ser importado como moneda terminada.

En la producción de las monedas a fabricar para reposición se podría reaprovechar, para las monedas no enchapadas, el metal de las monedas que retornen; según lo anterior, en conclusión **se estima que el costo por concepto de reemplazo de las monedas de estaría alrededor de \$ 187.678 millones de pesos.**

- Un gasto inherente a la aprobación de esta iniciativa la representa **la Campaña Educativa**, que habría que emprenderse con el fin de preparar y orientar a la ciudadanía de todos los estratos y todos los niveles de educación, para asimilar las medidas tomadas en especial lo referente a la conversión o equivalencia de los pesos y los “Nuevos Pesos”, con esta estrategia educativa se pretende minimizar los efectos de la medida adoptada en nuestra sociedad, ayudando a las personas a encontrar de manera simple los valores económicos de la nueva unidad monetaria.

Tal cual ha sucedido en otras naciones que han implementado estos cambios, se prevé que la campaña educativa tenga una duración mínima de un año y sea diseñada sobre una estrategia publicitaria muy completa, **alertando al público sobre las posibles dificultades que representan el cambio de costumbres y percepciones equivocadas sobre pérdidas económicas o de valor de la nueva moneda**, especialmente sobre los centavos.

El Banco de la República estima que en nuestro caso la Campaña Educativa, debe desarrollarse en medios masivos de comunicación y debe incluirse activi-

dades en distintos frentes de trabajo tales como: **Publicidad** (avisos prensa escrita y medios *on line*, *cuñas de radio*, comerciales de televisión, vallas callejeras, en todo el territorio Nacional y en horarios de alta audiencia.) **Free Press** (entrevistas gratuitas con los voceros de la campaña en prensa escrita, radio, televisión y medios *on line*), **Mercadeo Directo** (multiplicadores y educadores visitarán colegios, universidades, centros comerciales, aeropuertos, terminales de transporte, tiendas, parques, ciclovías y en general en lugares con alta afluencia de personas), **Medios Alternativos** (utilización de página web del Banco de República y demás entidades del Estado).

Según sus cálculos el Banco de la República ha estimado por medio de su Departamento de Comunicación Institucional, que una campaña de este alcance durante un año tendría un costo de **\$ 32.000.00 millones de pesos.**

En síntesis el costo total del proyecto del “Nuevo Peso” para nuestro país de acuerdo con las actividades a desarrollar por el Banco de República y según los cálculos realizados por esta misma entidad es de:

ACTIVIDAD	COSTO (\$MILLONES)
Reemplazo de Monedas	\$187.678
Planchas y materiales	\$1.960
Campaña Educativa	\$ 32.000
<b>Total</b>	<b>\$ 221.638</b>

\*Fuente cálculos Banco de la República. TRM de 1.842.

Para los agentes económicos se prevé como principal costo o impacto de esta modificación de denominación monetaria el relativo a las actualizaciones de los paquetes de cómputo requeridos para el manejo de la Contabilidad, cambios en papelería y cambios en listas de precios o “reimpresión de menús” los cuales al ser evaluados por los expertos son calculados como menores en atención a los avances de estas tecnologías en la actualidad.

En criterio de los expertos estos cambios de denominación pueden prestarse para que los comerciantes intenten prácticas especulativas al momento de realizar la conversión de la moneda; para evitar estos hechos el proyecto tiene previsto además del periodo de transición, el otorgamiento de facultades expresas a la Superintendencia de Industria y Comercio para que cumpla su función de ente de control e inspección para que esto no suceda en nuestro caso.

Con lo anteriormente expuesto esperamos haber ilustrado de manera suficiente y clara, el contenido y alcances del texto sometido a consideración del Congreso de la República. Quisiéramos finalizar la presente exposición de motivos haciendo un llamado de manera respetuosa a los honorables Colegas sobre la necesidad de trabajar en mejorar de manera razonable las condiciones de eficiencia de nuestra moneda, para lo cual consideramos que se encuentran presentes las más adecuadas condiciones económicas para materializar este propósito.

## CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto está conformado por (15) artículos, incluyendo las disposiciones sobre vigencias y derogatorias.

El articulado se ocupa de los siguientes temas: El artículo 1º, determina el cambio de denominación de la moneda legal en Colombia y crea de manera transitoria los “Nevos Pesos”. El artículo 2º, mantiene en el Banco de la República las facultades establecidas en la Constitución y en la ley como máxima autoridad mo-

netaria en Colombia y le otorga facultades respecto de los “Nuevos Pesos” según lo dispuesto en la Ley 31 de 1992. El artículo 3º, determina que a partir de la promulgación de la ley todos los bienes, derechos y obligaciones que hayan de denominarse en moneda legal en Colombia lo harán en “Nuevos Pesos”. Los artículos 4º, 5º, y 6º, conceden el estatus de moneda legal con todos sus efectos como medio de cambio y liberatorio de obligaciones a los “Nuevos Pesos”. El artículo 7º, trata del proceso de sustitución transitoria de los pesos por “Nuevos Pesos” y de estos al peso, del cual se ocupará de manera autónoma el Banco de la República. El artículo 8º le otorga la facultad para establecer la fórmula de redondeo a la Junta Directiva del Banco de la República. Los artículos 9º y 10 ordenan la modificación de las cifras expresadas en moneda que aparezcan en leyes, actos administrativos de carácter general y resoluciones judiciales, estableciendo la obligación de que sean expresadas en pesos y su equivalente en “Nuevos Pesos”; El artículo 11 le otorga facultades expresas a la Superintendencia de Industria y Comercio para tomar las medidas necesarias para controlar las prácticas indebidas en materia de aplicación de fórmulas de redondeo. De otra parte y con el fin de controlar brotes especulativos se establece que durante los (4) meses anteriores a la entrada en vigor de la nueva denominación de moneda, quienes ofrezcan, vendan o comercialicen bienes en Colombia tendrán que publicar de manera simultánea el valor de los bienes en pesos y en “Nuevos Pesos”.

Los artículos 12 y 13 le otorgan facultades al Banco de la República para la implementación de las disposiciones contenidas en la ley. El artículo 14 le otorga facultades expresas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ejercer controles a la reconversión de dineros provenientes de actividades ilícitas. El artículo 15 se ocupa de la vigencia y derogatorias.

**Proposición final**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa nos permitimos solicitar a los honorables Senadores miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley *por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal en Colombia, en desarrollo del numeral 13, artículo 150 de la Constitución Política.*

De los honorables Senadores,

*Antonio Guerra de la Espriella, Juan Mario Laverna Jaramillo, José Darío Salazar Cruz (sin firma), honorables Senadores Ponentes.*

Bogotá, D. C., septiembre 15 de 2010

En la fecha se recibió Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 34 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana, en desarrollo del numeral 13 artículo 150 de la Constitución Política.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer debate, consta de diecinueve (19) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2010 SENADO**

*por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo la acumulación de descansos compensatorios para sufragantes.*

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2010

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Respetado doctor Enríquez:

En cumplimiento de su honroso encargo, de manera atenta me permito presentar a la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 27 de 2010 Senado, *por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo la acumulación de descansos compensatorios para sufragantes,* en los siguientes términos:

**1. DESCRIPCIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley consta de dos artículos contando la vigencia. Pretende modificar el artículo 3º de la Ley 403 de 1997, *por la cual se establecen estímulos para los sufragantes,* permitiendo la acumulación de dos descansos compensatorios por igual número de elecciones en un mismo año, y permitir acumular este descanso con las vacaciones del empleado. Adicionalmente, el Proyecto propone que en el caso en que el contrato de trabajo termine sin que el empleado haya disfrutado del descanso compensatorio, este se compense en dinero, sin que este pago genere efecto salarial o prestacional alguno.

LEY 403 DE 1997	PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2010 SENADO
<p><b>Artículo 3º.</b> El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> El artículo 3º de la Ley 403 de 1997 quedará así:                      “El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador. <u>No obstante, el ciudadano podrá solicitar al empleador la acumulación de dos (2) descansos compensatorios por igual número de elecciones dentro de un mismo año y en tal caso, acordar con el empleador que la jornada completa de descanso así formada, sea disfrutada en forma inmediata al término de las vacaciones anuales remuneradas más Próximas.</u>  <b>Parágrafo.</b> Cuando el contrato de trabajo termine, sin haber el trabajador disfrutado del descanso compensatorio previsto en el presente artículo, el empleador compensará en dinero el valor de media jornada o jornada ordinaria completa, según corresponda y sin que este pago genere efecto salarial o prestacional alguno”.</p>

<b>LEY 403 DE 1997</b>	<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2010 SENADO</b>
	Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 2. RESEÑA SOBRE EL TRÁMITE DE ESTA INICIATIVA EN EL CONGRESO

Este Proyecto ya se había tramitado en el Congreso con el número 72 de 2008 Senado, 304 de 2009 Cámara. Fue radicado el 30 de julio de 2008 por el Senador Juan Carlos Vélez Uribe. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 502 del martes 5 de agosto de 2008, y se repartió a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 11 de agosto del mismo año.

Este proyecto hizo tránsito en el Senado de la República, y alcanzó a ser aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Sin embargo, a pesar de haber sido rendida la ponencia para cuarto y último debate, no alcanzó a ser debatido, razón por la cual fue archivado en cumplimiento del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, que ordena que ningún Proyecto de ley puede ser considerado por el Congreso en más de dos legislaturas.

## 3. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

El artículo 3º de la Ley 403 de 1997, consagra media jornada de descanso compensatorio por el ejercicio del sufragio, entendiendo la necesidad de reconocer el descanso que sigue al ejercicio del derecho constitucional de elegir. El ejercicio del sufragio es un derecho y un deber del ciudadano, tal como lo establece el artículo 258 de nuestra Constitución Política, teniendo en cuenta que en la conformación de nuestra sociedad se instituyó la Democracia como el mecanismo que permite a los colombianos tomar sus decisiones de manera armónica y pacífica, y la expresión de esta institución es precisamente el voto, que constituye su materialización efectiva en la vida política del país.

Para fomentar la participación de los ciudadanos en los comicios electorales se han encontrado dos alternativas. Una consiste en la implantación del voto obligatorio, como lo han hecho Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, entre otros. La otra alternativa consiste en otorgar al ciudadano la facultad de decidir si vota o se abstiene, promocionando la participación a través de estímulos al votante.

En Colombia existen diversos estímulos establecidos por la Ley 403 de 1997. En primer lugar, el derecho a la media jornada de descanso compensatorio establecido en el artículo 3º que el presente Proyecto de ley pretende adicionar, y también en el artículo 2º de la misma ley, adicionado por el artículo 2º de la Ley 815 de 2003, se otorgan beneficios económicos o de acceso preferencial al sufragante, así:

- Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.

- Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el

tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.

- Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.

- Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.

- El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredite haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.

- Quien haya ejercido el derecho al sufragio se beneficiará, por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento (10%) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.

- Quien acredite haber sufragado tendrá derecho a los siguientes descuentos durante el tiempo que transcurra hasta las siguientes votaciones:

- a) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasado judicial;

- b) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la Libreta Militar.

- c) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante.

La intención del legislador al establecer estos estímulos fue generar una pedagogía y hábitos de participación electoral, esperando que constituyan la motivación inicial del votante, y que a partir de su participación, el ciudadano entienda la importancia del ejercicio del voto y de la participación democrática para el fortalecimiento institucional del país.

El autor de la presente iniciativa expresa que el legislador acogió en el artículo 3º de la Ley 403 solo media jornada con lo que se desconoce el descanso integral a que tiene derecho el trabajador, ya que habitualmente el ciudadano no labora los días domingo, pues este universalmente está consagrado al descanso y a la unidad familiar y es el utilizado generalmente para efectuar las elecciones; no siendo entendible que solo se reconozca media jornada cuando la jornada electoral dura más de ocho horas, equivalente al mínimo legal de la jornada laboral.

Así mismo, teniendo en cuenta el principio que establece la jornada laboral completa y flexible, la ponente considera que el proyecto resulta viable en la medida que permitirá al trabajador acumular el incentivo otorgado al participar en dos procesos electorales el mismo año para disponer libre y completamente de su tiempo, así sea en fecha posterior.

#### 4. CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En fecha 10 de agosto de 2010 se solicitó concepto sobre el proyecto en comento a los señores Ministros del Interior y de Justicia y de la Protección Social. El pasado 2 de septiembre de 2010, se recibió un oficio del Jefe de la Oficina de Asuntos Legislativos del Ministerio del Interior, doctor Javier Enrique Fontalvo, en donde manifiesta que el mencionado proyecto se encuentra en estudio por parte del Ministerio. Igual respuesta se ha recibido del Ministerio de la Protección Social. Por tanto, teniendo en cuenta que ha transcurrido un mes desde la solicitud de concepto, la ponente presenta el informe de ponencia para primer debate, esperando contar con los mencionados conceptos para el segundo debate de la presente iniciativa.

#### 5. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, dar **primer debate al Proyecto de ley número 27 de 2010 Senado**, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo la acumulación de descansos compensatorios para sufragantes, de conformidad con el texto propuesto para primer debate que se adjunta.

De los honorables Senadores,

*Karime Mota y Morad,*

Senadora de la República.

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2010 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo la acumulación de descansos compensatorios para los sufragantes.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 3° de La Ley 403 de 1997, quedará así:

“Artículo 3°. El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador. No obstante, el ciudadano podrá solicitar al empleador la acumulación de dos (2) descansos compensatorios por igual número de elecciones dentro de un mismo año y, en tal caso, acordar con el empleador que la jornada completa de descanso así formada, sea disfrutada en forma inmediata al término de las vacaciones anuales remuneradas más próximas.

Parágrafo. Cuando el contrato de trabajo termine sin haber el trabajador disfrutado del descanso compensatorio previsto en el presente artículo, el empleador compensará en dinero el valor de media jornada o jornada ordinaria completa, según corresponda y sin que este pago genere efecto salarial o prestacional alguno”.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Karime Mota y Morad,*

Senadora de la República

Ponente.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 77 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se adiciona el artículo 356A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano.*

Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2010

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de su honroso encargo, me permito presentar a los miembros de la honorable Comisión Primera Constitucional, **ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 77 de 2010**, por medio de la cual se adiciona el artículo 356A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano, en los siguientes términos:

#### 1. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley en estudio fue radicado el 5 de agosto de 2010 en el Senado de la República por el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe, y fue reportado a la Comisión Primera Constitucional.

El Proyecto consta de dos artículos. En el artículo 1° se introduce un nuevo artículo al Código Penal Colombiano, en el Título XII (Delitos contra la Seguridad Pública), Capítulo II (De los delitos de peligro común o que pueden ocasionar grave perjuicio para la comunidad y otras infracciones). Esta adición quedaría como artículo 365A. *Porte de armas blancas.* El artículo 2° corresponde a la vigencia.

Pretende tipificar como delito con pena de prisión de uno a dos años, el porte de armas blancas en sitio público o privado abierto al público, tales como establecimientos educativos, estadios, centros deportivos, salas de cine, discotecas, bares y lugares en donde se expendan bebidas alcohólicas, salvo que la conducta no constituya un delito sancionado con pena mayor, y califica el caso de reincidencia, además, establece un listado de circunstancias de agravación punitiva (utilización de medios motorizados, arma proveniente de un delito, oposición de resistencia violenta al requerimiento de las autoridades, empleo de máscaras para ocultar la identidad, incautación al interior de un centro carcelario).

En el párrafo 1° se define que se entiende por arma blanca, esto es “el objeto punzante, cortante, cortocontundente o cortopunzante apto para herir, cortar, matar o dañar; que posea bordes filosos o punzantes, tales como navajas, puñales, puñaletas, punzones o cualquier objeto de similares características”.

En el párrafo 2° se establece que no se considerará arma blanca el utensilio o elemento que se utilice para actividades laborales, prestación de servicios, suministro de alimentos y análogos, siempre y cuando este tenga relación directa con la actividad de su portador y no se lleve o utilice de manera injustificada.

En el párrafo 3° se hace un listado de circunstancias de agravación punitiva.

El autor del Proyecto señala un incremento en las estadísticas por delitos cometidos con este tipo de armas reportado por distintas fuentes que señalan además el deterioro de la seguridad: Policía Nacional, Medicina Legal, Cámara de Comercio y Contraloría Distrital de Bogotá.

Adicionalmente, menciona el autor que la Nación ha sido condenada por la muerte de reclusos en centros penitenciarios utilizando armas blancas, razón por la cual establece también como circunstancia de agravación punitiva la comisión del delito al interior de los centros penitenciarios. Sobre este hecho cabe resaltar la responsabilidad que le corresponde al organismo encargado de la vigilancia y seguridad de las cárceles, el INPEC, por la evidente falla en los servicios de protección, vigilancia y cuidado de los reclusos.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Este Proyecto pretende la tipificación del porte de armas blancas como delito, con el objeto de ofrecer una respuesta al problema de inseguridad que aqueja a los ciudadanos colombianos. Actualmente, la legislación penal colombiana no contempla esta conducta como delito. La única sanción existente para un portador de armas blancas es el decomiso y en el peor de los casos una detención no mayor a 72 horas. En el Código Penal (Ley 599 de 2000), el porte de armas blancas no se encuentra tipificado como delito, aunque sí están relacionados con hechos punibles, ya que se utilizan estos objetos para lograr un fin (lesiones, hurtos y homicidios.).

Los Alcaldes municipales tienen la potestad de prohibir el porte de armas blancas, tal como lo han hecho ya varias ciudades, entre ellas la de Pereira, que el pasado 18 de agosto de 2010 expidió el Decreto 663 de 2010, en el que estableció además un permiso especial que deben tramitar los vendedores informales, cumpliendo una serie de requisitos.

No obstante lo anterior, los delitos callejeros siguen afectando la seguridad ciudadana, y un alto índice de estos delitos callejeros se cometen utilizando armas blancas. Para tomar como ejemplo la ciudad de Bogotá, encontramos que en el año 2009, según el Balance del año 2009 del Observatorio de Seguridad en Bogotá, de la Cámara de Comercio de Bogotá:

- El 32% de los homicidios en la ciudad se cometieron con arma blanca;
- El 26% de las lesiones personales se cometieron con armas cortocontundentes;
- El 17% de los hurtos a personas se cometieron con arma blanca<sup>1</sup>.

La Administración Distrital de Bogotá, también prohibió por decreto el porte de armas blancas. Sin embargo, esta administración y las de otras ciudades del país insisten en la necesidad de contar con un tratamiento penal para poder combatir el delito callejero cometido con armas blancas.

En la legislación colombiana existe un vacío a este respecto puesto que esta conducta no ha sido tipificada como delito y tampoco existe como contravención. Por esta razón se hace necesario avanzar en la formulación de una herramienta jurídica que permita a las administraciones municipales y a las autoridades de policía avanzar en la lucha contra los delitos cometidos con armas blancas.

Los delitos cometidos con arma blanca afectan la cotidianidad de los ciudadanos, especialmente en los delitos callejeros de homicidio, lesiones personales, atraco callejero, delitos que generan impacto en la

seguridad de las personas y que requieren del Estado medidas que garanticen su protección frente a estos delitos. Este Proyecto de ley tiene incidencia directa en la seguridad ciudadana y responde a la necesidad manifestada por distintas alcaldías de contar con un elemento jurídico que desincentive el porte de armas blancas, evitando así la comisión de delitos con estos elementos en lugares públicos y privados que expendan bebidas alcohólicas, riñas, eventos deportivos, artísticos o culturales.

Considera la ponente que es urgente y necesario establecer cuál será la política de Estado para hacer frente al problema de seguridad ciudadana y actividad delictiva que no corresponde a delitos “espectáculo”, y que es la que afecta el día a día de todos los colombianos. Esta estrategia debe diseñarse y emprenderse de manera integral, pues la modificación parcial del Código Penal, puede terminar desajustando la graduación de las penas establecidas, además de la congestión de los centros carcelarios penitenciarios producto de la entrada en vigencia de este tipo de normas. Debatir este proyecto constituye un primer paso para fijar la atención del Estado en el tema de la seguridad ciudadana.

Sobre este Proyecto pueden darse muchos debates filosóficos que argumentarán sobre las escuelas del Derecho Penal, y que la pretendida figura introducirá una figura extraña a la que guía el Derecho Penal colombiano, que requiere un resultado criminoso para determinar la responsabilidad penal o la imputación del delito.

Con este Proyecto se le daría un carácter finalista a la norma, que sin embargo, permitirá al Estado cumplir con sus funciones de PREVENIR y REPRIMIR el delito, y precisamente, contemplando las estadísticas y las reiteradas peticiones de las autoridades distritales, municipales y de policía, el prohibir el porte de armas blancas precisamente ayudará a evitar y controlar el INTER CRIMINIS, esto es, el camino del crimen, las etapas anteriores a la perpetración del mismo.

## 3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. Adiciónese al Código Penal, en el Título XII, Capítulo II, un artículo nuevo del siguiente tenor:

**Artículo 365 A. Porte de armas blancas.** El que porte armas blancas en sitio público o privado abierto al público, tales como establecimientos educativos, estadios, centros deportivos, salas de cine, discotecas, bares, lugares en donde se expendan bebidas alcohólicas; incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

A quien reincida en esta conducta se le duplicará la pena mínima señalada sin perjuicio de la aplicación de las circunstancias de agravación punitiva señaladas en el parágrafo 3° del presente artículo.

**Parágrafo 1°.** Para los efectos de esta ley, entiéndase como arma blanca el objeto punzante, cortante, cortocontundente, o cortopunzante apto para herir, cortar, matar o dañar, que posea bordes filosos o punzantes, tales como navajas, puñales, punzones o cualquier objeto de similares características.

**Parágrafo 2°.** No se considerará arma blanca aquel utensilio o elemento que se utilice para actividades laborales, prestación de servicios, suministro de alimentos y análogos, siempre y cuando este tenga relación directa con la actividad de su portador y no se lleve a utilice de manera injustificada.

<sup>1</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de Seguridad en Bogotá - Balance del año 2009. Número 38 de marzo de 2010. Bogotá, 2010. Consultado en [http://camara.ccb.org.co/documentos/6172\\_ObsBogota38.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/6172_ObsBogota38.pdf) el 30 de agosto de 2010.

**Parágrafo 3°.** Las penas mínimas anteriormente dispuestas se duplicaran cuando la conducta se cometa en alguna de las siguientes circunstancias:

1. Utilizando medios motorizados;
2. Cuando el arma blanca provenga de un delito;
3. Cuando se oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades;
4. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten, y
5. Cuando el arma blanca sea incautada al interior del centro carcelario.

**Explicación.** Se modifica la redacción del texto para hacer más fácil su comprensión. Se elimina el uso de medios motorizados, que en el caso de las armas de fuego se entiende para la prevención de la actividad de los sicarios, pero que en el caso de las armas blancas no tiene tanto sentido.

**4. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional, **dar primer debate al Proyecto de ley número 77 de 2010 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 365A a la Ley 599 de 2000, Código Penal,** de conformidad con el pliego de modificaciones y el Texto propuesto para primer debate en Senado que se Adjunta.

De los honorables Senadores,

*Karime Mota y Morad,*  
Senadora de la República  
Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 77 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 365A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Código Penal, en el Título XII, Capítulo II, un artículo nuevo del siguiente tenor:

**Artículo 365 A. Porte de armas blancas.** El que porte armas blancas en sitio público o privado abierto al público, tales como establecimientos educativos, estadios, centros deportivos, salas de cine, discotecas, bares, lugares en donde se expendan bebidas alcohólicas; incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

A quien reincida en esta conducta se le duplicará la pena mínima señalada sin perjuicio de la aplicación de las circunstancias de agravación punitiva señaladas en el parágrafo 3° del presente artículo.

Parágrafo 1°. Para los efectos de esta ley, entiéndase como arma blanca el objeto punzante, cortante, corto-contundente, o corto punzante apto para herir, cortar, matar o dañar, que posea bordes filosos o punzantes, tales como navajas, puñales, punzones o cualquier objeto de similares características.

Parágrafo 2°. No se considerará arma blanca aquel utensilio o elemento que se utilice para actividades laborales, prestación de servicios, suministro de alimentos y análogos, siempre y cuando este tenga relación directa con la actividad de su portador y no se lleve o utilice de manera injustificada.

Parágrafo 3°. Las penas mínimas anteriormente dispuestas se duplicaran cuando la conducta se cometa en alguna de las siguientes circunstancias:

1. Utilizando medios motorizados;
2. Cuando el arma blanca provenga de un delito;
3. Cuando se oponga resistencia en forma violenta a los requerimientos de las autoridades;
4. Cuando se empleen máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o la dificulten, y
5. Cuando el arma blanca sea incautada al interior de centro carcelario.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Karime Mota y Morad,*  
Senadora de la República,  
Ponente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 651 - Jueves 16 de septiembre de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.  
PONENCIAS

Ponencia para primer debate, primera vuelta, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 Senado, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. ....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 34 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal en Colombia, en desarrollo del numeral 13, artículo 150 de la Constitución Política. ....	6
Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 27 de 2010 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo la acumulación de descansos compensatorios para sufragantes. ....	12
Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 77 de 2010 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 356A a la Ley 599 de 2000, Código Penal Colombiano. ....	14