REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 460 Bogotá, D. C., martes, 27 de julio 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de Economía Popular y se dictan otras disposiciones.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

De la economía popular

Artículo 1°. *Objeto*. La presente iniciativa tiene por objeto establecer mecanismos de fortalecimiento para la economía popular, que garanticen su implementación con criterios de Responsabilidad Social Empresarial, en áreas destinadas a la construcción de Locales Comerciales de Interés Social (LCIS).

La medida aplicará a todo proyecto de construcción inmobiliaria residencial y vecinal, de centros comerciales, establecimientos de grandes superficies y parques comerciales, que posibiliten la formalización en la actividad económica de los vendedores informales en Colombia.

Artículo 2º. *Principios orientadores.* Son principios orientadores del presente proyecto, los siguientes:

• Solidaridad: Es sustancial que las acciones y vínculos de colaboración y contribución mutua entre los individuos, entre las organizaciones, y de estas con el Estado, permitan un mayor acercamiento y unidad entre sí, y se propenda por una sociedad colombiana más armónica.

• Equidad: La existencia de poblaciones con diversas necesidades insatisfechas, genera la necesidad de adoptar decisiones de política equitativas, que les permita dentro de sus condiciones obtener un equilibrio social respecto a otros grupos con mayores oportunidades y beneficios económicos, y es deber del Estado facultar las condiciones requeridas.

• Justicia: Es necesario que de manera justa y apropiada se contrarresten los desarreglos económicos y sociales imperantes, que afectan en mayor grado a las poblaciones vulnerables, disminuyendo su calidad de vida.

• Igualdad: Reducir las desigualdades sociales y económicas requiere tener presente que existen comportamientos, aspiraciones y necesidades de los individuos que los hace distintos, pero que en esas realidades, es posible la convivencia y la superación de las barreras con el fin de acercarnos a propósitos comunes.

• Conveniencia: Debe haber correspondencia entre lo que es adecuado, necesario y las preferencias que se conceden, en derecho, a un sector de la población vulnerable. Al aportar a la solución problémica de los vendedores informales, se irradian beneficios de manera conveniente a otros actores sociales.

• Favorabilidad: Los propósitos de la presente ley le dan un sentido de valoración y favorecimiento a lo que es propicio y benévolo a las poblaciones más necesitadas, como los vendedores informales.

• Asociatividad: El fortalecimiento de sectores económicos populares requiere de la cooperación con otras instancias productivas y financieras, mediante redes y relaciones con objetivos claros, consensuados y acertados.

Artículo 3º. *Definiciones*. Para efectos de aplicación de la presente ley, se entiende por:

1. Economía Informal: es el conjunto de actividades económicas que adelantan los trabajadores y las unidades económicas que no son debidamente protegidos por la legislación, o que están insuficientemente cobijados por los arreglos económicos formales, o carecen definitivamente de protección.

2. Economía Popular: corresponde a las actividades económicas que los sectores populares adelantan con el fin de acceder a satisfacer las necesidades básicas, pero con limitaciones y características que los acercan a las actividades informales.

3. Vendedores Informales: son aquellas personas que como medio básico de subsistencia se dedican por su propia voluntad al intercambio comercial de bienes y/o servicios en el espacio público.

4. Locales Comerciales de Interés Social (LCIS): son los locales ubicados en áreas o lugares dentro de la cadena o circuitos del mercado, con criterios de equi-

dad social, dirigidos a la formalización económica de las personas menos favorecidas del país.

5. Establecimientos de Grandes Superficies: son los grandes supermercados e hipermercados de gran-de extensión en comparación con los establecimientos del mercado tradicional. En esta definición se incluye a los establecimientos comerciales como los grandes almacenes, centros comerciales y parques comercia-les.

6. Locales de Comercio Convencionales de Interés Social: son los locales que hacen parte del conjunto o circuito inmobiliario definido dentro de las convencio-nes del establecimiento comercial de Grandes Super-ficies, y a los que se les incorpora el componente de equidad social e inclusión.

7. Locales de Comercio No Convencionales: son las áreas o espacios ubicados en zonas alternativas del conjunto o circuito inmobiliario o urbano, que sirven de instrumento de gestión económica y cuyas operacio-nes tienen el propósito de mejorar el aprovechamiento económico del suelo, generando alternativas para tra-bajadores informales en procesos de legalización.

8. Responsabilidad Social Empresarial: aunque no hay una definición única y generalmente aceptada, se puede definir como el deber que establece una empresa al fijarse metas a largo plazo que conlleven beneficios a la sociedad, aparte de las exigencias de ley y los de orden económico.

Artículo 4º. *Actores sujetos de aplicación de la ley*. Los actores sujetos de la presente ley son:

III. La Persona o el grupo de personas organizadas que se dedican a la actividad de ventas informales de-bidamente acreditados por las autoridades municipales y distritales.

IV. Establecimientos de grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales.

V. Constructores, desarrolladores y comercializa-dores de proyectos inmobiliarios con destino comer-cial.

VI. Actores de la cadena de comercialización de bienes y servicios de economía popular.

VII. Entidades del Estado que contemplen en su misión, principios, objetivos y metas, la economía po-pular, empleo, desarrollo económico, protección social, vivienda y medio ambiente y poblaciones vulnerables, en especial, vendedores informales.

CAPÍTULO II

Mecanismos de solidaridad y fortalecimiento de la economía popular

Artículo 5º. *Locales comerciales de interés social*. Para garantizar la ejecución de una política de equi-dad social en materia de inclusión, en todo proyecto de construcción inmobiliaria residencial y vecinal, de centros comerciales, establecimientos de grandes superfi-cies y parques comerciales, que se realice en el país, se deberá asegurar la construcción y comercialización de Locales Comerciales de Interés Social (LCIS).

Será requisito para obtener la licencia de cons-trucción en todo proyecto inmobiliario residencial y vecinal, de centros comerciales, establecimientos de grandes superficies y parques comerciales, que el de-sarrollador o constructor de la obra, acredite el cumpli-miento de esta disposición.

Artículo 6º. *Prelación oferta de compra*. El desarro-llador y/o comercializador notificará a las autoridades Municipales y Distritales, de la terminación del pro-yecto de construcción e inicio de la etapa de comer-cialización, la que contendrá una relación detallada del total de Locales Comerciales de Interés Social a ofer-tar, lo que se pondrá en conocimiento público de los vendedores informales.

La prelación de primera oferta en la comercializa-ción de los locales de interés social será para los ven-dedores informales que de manera individual u orga-nizada quieran ofertar y se encuentren en los registros municipales y distritales.

Las autoridades servirán de garantes del cumpli-miento a lo aquí dispuesto. En el evento de no de existir ninguna intención de compra, el comercializador podrá disponer del inmueble.

Artículo 7º. *De la financiación*. El Gobierno Nacio-nal regulará un sistema con programas especializados de asignación y financiación, de emprendimiento y acompañamiento, para que los vendedores informales y las organizaciones debidamente registradas, certifi-quen las autoridades, accedan a la comercialización de Locales Comerciales Convencionales y/o No Conven-cionales de Interés Social a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor.

Para garantizar la obtención real y eficaz de los be-neficios señalados, el Gobierno Nacional otorgará sub-sidios económicos a esta población, dirigidos a asegu-rar la adquisición de la propiedad sobre los locales.

Dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Industria y Comercio expedirá un Decreto Reglamentario que fije los procedimientos de la presente disposición, en el que definirá los crite-rios de selección para la asignación del subsidio, los que deberán ser diseñados y definidos con sujeción a lo aquí establecido.

Artículo 8º. *De la cesión*. La cesión de que trata el artículo 7° de la Ley 9ª de 1989 operará para proyectos de construcción inmobiliaria residencial y vecinal, de centros comerciales, establecimientos de grandes su-perficies y parques comerciales, en los siguientes tér-minos:

Sobre el 100% de la cesión al municipio o distri-to, del proyecto se reservará un porcentaje no menor al 15% ni mayor al 25% para ser destinado a la construc-ción de Locales Comerciales de Interés Social.

Parágrafo. Los concejos municipales reglamentarán lo aquí dispuesto, señalando la forma en que operará el acompañamiento institucional para asegurar el objetivo dispuesto en el artículo 6°.

Artículo 9º. *Otras formas de fomento*. El gobier-no, a través del Ministerio de Industria y Comercio, fomentará y garantizará la construcción inmobiliaria de proyectos comerciales de interés social, orientados por la política social de emprendimiento y financia-ción con líneas de crédito blandas y preferenciales. Los proyectos se acogen a la política de subsidios del gobierno, a fin de garantizar la formalización en la actividad económica de los vendedores informales en Colombia.

Parágrafo. Para tal efecto, las autoridades podrán in-centivar la creación de esquemas asociativos entre las organizaciones de vendedores informales y los cons-tructores y comercializadores, con el objeto de mejorar la capacidad y los recursos financieros, la gestión y la competitividad económica, con criterios de equidad so-cial e inclusión.

Artículo 10. *De los beneficios*. Los vendedores am-bulantes y sus organizaciones debidamente registrados, que para el efecto certifiquen las autoridades, y que se acojan a la presente ley, tendrán derecho a los siguien-tes beneficios:

• Prelación en primera oferta, de la comercialización de espacios destinados al funcionamiento de Locales Comerciales Convencionales y/o No Convencionales de Interés Social, para la formalización de sus actividades económicas.

• Ser seleccionado para la asignación del subsidio económico dirigido a asegurar la adquisición de la propiedad sobre el local Comercial Convencional y/o No Convencional de Interés Social.

• Creación de instrumentos de ahorro destinados a la financiación y comercialización de espacios destinados al funcionamiento de Locales Comerciales Convencionales y/o No Convencionales de Interés Social.

• Acceso a los beneficios de fomento a la cultura del emprendimiento, estipulados en la Ley 1014 de 2006.

• Ser integrados al Sistema Nacional de Mipymes, según lo estipulado en la Ley 905 de 2004.

Artículo 11. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Carlos Alberto Baena López, Senador de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene como objeto establecer mecanismos de fortalecimiento para la economía popular, con criterios de Responsabilidad Social Empresarial, que garanticen la implementación de **áreas destinadas a** la construcción de Locales Comerciales de Interés Social (LCIS) en todo proyecto de construcción inmobiliaria de grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales, que posibiliten la formalización en la actividad económica de los vendedores informales en Colombia.

• OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

En sentido general la presente iniciativa propone los siguientes objetivos:

○ Reducción del desempleo y la informalidad.

○ Formalización económica e institucionalidad.

○ Promover principios de solidaridad, equidad, justicia, igualdad, conveniencia, favorabilidad y asociatividad.

○ Responsabilidad Social Empresarial.

○Disminución de la segregación social y económica.

○Aumento de la competitividad.

○Normatividad de economía popular:

■ Fortalecimiento de espacios de economía popular.

■ Recuperación del espacio público.

■ Compromisos a nivel territorial y de comunidad.

■ Grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales que jalonan centros comerciales populares y se logre:

■ Dignificar las actividades comerciales populares.

■ Recuperar y mejorar el espacio público.

■ Preservar el paisaje urbano.

■ Promover la convivencia en espacios públicos comerciales.

■ Promover la residencialidad en zonas en deterioro.

3. ASPECTOS GENERALES

El problema del crecimiento constante del desempleo y la informalidad hace parte importante de la agenda de gobierno y de los diversos actores económicos, políticos, sociales y académicos. No es para menos, la tasa de desempleo alcanza el 12.2% lo que indica que aumentó en 123.000 personas la cifra de desocupados que pasan de 2.545.000 en abril del año pasado a 2.668.000 en el mismo mes de este año, el subempleo mensual registra un 31,9% en abril frente a 29,5% en igual mes del 2009, 7 millones 92 mil colombianos se encuentran en la informalidad y se incrementaron los ocupados al ingresar al rebusque 468.000 personas, según datos del DANE de abril de este año.

Los grupos que mayor pérdida de empleo experimentan son los jóvenes, las mujeres y la mano de obra de menor capacitación, según lo informa el Observatorio Financiero, Económico y Empresarial de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá, en una investigación del primer semestre de este año. El Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia, afirma que cada año hay 500.000 colombianos más que presionan el mercado laboral, y la dura realidad es que en el país no hay suficientes oportunidades de trabajo ni una estrategia productiva estructural que inserte a los nuevos solicitantes de empleo. Según el CID,

"(...) a nivel general hay un aumento de la informalidad en el trabajo, un debilitamiento del empleo con protección social y una contracción del empleo de jornada completa.". En otras palabras, las nuevas generaciones de jóvenes de estratos bajos tienen al frente una realidad con un futuro nada promisorio.

Este empeoramiento de los niveles de desocupación en Colombia, había sido advertido por la CEPAL en el informe "*Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2004*", en el que destaca que,

"(...) uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social (...) es la marcada desigual distribución del ingreso que prevalece (...), con la consiguiente polarización y segregación social."[1].

De la misma manera, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la misma CEPAL, lo advierten en el informe de coyuntura laboral en América Latina y el Caribe de junio del año pasado.[2] No obstante, las políticas integrales de empleo y la formalización legal de actividades informales en Colombia siguen siendo limitadas.

En consecuencia hay un aumento de la pobreza que se refleja más en los centros urbanos, donde es común ver niños, jóvenes y adultos sobreviviendo a las limitaciones y a la escasez, por medio de diversas actividades de fuerza de trabajo en la calle. Al no tener opciones de ocupación en el mercado de trabajo formal, son excluidos social y económicamente, e ingresan consuetudinariamente a las actividades de los sectores populares. En estas ocupaciones las personas no logran una acumulación de capital que los saque de las trampas de la pobreza, siendo obligados a permanecer en la lógica económica de la sobrevivencia o "*de la reproducción de la vida",* como lo afirma la investigadora Tiriba (2001)[3].

---

1 CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina y el Caribe 2004. En: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl.

2 OIT/CEPAL, "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe", Boletín N° 1, Santiago de Chile, junio de 2009.

3 Tiriba, L. (2001.) Economía popular y movimientos populares. Facultad de Educación de la Universidad Federal Fluminense, UFF. En: http://www.economiasolidaria.net/biblioteca/liatiriba/Econom%EDa%20Lia%20Tiriba.rtf

Como lo explica el CID de la Universidad Nacional de Colombia,

"(...) la pobreza es un problema estructural, que se origina en una distribución inequitativa de los activos de la economía. Los principales activos de la economía se relacionan con la propiedad de la tierra y el capital, los que se expresan cotidianamente en el mercado inmobiliario y el de capitales" (p 55).

Según el centro de investigación,

"(...) una persona es pobre cuando sus ingresos no le permiten adquirir una canasta compuesta de alimentos y otros bienes como vivienda, servicios públicos, ropa, medicamentos, educación, etc."(p 47).

En un estudio sobre la informalidad en Colombia dirigido por Cárdenas y Mejía (2007), el país,

"(...) parece estar en una trampa de altos niveles de informalidad y baja capacidad institucional, que es necesario romper si se quiere acelerar la tasa de crecimiento económico" (p 3). Esto es debido a que, *"en la mayoría de los casos, las empresas del sector informal no cuentan con acceso a recursos del sistema financiero, lo que restringe su capacidad de expansión y de inversión en nuevas tecnologías*" *(p 3)*.

En el mismo sentido, se expresa la Presidencia Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Bogotá, al decir que la informalidad para las 13 áreas metropolitanas está alrededor del 56%, lo que se convierte en uno de los mayores lastres para el desarrollo del país, y por tanto, afecta negativamente la productividad. Aunque el Distrito y la Región Bogotá le apuesten al sector servicios con el fin de lograr una oferta exportadora de calidad, muchos de los subsectores productivos son bastante informales, lo que ocasiona un estancamiento en el desarrollo.

Según Cárdenas y Mejía (2007), es común considerar la informalidad como sinónimo de:

"(...) economía subterránea u oculta, economía no oficial, economía paralela o negra y economía en la sombra, entre otros."[4].

En términos de Schneider (2005) (Citado por Cárdenas y Mejía, 2007), según el tipo de transacción involucrada se clasifica la informalidad en si es monetaria o no y si es lícita o no. (ver Cuadro No. 1).

Cuadro 1. Taxonomía de la economía informal

	Transacción Monetaria		Transacción No Monetaria	
Actividad ilicita	Contrabando, producción y tráfico de drogas, comercio de bienes robados, trata de blancas, etc.		Trueque de drogas, bienes robados, contrabando, etc.	
	Evasión de Impuestos	**Elusión de Impuestos**	**Evasión de Impuestos**	**Elusión de Impuestos**
Actividad licita	Ingreso propio no reportado: salarios, sueldos y ganancias relacionadas a producción y prestación de servicios legales.	Descuentos a empleados, ganacias al margen.	Trueque de servicios y bienes producidos legalmente.	Trabajo cuenta propia y colaboración entre vecinos.

Fuente: Cárdenas y Mejía (2007) Informalidad en Colombia: nueva evidencia. (Tomado de Schneider, 2005) (p 4).

En el mismo estudio se destacan las siguientes consideraciones:

1. Hay una clara brecha de ingresos entre los trabajadores informales y formales. En promedio un empleado informal obtiene menos de la mitad del salario de un empleado formal. Por su parte, los ingresos de las mujeres del sector informal son apenas el 40% que el ingreso de las mujeres en el sector formal, según datos de los años 2001 al 2005. (p 13).
2. El 80% de los establecimientos formales realiza su actividad en un local (vivienda), mientras que sólo lo hace el 47.7% de los informales. (p 28).
3. Los microestablecimientos informales tienen menores ingresos y activos fijos. (p 2).
4. Cada vez hay más mujeres empleadas en el sector informal con limitaciones de afiliación al sistema de salud, afiliación a fondos de pensiones, entre otros elementos de la seguridad social. (p 3).
5. El trabajador formal registra en promedio cerca de cuatro años más de educación que el trabajador informal, en concordancia a la ECH del DANE, años 2001-2005. (p 28).

La población vulnerable cada vez está en mayores riesgos de caer en la pobreza –la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que al 2009 se podían contabilizar unos 237 millones de trabajadores más en estado de pobreza en relación al 2007– lo que deteriora aún más la distribución del ingreso.[5]. Para entender mejor esta problemática, veamos lo que la OIT en la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 2002, define como economía informal:

"Se refiere al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, esta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos".[6].

En sentido general, las actividades más informales son aquellas que hacen parte de la llamada economía popular, que en concepto de Tiriba (2001), es:

"*(...) un sector que corresponde a las actividades económicas que han sido desarrolladas por los sectores populares para intentar satisfacer sus necesidades básicas (...) (y) suelen presentar algunas características que son consideradas específicas del llamado sector informal: pequeña escala de producción, tecnología artesanal o semiindustrial, máquinas y equipamientos de segunda mano, mercado consumidor predominantemente local; dependencia de empresas más grandes para la compra de materias primas y para la venta de sus productos, unidad productiva localizada en la residencia de uno de sus integrantes y, en general en áreas de baja renta; clandestinidad dada la inadecuación de*

---

4 Cárdenas, M. y Mejía, C. (2007) Informalidad en Colombia: nueva evidencia. Documento BID No. 35 Working papers series-documentos de trabajo, marzo de 2007.

5 Observatorio Financiero, Económico y Empresarial de la Universidad Sergio Arboleda. Publicación de la Escuela de Economía. 2010. http://www.usergioarboleda.edu.co/observatorio_economico/reporte_macroeconomico/2009/mayo/mayo-desempleo-en-colombia-coyuntura-estructura.htm

6 OIT (2002) Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 2002.

una legislación propia para el sector, relaciones de trabajo no institucionalizadas; predominio de actividades comerciales y de servicios, producción y comercialización temporales, etc. (Tiriba, et al, 200: p 2).

Dichas actividades tienen como escenario el espacio urbano popular que como lo define Hernández, (2008), es aquel:

"(...) materializado en el territorio a través de actividades autogestionarias, informales y/o espontáneas, que los habitantes han desarrollado para mejorar, consolidar e integrar su espacio urbano inmediato a lo conocido como ciudad consolidada. Así, los habitantes, aprovechando su propio capital humano, económico y social producen su espacio urbano". [7] *(p 110).*

Según Hernández, (2008), es clave entender el espacio urbano popular en tres aspectos:

■ *"Como un lugar de identidades: cierto número de individuos pueden reconocerse en él y definirse en virtud de él.*

■ *De relación: cierto número de individuos, siempre los mismos, pueden entender en él la relación que los une a los otros.*

■ *Como historia: los ocupantes del lugar pueden encontrar en él los diversos trazos de antiguos edificios y establecimientos, el signo de una filiación". (p. 111).*

En tal sentido, las formas relacionales de los individuos en los espacios públicos se dan por los usos y costumbres que acontecen en ellos, bien sea que:

"(...) tengan el carácter de tradiciones, tendencias generales o eventos esporádicos (...) (y) son un excelente termómetro para determinar los grados de integración social, los alcances de los sentidos de pertenencia, las capacidades de apropiación de lo público y los niveles de democracia obtenidos en un barrio, una zona o una ciudad (Segovia, 2000: 78)" (citado por Hernández, 2008).

En dichos espacios también,

"(...) se dan procesos de consolidación, transformación y usos (...) inmersos en situaciones de conflicto, en donde distintos agentes internos o externos contienden por el espacio, cada uno con sus propios objetivos, recursos, valores y estrategias de acción." (p. 112).

■ VENDEDORES INFORMALES Y ECONOMÍA POPULAR

Entre los diversos actores de los espacios urbanos populares, están los vendedores informales, una de las poblaciones objeto de esta iniciativa. Estos se pueden clasificar según las actividades en:

9. "*Vendedores Informales Ambulantes:* Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.

10. *Vendedores Informales Semiestacionarios:* Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

11. *Vendedores Informales Estacionarios:* Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.

12. *Vendedores informales periódicos:* Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.

13. *Vendedores informales ocasionales o de temporada:* Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos como conmemoraciones especiales o temporadas escolares o de fin de año."[8].

Como se observa esta población efectúa el trabajo por cuenta propia o de forma independiente, mediante una actividad comercial en el espacio urbano público, como una alternativa social y económica que le hace frente al problema del desempleo. En cuanto a la rama de actividades el mayor número de informales se encuentra ocupado en el comercio, restaurantes y hoteles y los servicios comunales, sociales y personales. (Ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2.

Población informal según rama de acitividad (en miles)	2008
Comercio, hoteles y restaurantes	39,7
Servicios, comunales, sociales y personales	16,1
Industria Manufacturera	15,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	8,5
Construcción	7,2
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	0,9
Intermediación financiera	0,6
No informa	0,1
Explotación de minas y canteras	0,0
Suministro de electricidad, gas y agua	0,0

Fuente: DANE (2009) Informe Informalidad en Colombia. Publicado en febrero de 2009.

Respecto al lugar de trabajo el aseguramiento de un sitio de trabajo fijo en los vendedores informales es sólo del 39.8%. Apenas el 16.2% trabaja en su vivienda lo que evidencia el bajo acceso a derechos de propiedad en esta población. El 16.5% tiene que hacerlo en otras viviendas. Las anteriores cifras muestran que sólo el 72.5% trabaja bajo techo. El resto lo hace en la calle con diversas formas de ventas. (Ver Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3
Lugar de trabajo vendedores informales

Concepto	2008
Informal	***100***
Local fijo	39,8
En otras viviendas	16,5
En su vivienda	16,2
Sitio al descubierto en la calle	10,0
En un vehículo	8,0
De puerta en puerta	5,7
En una obra en construcción	2,4
En el campo o área rural	0,7
En kiosco-Caseta	0,4
Otro	0,2
En una mina o cantera	0,0

Fuente: DANE (2009) Informe Informalidad en Colombia. Publicado en febrero de 2009.

Las actividades de ventas informales en la calle generan conflictos, dentro de la llamada "*cultura del rebusque*", que no es otra cosa que la sobrevivencia diaria, la lucha por la subsistencia de los padres e hijos. En el Cuadro No. 4 vemos la problemática de las ventas informales:

[7] Hernández, M. (2008) Procesos informales del espacio público en el hábitat popular. En: Revista Bitácora 13. Urbano/Territorial. Dossier central, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2008. pp. 109-116.

[8] Definiciones tomadas de sentencias de la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias.

Cuadro No. 4. Problemática de las ventas informales. Base ciudad de Bogotá D. C. [9]

Problemas	2007	2008
Problemas para el espacio público (Invaden el espacio público/ No hay espacio para caminar; Obstruyen la vía)	95%	96%
Problemas para la economía de la ciudad (Incrementa la piratería; Afecta los negocios formales; Incrementa el contrabando; Afecta la economía de la ciudad; No pagan impuestos/ No cumplen con la ley)	25%	64%
Problemas de seguridad (Crea problemas de seguridad; Se mezclan con los ladrones/Se presta para robos Promueven la delincuencia; Se escudan para vender vicio/Trafico de drogas/)	52%	45%
Problemas de contaminación/ estética (Dañan la estética de la ciudad; Generan desorden/Suciedad/Contaminación; Por la contaminación visual/Auditiva)	16%	22%
Otras razones	6%	5%

Fuente: Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos. 2008.

Estos conflictos afectan la vida ciudadana en los ámbitos social, económico, cultural, de seguridad, prosperidad y desarrollo, dado que se originan en el uso y la destinación de actividades por la población vulnerable en el espacio urbano público, y con ellas buscan ingresos y sustento humano. Cada área de la calle es un espacio de ventas, y por tanto, de ingresos para la familia, por lo que se defiende a toda costa. Por sus implicaciones se han convertido en uno de los mayores dolores de cabeza de las administraciones locales al comprometer la seguridad ciudadana.

En los conflictos sale a relucir lo tratado por la Corte Constitucional al proteger los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, al debido proceso y fundamentalmente al trato digno del vendedor ambulante. En la Sentencia T-415 de 1992, el Magistrado Ponente doctor Ciro Angarita Barón, expone una serie de presupuestos que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades al momento de proceder a recuperar el espacio público ante la ocupación por parte de vendedores informales. Dice la providencia que:

"(...) Los derechos e intereses colectivos son derechos atinentes al conjunto de condiciones y circunstancias que permiten a los seres humanos no sólo la supervivencia biológica individual, sino su desempeño eficaz y su desarrollo integral dentro de la comunidad".[10].

Los derechos implican el ingreso a vías seguras de mercado, como lo afirma el especialista Orlando Núñez (1995), pues una economía popular requiere de estrategias organizativas, asociativas y autogestionarias empresariales. Un ejemplo de las anteriores estrategias es la Red Pública de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP) la Mesa Técnica de Apoyo al Comité Interinstitucional del Plan Maestro de Espacio Público, la Mesa de Inclusión Social de los vendedores informales en Bogotá, entre otras importantes iniciativas que se han implementado en diversos municipios del país.

Las experiencias locales son valiosas en la construcción social del territorio, como las que viene adelantando la Red Popular Ambiental de Territorialidades del Distrito Capital (2010). Esta red de organizaciones sociales ha avanzado en una serie de propuestas conjuntas de resignificación de la construcción social de territorio en donde lo político adquiere una connotación especial. Por citar sólo algunas de las propuestas de la red, tenemos que:

"*Es prioritario el suministro de toda la información necesaria para que los ciudadanos puedan conocer, deliberar y formular desde sus intereses individuales y colectivos para ampliar y aprovechar eficazmente estos espacios y se establezcan unidades de acción (ante) la crisis y el ajuste económico"*[11] *(p. 5).*

En concepto de la red, la preeminencia de la racionalidad económica de los mercados junto a los ajustes en lo económico, desplaza a los colombianos del mercado laboral formal a la informalidad, y de esta al desempleo estructural y a la indigencia. La red evidencia que el desplazamiento laboral trae diversas consecuencias en lo social, en lo familiar, en el reconocimiento social y relega y expulsa a las personas de un área o sector urbano a otras áreas de la ciudad. Las nuevas áreas urbanas de recepción son los espacios públicos urbanos que condensan una multiplicidad de problemáticas.

En estos espacios se conjugan fuertes encuentros y pulsos entre los habitantes que ven las áreas urbanas como *lugar de trabajo* y oportunidad de subsistencia. Allí el rebusque se torna en una actividad prioritaria contrapuesto al "*modelo de ciudad que se desarrolla a partir de la especulación y la discriminación" (p. 6).*

La red considera que la reorientación del desarrollo de los territorios, requiere de tres pilares claves:

• *"El nivel político: permite legitimar el Derecho a la Ciudadanía y la participación con decisión en la organización del territorio, de tal manera que los proyectos que agenda, formula e impulsa el Estado, se efectúen según lo acordado con la población. Este nivel incluye la concepción de soberanía de la comunidad, en la medida que promueve y fomenta espacios para el ejercicio de la vida democrática (p. 5).*

• *El nivel técnico: La planificación es el instrumento que otorga mayores "posibilidades para reorientar el desarrollo de la ciudad y el territorio". (p. 6).*

• *El nivel jurídico: es pertinente priorizar la legalización urbanística y rural. Igual, es necesario hacer estudios más reales respecto a la situación socioeconómica de las personas acerca del uso del suelo y explorar la separación del derecho de uso, del derecho de propiedad." (p. 6).*

En suma, lo que se ha expuesto en las páginas anteriores, tiene en cuenta las medidas de política pública al especificar que se requiere formalizar las actividades informales de economía popular con un enfoque equidad social e inclusión, y de Responsabilidad Social Empresarial, vinculado a la gestión y producción del suelo. Por esta vía, se propone motivar el crecimiento económico inclusivo de la población vulnerable y pobre, aumentar la inversión pública en infraestructura y otros frentes necesarios, invertir en nuevas y mejores oportunidades para lograr una autonomía económica, legal y política, entre otros, como medidas que ayudan a salir de la pobreza, la informalidad y el estancamiento económico.

En otras palabras, es lo que expone el PNUD al referir que la clave para solucionar los problemas del

[9] Encuesta de Percepción "Bogotá cómo Vamos". 2008.

[10] Tomado de la Corte Constitucional, Sentencia T-415 de 1992. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón.

[11] Red Popular Ambiental de Territorialidades del Distrito Capital (2010) *Resignificación de la Construcción Social de los Territorios. Fundamentos, Objetivos y Políticas para la Revisión Estructurante del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*, Documento publicado con el apoyo de: Corporación Vida del Río Fucha; Corporación Cultura, Arte, Ambiente y Educación; Fundación Ecológica Suasie Yewae; Liceo Ecológico del Norte; Red de Custodios de Semillas y Territorios. Documento de trabajo, Sexta Versión, Febrero 28 de 2009, revisado abril de 2010.

desarrollo humano, es tener presente la triada Estado-gobierno, democracia y política, el Mercado –las empresas y los capitales económicos– y la ciudadanía –sociedad civil–. Según el organismo, es clave:

"(...) poner el mercado al servicio de la ciudadanía (...) la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también que los pobres tengan un poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es elegir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad". [12] *(p. 17).*

Con la presente iniciativa se propone contribuir a la disminución del conflicto en la apropiación y el disfrute del espacio urbano público, la protección del mismo y el derecho al trabajo de los vendedores informales y sus organizaciones. Así es posible una mejoría del individuo y la armonía de la sociedad colombiana.

1. **CRECIMIENTO URBANO, COMERCIO E INFORMALIDAD**

La tendencia de crecimiento de los centros urbanos es de un 50% más rápida que la población total de un país, lo que muestra que el crecimiento se concentra en las áreas metropolitanas y en los ejes o corredores urbanos, seguido de algunas ciudades intermedias (IGAC, 2009).

Según cifras del IGAC, los terrenos urbanizables están concentrados en pocos propieterios (36.019) los cuales poseen una extensión de 175.795 hectáreas, con un promedio de 5 ha por persona. Estos terrenos de más de 10.000 m^2, que tienen la menor densidad de construcción y el avalúo catastral más bajo, constituyen el 58.2% del área urbana nacional y están convertidos en una reserva para la construcción comercial de vivienda para estratos altos.

En un medio tan densamente poblado, donde hay 6.7 millones de propietarios, la gran concentración de tierra en manos de una marcada minoría (0.54%) es fiel reflejo de un proceso de desequilibrio social.

En los centros urbanos hay 412 millones de m^2 construidos, entre viviendas e inmuebles de utilidad económica e institucional. La mayor concentración de área construida se encuentra en los predios menores de 200 m^2, en los conjuntos de propiedad horizontal, donde el 44.8% de las construcciones utiliza el 9.6% del terreno disponible, y en los multifamiliares, con 13.915 m^2 de construcción por hectárea.

En las áreas densificadas o de mayor conectividad urbana, por lo general, se ubican las grandes superficies, los centros comerciales residenciales y parques comerciales. El problema que se presenta en las ciudades colombianas es que los grandes almacenes de comercio ejercen una gran presión económica sobre los negocios de economía popular y lleva a la desaparición de un buen número de comercios tradicionales. Esto lleva al endeudamiento de sectores populares, al aumento del desempleo, a más informalidad en la calle, a una frustración y empobrecimiento de unos sectores poblacionales medios y bajos.

La presión de los grandes almacenes sobre las actividades populares, ocasiona desigualdades que se manifiestan en segregación social y económica. La lucha contra estas diferencias significa que es posible compartir la ciudad a nivel de espacios urbanos y de manera equitativa, que se aumenten los sitios y los momentos de encuentro y, sobre todo, las posibilidades de intercambio que eviten la segregación. Entre las responsabilidades del Estado Social de Derecho está el permitir el goce del derecho al trabajo formal de sus habitantes.

El decaimiento de las actividades comerciales al por menor, que es donde más se emplean los estratos poblacionales 1, 2 y 3, se observa en la encuesta Dane, 2009. Al disminuirse las ventas de los negocios de comercio minorista, se incrementa el desempleo y la informalidad. [13].



Fuente: Pinto de Hart, M. (2009), Camacol.

No obstante, el gobierno Nacional, Municipal y Distrital en conjunto con los actores económicos y sociales puede proveer bienes y prestar servicios a la población en general y, en particular, restituir los derechos a personas excluidas de los mismos. Una manera es posibilitando una adecuada gestión financiera del suelo, traducida en el uso de las herramientas con que cuenta la Ley 388 y que arroje un adecuado cobro de plusvalía en la distribución de cargas y beneficios.

En tal sentido, la presente iniciativa propone tres formas o mecanismos de materializar sus objetivos:

• Actualmente las grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales, en sus áreas libres y espacios análogos pueden implementar espacios no convencionales que sirvan de instrumento de gestión económica y ser utilizados por vendedores informales. Los espacios análogos permiten operaciones para el mejoramiento del aprovechamiento económico del suelo. En zonas deterioradas permiten elevar la calidad del parque inmobiliario generando alternativas para trabajadores informales en procesos de formalización económica.

• En todo proyecto de construcción inmobiliaria para establecimientos de grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales, que se realice en el país, se garantice la construcción y comercialización de Locales Comerciales de Interés Social (LCIS).

En concordancia con la política de vivienda de interés social, en este caso, el artículo 350, Porcentajes mínimos de V.I.S. en el tratamiento de desarrollo (artículo 339 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 233 del Decreto 469 de 2003), exige que se destine para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social (V.I.S.) subsidiable, unos porcentajes mínimos de construcción de unidades de viviendas en relación al área de suelo de expansión y al área de suelo urbano. Estos porcentajes varían entre el 20% y el 50%.

En ese mismo sentido y para efectos de esta Ley, se exige que para el total de los locales destinados en los proyectos inmobiliarios nuevos con destino comercial, un 20% corresponderá a Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), con las mismas especificaciones y tipología de los locales comerciales destinados para comercio formal. Como lo detalla la norma de VIS las obligacio-

[12] Ricardo French Davis. "Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de la globalización. En: PNUD. Hábitat y desarrollo humano, Cuadernos PNUD, UN Hábitat
Investigaciones sobre desarrollo humano.

[13] Pinto de Hart, M. (2009) Panorama del sector de la construcción. Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol. Presidente Ejecutiva, 13 de agosto de 2009.

nes mínimas porcentuales pueden cumplirse al interior de los predios objeto del tratamiento de desarrollo.

• Como política de equidad social e inclusión, el gobierno, a través del Ministerio de Industria y Comercio, fomentará y garantizará la construcción inmobiliaria de Proyectos comerciales de interés social. Esta iniciativa creada y dirigida directamente por el gobierno contempla el marco de la política social de emprendimiento y financiación de proyectos sociales. Los proyectos pueden ser respaldados por la política de subsidios del gobierno, a fin de garantizar la formalización en la actividad económica de los vendedores informales en Colombia.

Es importante resaltar que el comercio subsidiado es una estrategia válida ante los obstáculos estructurales de las reglas de juego que impone el libre mercado, y que coloca en desventaja a las actividades de la economía popular. El comercio subsidiado comprende:

"(...) a aquellos sistemas de distribución de bienes y servicios de consumo final o intermedio donde el Estado otorga cierto recurso o privilegio especial para que sea transferido al consumidor o usuario en la medida de su necesidad".

En el comercio subsidiado se posibilitan prácticas que reciben beneficios del Estado, como exención de impuestos, utilización de espacios públicos, entre otros.

Esta iniciativa contribuye a los propósitos de la Responsabilidad Social Empresarial, inmersa dentro de los principios de la libertad de empresa, y los objetivos del desarrollo sostenible y sustentable. El equilibrio requerido de la triada Estado-Mercado y Ciudadanía, entre el crecimiento económico jalonado por los capitales comerciales, y lo social, posibilita que las grandes superficies, centros comerciales residenciales y parques comerciales, cumplan con **"***el deber de perseguir metas a largo plazo para beneficio de la sociedad***"** (Robbins, S.; Decenzo, D. 2005)[14], en una responsabilidad compartida con los vendedores informales y sus organizaciones. Desde este punto de vista, la responsabilidad social reviste un imperativo moral de contribuir en la mejora de la sociedad al posibilitar la inclusión social de poblaciones vulnerables al mercado formal, y elevar su calidad de vida.

Al disminuirse la segregación social y económica se obtiene la dignificación de las actividades comerciales populares, se recupera y mejora el espacio público, se preserva el paisaje urbano, se promueve la convivencia en espacios públicos comerciales y la residencialidad en zonas en deterioro. De esa manera, la utilización del suelo por parte de los grandes almacenes de comercio tiene un enfoque de equidad social y de inclusión, y contribuye a una mejor función social de la propiedad. Además, sirve de vehículo para hacer efectivos los derechos constitucionales de trabajo, vela por la creación y la defensa del espacio público, y por la protección del medio ambiente, en un compromiso de Responsabilidad Social Empresarial.

Por otro lado, la normatividad urbana ha visto en las cesiones urbanísticas obligatorias un mecanismo idóneo para la generación de espacio público, como también una clara expresión de la función social de la propiedad. Con esta figura el propietario que cede una parte del área de su terreno obtiene el beneficio de urbanizar, y a la vez, aumenta el valor del predio por las obras de urbanización

Lo que hace el propietario es una transferencia a la administración pública de una parte de su terreno a urbanizar y se acoge a las condiciones normativas.

[14] Robbins, S. y Decenzo, D. (2005). Fundamentos de administración. Conceptos esenciales y aplicaciones. Tercera Edición, Perntice Hall. 2005.

• MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Los siguientes conceptos jurídicos implementan el marco jurídico normativo para la creación de los Locales Comerciales de Interés Social, LCIS, en todo el territorio nacional, los cuales le permiten a la nación, los municipios y distrito, atender las numerosas necesidades de generación, recuperación, administración, defensa y sostenibilidad de sus zonas urbanas y vecinales.

La Constitución Política de Colombia de 1991, respecto del tema tratado, consagra en los siguientes artículos algunos apartes jurídicos que dan luz sobre la importancia del Proyecto de Ley, así:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Con respecto al concepto de espacio público y su protección constitucional, en términos de la Corte Constitucional, se considera que la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos. En este sentido, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención.

Cabe mencionar que frente a la ocupación del espacio público por vendedores informales para resolver los conflictos que surgen entre la administración y los ocupantes del espacio público, la jurisprudencia constitucional colombiana ha optado por buscar fórmulas de conciliación para que la administración logre cumplir con el deber de salvaguardar el espacio público. (…) aplicando el principio de confianza legítima como mecanismo para conciliar, de un lado el interés general que se concreta en el deber de la administración de conservar y preservar el espacio público y, de otro lado, los derechos al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal.

Artículo 88. La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño interferido a los derechos e intereses colectivos.

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Artículo 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

LEYES

La Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, consagra lo siguiente:

Artículo 2°. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.

2. La prevalencia del interés general sobre el particular.

3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Artículo. 15. *Modificado*. Ley 902 de 2004, artículo 1°. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran las áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales (...) y en general todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

Artículo.117. Adiciónese en el artículo 5° de la Ley 9ª de 1989, con el siguiente parágrafo:

Parágrafo. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

La Ley 9ª de 1989, Ley de Reforma Urbana, determina que:

Artículo 5°. Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos.

[…]

Para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Artículo 6°. El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.

[…]

El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes.

[…]

Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.

Artículo 7°. "Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores.

[…]

SUSTENTO JURISPRUDENCIAL:

La Corte Constitucional en la Sentencia T-772 de 2003, ordenó que:

"(...) se otorgue a los representantes de los vendedores informales la oportunidad de participar activamente en los procesos de evaluación y seguimiento de las políticas de recuperación del espacio público que diseña y adelanta el establecimiento público que él dirige, así como en la formulación de cualquier cambio o modificación a las mismas, con miras a garantizar efectivamente que tales políticas, así como los programas y medidas a través de los cuales se ejecuten, den pleno cumplimiento a las pautas constitucionales señaladas en el acápite 3.3. de esta providencia, a saber, (i) estar precedidas de un análisis cuidadoso de la evolución de la situación social y económica real de los destinatarios de tales políticas, programas o medidas, (ii) asegurar que las alternativas económicas ofrecidas a los vendedores informales correspondan en su alcance y cubrimiento a las dimensiones cambiantes de la realidad social y económica respecto de la cual habrán de aplicarse las políticas, programas y medidas en cuestión, y (iii) garantizar que dichas alternativas económicas sean ofrecidas a sus destinatarios con anterioridad al adelantamiento de las medidas de desalojo y decomiso tendientes a recuperar el espacio público, dando prioridad a los vendedores informales estacionarios y semiestacionarios.".

La Corte Constitucional, Sentencia SU-601A de 1999, determina que:

Al remitirnos a la historia jurídica de nuestro, país no podemos pasar por alto el contenido del término de Bienes Públicos y de Uso Público.

Código Civil de 26 de mayo de 1873, consagra en los siguientes artículos:

[…]

Artículo 674. Bienes públicos y de uso público. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

[…]

Artículo 678. Uso y goce de bienes de uso público. El uso y goce que para el tránsito, riesgo, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes de la Unión de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las demás que sobre la materia contengan las leyes.

Artículo 351, del Decreto 619 de 2000, Conformación de Zonas de Comercio y Servicios e Industriales en Área Urbana Integral.

La implantación de nuevos usos de comercio y servicios e industriales en las Áreas Urbanas Integrales se regula por lo siguiente:

1. Para el Comercio y los Servicios de escala metropolitana o urbana se exige la conformación de zonas con área mínima de 1.5 hectáreas netas urbanizables. La zona comercial debe tener acceso desde la malla vial intermedia y cumplir con los demás requisitos señalados en el artículo 336: "Normas para los usos de comercio y servicios, del presente subtítulo".

2. El comercio vecinal podrá localizarse linealmente en los primeros pisos de edificaciones multifamiliares, en ejes de la malla intermedia acompañados de diseños específicos de espacio público.

[…]

• CONVENIENCIA

Uno de los grandes problemas que tiene el país es el crecimiento constante del desempleo y la informalidad, al punto que ocupa un lugar preponderante en la agenda del gobierno, en los debates de los legisladores, en las discusiones de los gremios, en las organizaciones de trabajadores, ONG, periodistas, academia y ciudadanos. El problema se hace evidente con los vendedores informales que encuentran en el espacio público una oportunidad de trabajo y sobrevivencia, afectando a otros actores de la sociedad.

Al aprovecharse las cesiones urbanísticas obligatorias, todo proyecto de construcción inmobiliaria de centros comerciales, grandes superficies y parques comerciales que se realice en el país, podrá garantizar la construcción y comercialización de Locales de Interés Social para el beneficio de vendedores informales y sus organizaciones. La iniciativa también facultará al gobierno para que fomente la construcción de centros comerciales de interés social. Además, los vendedores informales podrán acceder a los espacios análogos de los grandes centros comerciales y formalizarse al acceder a locales comerciales no convecionales y convencionales.

En estos momentos que el gobierno y el legislativo tienen como tema central la formalización laboral, y ven con preocupación la pobreza que acomete contra las poblacionales vulnerables, esta iniciativa es conveniente, adecuada y necesaria, al contribuir a resolver la situación descrita.

• IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto no genera impacto fiscal.

Por todo lo anteriormente expuesto, nos permitimos poner a consideración de ustedes honorables Congresistas esta iniciativa para su discusión y aprobación.

De los honorables Congresistas,

Carlos Alberto Baena López, Senador de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá D. C., 20 de julio de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 11 de 2010 Senado, *por medio del cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de economía popular y se dictan otras disposiciones,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 20 de julio de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

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 Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Se crea, en forma transitoria, una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta de Colombia. La nueva unidad se denominará "nuevo peso" y será emitida por el Banco de la República. El "Nuevo Peso" será equivalente a mil unidades de los "Pesos" regulados por la ley 31 de 1992. La nueva unidad se dividirá en "cien centavos".

El "Nuevo Peso" será medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, en concurrencia con los billetes y monedas metálicas de "Peso" regulados por la Ley 31 de 1992 mientras estos estén en circulación.

La nueva unidad será representada con el símbolo "N$" y los "centavos" se representarán con el símbolo "c".

Artículo 2°. El Banco de la República tendrá respecto del "Nuevo Peso" las mismas facultades que la Constitución y la ley le han dado en relación con el "peso" regulado por la Ley 31 de 1992. También podrá seguir emitiendo pesos (billetes y monedas que entran por primera vez en circulación), así como recircular los que ya están emitidos y que regresan a poder del Banco por Consignación, hasta que el mismo Banco haya puesto en circulación los "Nuevos Pesos" en tal cantidad que reemplacen a las anteriores denominaciones monetarias.

En particular, la Junta Directiva del Banco de la República podrá adoptar todos los actos necesarios para que los tenedores de billetes y monedas denominadas "Pesos" puedan convertirlos con facilidad en "Nuevos Pesos" y "Nuevos centavos", el cambio en la denominación de la moneda no alterará el valor de los derechos y de las obligaciones existentes y en particular las de origen laboral. Al simplificar la ejecución y registro de los actos y contratos que incluyan derechos u obligaciones dinerarios no se modificarán el valor de los derechos u obligaciones de las personas.

Artículo 3°. Los bienes, los derechos y las obligaciones de dinero que hayan de denominarse en moneda nacional se denominará en "Nuevos Pesos", en sus múltiplos y en su caso, submúltiplos.

Artículo 4°. Las obligaciones de dinero que hayan de pagarse en moneda nacional se pagarán en el "Nuevo Peso", o con billetes y moneda metálica de "Pesos" regulados en la Ley 31 de 1992 mientras estos últimos estén en circulación, teniéndose en cuenta el equivalente entre el "Nuevo Peso" y el "Peso" regulado en la Ley 31 de 1992.

Artículo 5°. Las obligaciones denominadas en moneda extranjera y que según la ley, las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República, y los contratos, que hayan de redimirse en moneda legal colombiana, se redimirán en "Nuevos Pesos".

Artículo 6°. Se entiende que los bienes y derechos que hayan sido denominados en "pesos" no alteran su valor por obra de la presente ley, y que cuando fuere el caso hacerlo efectivo en dinero se hará en "nuevos pesos".

Aquellos derechos y obligaciones de dinero que al realizar las conversiones del caso, deban expresarse en "Nuevos pesos" se expresarán como máximo con dos decimales.

Artículo 7°. Una vez han sido retirados de circulación los billetes y monedas metálicas de "Pesos" regulados por la Ley 31 de 1992, y la economía colombiana pueda realizar sin dificultades a juicio de la Junta Directiva del Banco de la República, el tránsito hacia una nueva denominación de la unidad monetaria y de cuenta, esta será denominada otra vez "Peso" la cual será la nueva unidad monetaria y unidad de cuenta definitiva para el país. De igual manera, el Banco de la República queda facultado para quitarles poder liberatorio a los billetes y monedas metálicas de "Pesos" regulados por la ley 31 de 1992.

Artículo 8°. Para la conversión de "Nuevos Pesos" a "Pesos" se aplicarán las mismas reglas y la Junta Directiva del Banco de la República tendrá las mismas facultades que se han previsto en esta ley para la conversión de la unidad monetaria "Peso" regulado por la Ley 31 de 1992.

Para los efectos de conversión contemplada en este artículo la unidad monetaria y de cuenta definitiva "Peso" será equivalente a un "Nuevo Peso". La Junta Directiva del Banco de la República expedirá una resolución en la que señalará la fecha en la que se hará la transición definitiva.

Artículo 9°. Las cifras expresadas en moneda nacional y que aparecen en leyes o actos administrativos de carácter general de cualquier orden expedidos antes de la promulgación de la presente ley, se calcularán en "Nuevos Pesos" y "Nuevos Centavos", conforme a la equivalencia y a la aproximación que establece la presente ley.

Artículo 10. Los actos administrativos de carácter general y las resoluciones judiciales, que se expidan a partir del mes siguiente a la publicación de esta ley, y que contengan cifras en moneda legal colombiana, expresarán tanto en "Nuevos Pesos" como en "Pesos" de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 11. La Superintendencia de Industria y Comercio queda facultada para tomar las medidas necesarias para que a partir de la promulgación de la presente ley promueva la fijación en listas de precios de los bienes y servicios ofrecidos al público en general, en Pesos Actuales y en "Nuevos pesos".

Parágrafo. Como medida preventiva de brotes especulativos, quienes ofrezcan, vendan o comercialicen bienes y/o servicios en el territorio Nacional, tendrán que publicar de manera simultánea el valor de cada bien y/o servicio en pesos con su equivalente en "Nuevos pesos", lo anterior por lo menos durante los cuatro (4) meses anteriores a la entrada en vigor de la nueva denominación de la moneda objeto de la presente ley.

Artículo 12. Por medio de la presente ley se faculta al Banco de la República realizar los gastos y las apropiaciones necesarias para financiar y desarrollar el proceso de difusión y pedagogía, a la población colombiana, que requiera la presente ley.

Artículo 13. Por medio de la presente ley se faculta a la Junta Directiva del Banco de la República para que, en un lapso no mayor a 12 meses, a la promulgación de la presente ley, para que realice los actos necesarios para colocar en circulación los "Nuevos Pesos".

Artículo 14. Con el fin de ejercer controles a los dineros cuyo origen provenga de actividades ilícitas consideradas como tales dentro o fuera del territorio nacional, por medio de la presente ley se faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que mediante acto administrativo establezca medidas de control efectivas las cuales se aplicarán en el proceso de conversión de la moneda de pesos a "Nuevos Pesos".

Artículo 15. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

De los honorables Senadores,

Antonio Guerra de la Espriella,

Honorable Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención al articulado puesto en consideración de los honorable Senadores me permito a continuación exponer los siguientes argumentos:

1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA

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 a1 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.[1].

Luego de ser aprobado en la Comisión Tercera 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 Tercera el día 3 de octubre de 2001, surtiéndose así su tercer debate.

A pesar que se continuaron llevando 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.

2. **LA PROPUESTA ACTUAL**

Atendiendo de forma particular a las actuales circunstancias económicas que vive el país me he 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.

En la práctica esta iniciativa se resume diciendo que lo que 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, pretendo 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 podemos 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.[2]

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[3].

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)

---

1 MARÍA AMPARO ROPERO, CARLOS HUERTAS. Encuesta sobre Cambio de Unidad Monetaria, Sep. 2000- Banco de la República.

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

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

Sobre los orígenes de los billetes en nuestro país podemos reseñar que estos datan de 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 me motivan hoy a proponer reabrir el debate sobre la modificación de la denominación de la moneda que actualmente rige en nuestro país, tal cual lo propuso en el año 2000 el honorable Senador José Jaime Nicholls (q.e.p.d).

El origen de esta iniciativa coincide con el anuncio que a comienzos del año 2010, hiciera el Banco de la República en el sentido que estaba estudiando la posibilidad de emitir billetes de $100.000 pesos. En este escenario y atendiendo a las favorables e históricas cifras que ha venido manejando nuestra economía en términos de inflación, he decidido proponer que se reabra la discusión sobre este tema, además, porque considero 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**

Brasil

Esta Nación ha realizado numerosas reducciones de ceros en su moneda hasta el año 2002, Brasil redujo ceros en su moneda en cinco oportunidades, estas medidas fueron acompañadas de políticas económicas[4] orientadas a fortalecer y mantener la estabilidad de su moneda, los reales.

Argentina

El caso gaucho 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 este mecanismo de ajuste eliminando ceros a su 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.

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, calificada por muchos especialistas, esta fue una medida acertada y 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.[5]

Dando una mirada a 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 meses 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[6]:

• 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 cuadre mejorarán.

En materia de beneficios puedo resaltar que comparto 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 medi-

[4] Los gobiernos mexicanos de la época implementaron políticas de promoción de los sectores industriales, control de gasto público y promoción a la inversión extranjera (Comentario del Autor.)

[5] Ponencia Primer Debate Proyecto de ley 074-2001, Comisión Tercera Cámara.

[6] Junta Directiva del Banco de la República, Documento JDS-1 3829.

da 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, 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.[7]. 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 iniciativa en nuestra economía; por tal motivo abordaremos este tema en una forma especial con el fin de determinar su impacto en los agentes 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**.[8]. 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, podemos anunciar los siguientes: costos de cambio de los diseños y planchas de los billetes, costos de cambio en los sistemas contables y programas de computador, costos de las campañas educativas y costos de producción de los nuevos billetes y monedas. Los costos antes descritos que conllevaría la aprobación de esta iniciativa serían asumidos por el Banco de la República. Para cuantificarlos le he solicitado a dicha institución proceda a realizar los cálculos para tener una cifra aproximada y poder cuantificarlos de manera real, sin embargo y con base en las investigaciones realizadas en términos de relación costo-beneficio podemos afirmar que el resultado será siempre favorable, a mediano y largo plazo para nuestra economía.

Basados en nuestro trabajo de investigación consideramos prudente resaltar que los costos más representativos en términos de sustitución de nuestra moneda los constituyen las monedas; estas especies tienen unos costos considerables en su **elaboración y son de alta durabilidad**, su promedio de duración se acerca a los 20 años en algunos casos, en lo que tiene que ver con los billetes dependiendo de su rotación estos tienen un periodo de vida útil que varía entre (6) meses para los de billetes de menor denominación y hasta de (18) meses para los de más alta denominación aproximadamente.

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 dicho expuesto haber ampliado de manera suficiente y clara el contenido y alcances del texto sometido a consideración del Congreso de la República. Quisiera finalizar la presente exposición de motivos haciendo un llamado de manera respetuosa a mis Honorables Colegas sobre la necesidad de trabajar en mejorar de manera razonable las condiciones de eficiencia de nuestra moneda, para lo cual considero que se encuentran presentes las más adecuadas condiciones económicas para materializar este propósito.

De los honorables Senadores,

Antonio Guerra de la Espriella,

Honorable Senador de la República.

Autor.

---

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

8 VARGAS BUENDÍA, JUAN. SUSTITUCIÓN MONETARIA EN COLOMBIA: COSTOS Y BENEFICIOS. Julio de 2002.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2010 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 34, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Antonio Guerra.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá D. C., 27 de julio de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el 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,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 27 de julio de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 460 - Martes, 27 de julio de 2010
SENADO DE LA REPÚBLICA

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 11 de 2010 Senado, por medio de la cual se establecen mecanismos para el fortalecimiento de Economía Popular y se dictan otras disposiciones..... 1

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..... 11

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010