



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

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

AÑO IX - N° 392

Bogotá, D. C., viernes 29 de septiembre de 2000

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 85 DE 2000 SENADO

por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el Sector Público.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* La presente ley regula la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para garantizar la consistencia de la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas.

Para el efecto, deberán confrontar y conciliar los saldos contables frente a las existencias reales de bienes, derechos y obligaciones, con el propósito de depurar los valores inconsistentes, así como aquellos que derivados de operaciones reales presentan un estado de cobranza o pago incierto, para proceder, en última instancia a su eliminación, siempre que se ajusten a los lineamientos de la presente ley.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* Comprende los organismos que conforman las distintas ramas del poder público en el nivel nacional; las entidades de control, organismos electorales, entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial, entidades descentralizadas territorialmente o por servicios y cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y sólo en lo relacionado con estos.

Parágrafo. Se exceptúan de lo anterior las entidades financieras, las compañías de seguros, los almacenes generales de depósito, las sociedades de economía mixta no sometidas al régimen de empresa industrial y comercial del Estado y las empresas industriales y comerciales del Estado de carácter financiero, quienes se regirán por sus propias normas.

Artículo 3°. *Gestión administrativa.* Las entidades públicas deberán adelantar la gestión administrativa necesaria, para allegar la información y documentación suficiente y pertinente que acre-

dite la realidad y existencia de las operaciones para proceder a eliminar los saldos de la contabilidad.

Artículo 4°. *Eliminación de valores contables.* Las entidades públicas podrán eliminar los valores contables que resulten de la depuración señalada en el artículo anterior, cuando cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- a) Los valores que afectan la situación patrimonial no representan derechos, bienes u obligaciones ciertas para la Entidad;
- b) Los derechos y obligaciones que no obstante su existencia, no es posible ejercer los derechos por jurisdicción coactiva;
- c) Que correspondan a derechos y obligaciones con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por cuanto operan los fenómenos de prescripción o caducidad;
- d) Los derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago;
- e) Que correspondan a obligaciones a cargo de terceros con comprobada insolvencia del deudor o su garante o heredero, o por fallecimiento de éstos;
- f) Cuando no haya sido posible imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos;
- g) Cuando a juicio de la autoridad administrativa o de control de la gestión fiscal y atendiendo a la cuantía resulte más oneroso adelantar el proceso correspondiente.

Parágrafo. Para efectos del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, las entidades podrán contratar con firmas de contadores públicos especializadas o con universidades que tengan facultad de contaduría pública debidamente reconocida por el Gobierno Nacional, la realización del proceso de depuración contable siempre que se garantice la idoneidad de sus actuaciones a juicio del Comité o de la Junta Directiva, previstos en el artículo siguiente.

Artículo 5°. *Competencia y responsabilidad administrativa.* La responsabilidad sobre la decisión de los castigos de los valores

contables estará a cargo de los comités que se estructuren para el efecto. Los cuales deberán estar integrados por el jefe del organismo, el secretario general, el secretario de hacienda o el tesorero en el ámbito territorial, el jefe del área financiera o quien haga sus veces, el contador o jefe de contabilidad y los demás servidores públicos que en razón a sus funciones deban incorporarse.

En los organismos descentralizados por servicios de los distintos órdenes la competencia recaerá sobre el máximo organismo colegiado de dirección, llámese consejo directivo, junta directiva, consejo académico o quienes hagan sus veces y por el director, el gerente o el presidente, según se denomine.

Artículo 6°. *Acciones complementarias.* Los términos de la presente ley no sustituyen el ejercicio de las acciones legales pertinentes que se desprendan por la acción irregular u omisión de los deberes y responsabilidades de los servidores públicos o terceros involucrados.

Artículo 7°. *Metodología contable.* La Contaduría General de la Nación reglamentará la metodología contable para el registro de las operaciones que se deriven de la aplicación de la presente ley.

Artículo 8°. *Vigilancia y control.* La oficina de control interno o quien haga sus veces velará por el cumplimiento de lo preceptuado en la presente ley, debiendo informar a las autoridades competentes aquellas acciones y decisiones que la contraríen.

Los organismos de control fiscal, en el ámbito de su jurisdicción, revisarán y evaluarán la gestión, los estudios, documentos y resultados que amparan las acciones y decisiones de las entidades públicas en aplicación de la presente ley.

Artículo 9°. *Integración de las normas.* Para efectos de la presente ley se entenderá que son aplicables los principios de la actuación administrativa, en cuanto no contraríen disposiciones especiales referidas a los entes públicos a quienes va dirigida esta norma.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y será aplicable a los valores contables que se encuentren registrados en los estados financieros a 31 de diciembre de 1999 y su vigencia será hasta el 31 de diciembre del año siguiente a la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Antecedentes

En los estados financieros de las entidades públicas, figuran saldos con una antigüedad significativa sin contar a la fecha con un mecanismo técnico ni legal que permita su depuración definitiva.

Históricamente, la atención para solucionar algunos problemas al respecto, ha estado dirigida a casos relacionados con responsabilidades fiscales. A ese efecto, se expidieron normas otorgando facultades al Contralor General de la República, para fenecer en forma definitiva responsabilidades a cargo del tesoro público de menor cuantía.

El antecedente más remoto conocido se remonta al año 1928 con la expedición de la ley 94, la cual se refirió a la condonación de deudas a favor de la Nación previo el cumplimiento por el interesado del procedimiento señalado en la ley, el cual incluía concepto del Contralor General y del Procurador General de la Nación, acerca de la justicia de la solicitud para luego hacer curso a una de las cámaras en las sesiones inmediatas.

La ley exigía como requisito figurar en el expediente los autos de observaciones y fenecimientos proferidos por el Contralor General, además de advertir que el juicio podría ser suspendido en caso de dictamen favorable del Ministerio de Hacienda hasta conocer la resolución definitiva del Congreso.

Es de resaltar que el mecanismo diseñado para la época era proporcional al tamaño del Estado.

Con posterioridad el Ejecutivo actuando con facultades extraordinarias profirió el Decreto 911 de 1932, y en su artículo 39 autorizó al Contralor General para fenecer y cancelar todas las cuentas personales correspondientes a los años anteriores al de 1923, cuyos saldos no hubiere sido posible hacer efectivos; y aquellas en las que no hubiese podido establecer responsabilidad personal por causa de la pluralidad de los empleados que intervinieron en ellas.

Para ese efecto, el Contralor General debía incorporar en su informe anual con destino al Congreso, una relación de las cuentas fenecidas y canceladas en virtud de la autorización conferida en el citado artículo.

Tal medida era concordante con los propósitos de organización contable que mediante la Ley 42 de 1923, le fue atribuida a la Contraloría y a los requerimientos de Depuración de Saldos que el nuevo concepto contable en esos momentos requería.

Veintiún años más tarde, el entonces Presidente de la República, Teniente Coronel Gustavo Rojas Pinilla, aprovechando las facultades de estado de sitio declarado en el territorio nacional, profirió el Decreto-ley 3219 de 1953, “Sobre el ejercicio de la jurisdicción coactiva”. En su artículo 12 facultó al Juez Nacional de Ejecuciones Fiscales, para dar por terminado previa aprobación de la Contraloría General de la República –CGR-, los juicios ejecutivos y ordenar el archivo de los negocios cuya cuantía fuere menor de cien (\$100.00) pesos en los siguientes casos:

“a) Cuando se haya operado la prescripción extintiva de la acción ejecutiva;

b) Cuando hayan muerto los deudores principales o resulten insolventes o no tengan fiadores ni herederos;

c) Cuando a su juicio y en virtud de la cuantía, resulte más gravoso adelantar el juicio”.

A este precepto, se excepcionaron los casos de desfalcos o fraudes manifiestos al tesoro nacional en cualquier cuantía.

A la fecha, han transcurrido 45 años sin un ordenamiento legal que señale un mecanismo para la solución de esta problemática cada día creciente con respecto a las responsabilidades a cargo, por múltiples razones, entre las cuales podemos destacar:

- Determinación de faltantes que no fueron recuperados por no haberse comunicado a la Contraloría correspondiente, y en consecuencia nunca se inició el proceso de responsabilidad fiscal.

- La deficiente comunicación interna de muchos organismos estatales que no permite sincronizar los registros contables con las acciones de pérdida recuperación, reposición o pago de los fondos o bienes que dan lugar a la determinación de responsabilidades.

- La determinación de responsabilidades a cargo sin identificar plenamente al responsable, pues se ha venido omitiendo su registro con el nombre completo y documento de identidad.

- La responsabilidad es personal, por tanto no desaparece cuando la persona se desvincula de una entidad, puede y continua registrada en aquella donde se determinó el hecho que la ocasionó.

- En los casos de bienes por la inexistencia de toma física de los inventarios se deja de registrar en muchos casos, responsabilidades por no estar plenamente identificado el responsable.

2. Constitución de 1991 – El Contador General de la Nación

La Constitución de 1991, en su artículo 354 creó la figura del Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva del Poder Público, al cual le encargó llevar la Contabilidad General de la Nación, y a ese fin ejercer las funciones de uniformar, centralizar,

consolidar la contabilidad pública, elaborar el Balance General de la Nación y determinar de conformidad con la ley, las normas contables que han de regir en el país; atribución que a nivel nacional le correspondía a la Contraloría General de la República y la cual concluyó definitivamente con la presentación del balance el 31 de diciembre de 1994, cuando la CGR presentó al Congreso de la República el último Balance General de la Nación.

La creación de la Contaduría General de la Nación –CGN–, ha extendido la obligatoriedad contable a todo el sector público, configurándose como el órgano rector de la contabilidad pública e incentivando la necesidad de fomentar la cultura contable a nivel de toda la administración pública.

Los esfuerzos realizados por el nuevo órgano han alcanzado significativos logros reflejados en el incremento del número de entidades que hoy día participan del gran consolidado de las cifras contables del sector estatal; sin embargo, ello no ha sido suficiente para acreditar la razonabilidad de tales cifras, debido entre otros a los siguientes factores;

- Muchos bienes y derechos de las instituciones públicas no figuran en los registros contables por la inexistencia de soportes que acrediten o amparen su titularidad y en algunos casos la falta de apropiación presupuestal y los elevados costos de los peritajes a la incorporación de bienes inmuebles.

- Existe un gran número de entidades públicas que llevan la contabilidad en forma manual lo que dificulta su operatividad y procesamiento.

- No se lleva ni se aplica con el rigor que la técnica contable exige, las provisiones, las depreciaciones, estimaciones, amortizaciones y los denominados ajustes por inflación.

- Los saldos reflejados en los estados financieros no concuerdan con las existencias físicas. Esta, tal vez constituye la mayor causa de las inconsistencias.

- La falta de sistemas integrados de información generan compartimentaciones con las demás áreas de la entidad (presupuesto, tesorería, almacenes, contratos, etc.) para poder establecer las inconsistencias.

- La poca importancia que se le ha dado a la contabilidad en algunos entes públicos en contraste con el sector privado, el cual se toma como herramienta básica y fundamental para el control, evaluación de la gestión y la toma de decisiones.

- La inexistencia de procedimientos de control interno en el área contable impide la aplicación objetiva y rigurosa de la técnica contable.

- La relevancia dada al presupuesto que aún bajo su carácter anual y de no registrar saldos históricos, es considerado dentro de una ignorancia informativa de mayor significación que la contabilidad financiera dando paso a una conceptualización meramente formal para satisfacer los requerimientos al Contador General y a la Contraloría respectiva.

- La falta de idoneidad de las personas encargadas de llevar la contabilidad aunada a la ausencia de medidas sancionatorias para castigar de manera ejemplar las omisiones informativas.

Sin embargo, y en aras de disponer de una herramienta que conlleve mostrar la realidad de los saldos reflejados en los estados financieros, la Contaduría General de la Nación ha expedido circulares, cartas circulares sobre el asunto, siendo la última la número 032 de febrero de 2000.

En ellas, el Contador General ha establecido las acciones administrativas mínimas que deben agotarse para la depuración de los saldos antiguos, y autoriza a la administración para utilizar mecanismos alternos de comprobación que respalden los registros contables.

Así mismo ha instruido sobre los procedimientos que deben seguirse respecto de los saldos originados con anterioridad y posterioridad a la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, a la vez que califica como saldo de elevada antigüedad aquellas operaciones realizadas con anterioridad al primero de enero de 1996. Igualmente, prevé la constitución de provisiones para castigar los saldos del activo y sus cuentas complementarias estableciendo a su vez, que dada la potencialidad de su recuperación o pago, éstas deben obligatoriamente continuar figurando en las denominadas Cuentas de orden y control.

Las directrices impartidas si bien constituyen el saneamiento de las cifras contables públicas no son suficientes para efectuar una total depuración de los saldos reflejados en los estados financieros, ya que si bien permiten reducir saldos insolutos en las cuentas reales o de balance, complementariamente incrementa con su registro los saldos de las cuentas de orden y de control, admitiendo implícitamente con esta operación la existencia potencial de un derecho o de una obligación.

El propósito fundamental de la ley que se propone, es el de permitir descargar definitivamente aquellos saldos que previa la comprobación que realice la administración de cada entidad deben desaparecer en aras de mostrar la verdadera situación financiera, económica y social de cada organismo en particular y en términos consolidados de todo el sector público, sin perjuicio de las acciones legales en contra de los responsables de tales situaciones.

Merece especial atención, la situación que se presenta en la Administración Tributaria de la Nación, donde existe un saldo de rentas por cobrar cercano a los cinco billones de pesos (\$5.000.000.000.000.00). Actualmente se adelanta un proceso de depuración con el seguimiento de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes y de la Contraloría General de la República.

Una visión retrospectiva de lo ocurrido a partir de 1995 con el Balance general preparado por el Contador General de la Nación y auditado por la Contraloría General de la República permite concluir que existe la necesidad de aunar esfuerzos para combatir en forma drástica la inobservancia de las normas contables, lo cual ha conducido en forma consecutiva a la Cámara de Representantes –Comisión Legal de Cuentas, a no fenecer la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y a efectuar serios cuestionamientos al Balance General de la Nación y al del Sector Público Consolidado presentado por el Contador General a dicha célula legislativa para su conocimiento y análisis, toda vez que el mismo no refleja razonablemente la situación financiera del Estado.

Lo anterior obliga a implementar un trabajo mancomunado conducente a promover acciones que comprometan a las propias administraciones a generar internamente una verdadera y eficaz cultura contable a fin de disponer de información confiable y oportuna que garantice eficiencia, efectividad y oportunidad de las decisiones que se adopten, en desarrollo de la gestión fiscal.

A este propósito es fundamental comprometer a la administración pública a diseñar de acuerdo con su estructura y segregación de funciones un plan estratégico conducente a sanear las inconsistencias de las finanzas estatales; no de otra forma podrían ser fructíferos los esfuerzos de la CGN y la CGR, ni los del legislador al autorizar la remisión de los saldos inconsistentes.

En tal virtud, al no lograrse los objetivos propuestos por cada una de ellas, incurrirán en responsabilidad administrativa en la medida en que incumplan con los compromisos que adquieran y en ese caso, correspondería a la Comisión Legal de Cuentas actuar de conformidad con lo estatuido en el parágrafo del artículo 310 de la Ley 5ª de 1992.

3. Descripción del proyecto de ley

Objetivo general. Habilitar a la Administración Pública para tomar las decisiones tendientes a depurar en forma definitiva y durante un tiempo determinado, los saldos que de acuerdo con las causales definidas en esta ley y los procedimientos que al efecto imparta el Contador General de la Nación, resulten susceptibles de aplicación.

Objetivos específicos:

- Generar cambios institucionales que conlleven a una mayor certeza de las cifras en que se basan los resultados de las finanzas públicas del Estado, y en las cuales se sustentan las medidas de tipo económico, fiscal y de gestión de la administración pública.
- Dotar a la administración de un mecanismo que permita determinar resultados contables confiables para la toma acertada de decisiones.
- Propiciar la determinación y conformación de estados financieros confiables, oportunos y concordantes con la realidad institucional de las diferentes formas de organización estatal que permita ejercer un efectivo control ciudadano, político, fiscal e interno.

Para efectos de la aplicación de la ley de saneamiento contable se ha definido el campo de aplicación tomando como referencia el Plan General de Contabilidad Pública, toda vez que las entidades allí enunciadas son las que presentan las inconsistencias a que se ha hecho referencia y que han generado la elaboración de la presente norma. Así mismo, se ha respetado en su integridad la existencia de otros ordenamientos que en casos especiales regulan lo relativo al régimen contable de algunas entidades, por lo que no serían sujetos de aplicación de la ley por tener un régimen previsto en normas específicas como sería el caso de entidades públicas que pertenecen al sector financiero.

De otra parte se insiste que la facultad concedida en manera alguna constituye una forma de perdón y olvido que en algún

evento estuviera procurando la impunidad o facilitando el actuar de los funcionarios públicos cuya gestión será revisada cuidadosamente por los organismos de control. Corresponderá igualmente a las oficinas de control interno de las entidades o quienes hagan sus veces, verificar la gestión realizada previamente a la depuración de saldos efectuada.

Finalmente, el proyecto puesto a consideración es taxativo y limita las condiciones para proceder a la eliminación de los valores contables para efectos de la depuración de los estados financieros, de tal manera que dicha eliminación deberá corresponder al seguimiento y observancia de las etapas previas al mencionado castigo.

Oscar Darío Pérez Pineda,

Representante a la Cámara, departamento de Antioquia.

Omar Armando Baquero Soler

Representante a la Cámara, departamento del Meta.

Avalado por:

Doctor *Juan Manuel Santos,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Doctor *Carlos Ossa Escobar*

Contralor General de la República.

Doctor *Edgar Fernando Nieto,*

Contador General de la Nación.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 27 de septiembre de 2000 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 85, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes: *Oscar Darío Pérez Pineda, Omar Armando Baquero Soler.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SOBRE EL PROYECTO DE LEY NUMERO 310 DE 2000 CAMARA

*por la cual se establece la cuota de fomento de la papa,
se crea un fondo de fomento y se dictan normas
para su recaudo y administración.*

Honorables Representantes:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Importancia del Subsector de la papa.

El cultivo de la papa conforma una actividad agrícola de gran importancia en Colombia. En lo económico, en 1996 se produjeron cerca de tres millones de toneladas; el cultivo participa con cerca del 6.0% del total de la producción agrícola. En 1998 fueron sembradas unas 167.000 hectáreas. Unas 95.000 familias dependen directamente del cultivo, el cual genera unos 20 millones de jornales de mano de obra rural no calificada al año.

Es el cultivo de mayor demanda de insecticidas y fungicidas y el segundo, después del café, en uso de fertilizantes. Es la actividad que más empaque requiere (alrededor de 21 millones de sacos), y es el primer renglón generador de transporte terrestre.

Las exportaciones son promisorias. Venezuela es un mercado natural, aunque los problemas políticos y cambiarios hacen que todavía existan dificultades para su pleno desarrollo. En 1994 se exportaron cerca de 60.000 toneladas a ese país, mientras que en 1998 solo ingresaron 7.473 toneladas de forma legal. Existe un potencial de exportaciones del tubérculo hacia otros países del Area Andina, en forma fresca y en producto procesado.

A pesar de ser uno de los cultivos con mayor investigación y número de variedades mejoradas, poco se ha hecho en las esferas de cosecha, poscosecha y mercadeo. La recolección de la papa es un proceso que genera desperdicios; la mayoría de los productores empaca la papa sucia, es decir, con partículas de suelo adheridas al tubérculo; existen grandes deficiencias en el empaque y manejo del producto en fresco.

La gran mayoría del producto se comercializa fresco (cerca del 80%), con un alto nivel de ineficiencia. Solo el 8% se industrializa, se estiman cerca de 75 empresas de procesamiento entre grandes, medianas y pequeñas, para un consumo aproximado de 250.000 toneladas de papa al año.

Los principales mercados mayoristas son Corabastos en Bogotá, central mayorista de Antioquia en Medellín, Cavasa en Cali,

Central de Abastos de Bucaramanga, Granabastos de Barranquilla y Cenabastos en Cúcuta, que comercializan en conjunto cerca de un millón de toneladas de papa al año.

La cadena agroalimentaria de la papa presenta una serie de aspectos que requieren de acciones concertadas por parte de todos los segmentos para hacerla competitiva. Entre estos se cuentan:

- a) Información;
- b) Organización;
- c) Estacionalidad de la producción;
- d) Transferencia de tecnología, y
- e) Restricciones ambientales.

Finalidad y conveniencia del proyecto

Con el objeto de subsanar parcialmente las deficiencias mencionadas, el honorable Senador Juan Manuel Ospina Restrepo presentó el proyecto de ley que nos ocupa. En la exposición de motivos el doctor Ospina argumentaba, después de hacer un análisis detallado del sector, que “estos aspectos por sí solos ameritan que se focalicen recursos, incluso de orden parafiscal, destinados a la tecnificación e investigación que en los últimos tiempos el Gobierno Nacional de manera equivocada, ha preferido dejar en manos de la iniciativa privada”.

Así las cosas, el Senador Ospina propuso la creación de una Cuota Parafiscal de Fomento a la Papa y un Fondo de Fomento, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para el manejo de los recursos provenientes de dicha cuota. Con esos recursos se buscaba apoyar programas y proyectos de investigación, mercadeo y transferencia de tecnología, así como mejorar la eficiencia y eficacia en la producción, entre otros.

El autor del proyecto, propuso que el Fondo fuese administrado por una entidad gremial, sin ánimo de lucro, representativa de los productores de papa a nivel nacional. El Fondo contaría con un Comité Directivo, compuesto por 8 miembros, el cual se encargaría de trazar las políticas y aprobar los programas y proyectos del Fondo.

Consideraciones generales sobre el proyecto

El espíritu inicial del proyecto presentado por el Senador Ospina era la creación de un instrumento financiero que permitiese apoyar al subsector de la papa en la solución de problemas específicos en los campos de la tecnificación, la investigación y la comercialización.

A pesar de las buenas intenciones que han rodeado el trámite de este proyecto, considero que el mismo presenta inconvenientes, de fondo y de forma, como las que a continuación se mencionan:

- En el artículo tercero del texto definitivo aprobado en la sesión plenaria del Honorable Senado de la República se obliga a pagar la cuota de fomento de la papa a “toda persona natural, jurídica o sociedad de hecho que **adquiera** a cualquier título, o **compre** (...) en el territorio nacional, papa de cualquier variedad...”.

Como se puede ver, de la manera en que está redactado, el artículo presenta fallas de tipo legal y constitucional, por cuanto esta contribución parafiscal debe recaer en los productores y de ninguna manera en quien compra o adquiere el producto.

Al respecto nos alerta el doctor Sabas Pretelt de la Vega, Presidente de Fenalco, en carta dirigida al ponente coordinador, con fecha agosto 1° de 2000, en la que hace serios reparos al proyecto de ley: “... las contribuciones parafiscales (...) implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas y (...) tienen una determinada afectación que beneficia directa y exclusivamente a los sujetos gravados”. Igualmente, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículo 29) señala: “Son contribuciones

parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector...”.

En el caso que nos ocupa, el objeto del Proyecto de Ley es beneficiar al subsector productor de la papa, pero gravando a otros sectores diferentes del beneficiario; es decir, a los comercializadores, a los procesadores o a los consumidores finales.

- Teniendo en cuenta que no se hace diferencia en las etapas de la cadena productiva ni se especifica los niveles de elaboración del producto, se genera una cascada tributaria múltiple. Tal como está redactado el Proyecto, sobre un mismo producto se podría causar o generar la obligación del pago de la cuota cada vez que cambia de manos, a lo largo de la cadena productiva. Es decir que, en teoría, sobre un mismo kilogramo de papa, el gravamen podría causarse varias veces.

- El artículo 4° establece que “toda persona natural o jurídica que acondicione, procese, industrialice, comercialice o exporte papa fresca o procesada de cualquier variedad, está obligada a retener, por una sola vez, el valor de la Cuota de Fomento de la Papa...”.

Con esta obligación, comerciantes, industriales, exportadores, amas de casa, empresarios del sector de servicios, etc., se convierten en sujetos pasivos “de hecho” de tales cuotas. En virtud de lo anterior, a estos “terceros” se les somete a obligaciones y reglamentaciones administrativas exageradas, con lo que incurren en costos adicionales injustificados, pues no reciben ningún beneficio a cambio, y se les hace incurrir en sanciones pecuniarias y legales injustas.

Como lo menciona Fenalco en su carta, y lo sustenta con amplia jurisprudencia, ello “genera un desequilibrio contrario a los principios de razonabilidad y equidad de las cargas que establece la Carta Política”.

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público envió a la Presidencia de la Comisión, con fecha 28 de agosto de 2000, el oficio 000822, en que se hacen observaciones adversas al proyecto. Dice el doctor Juan Manuel Santos en comunicación:

“...las contribuciones parafiscales han dejado de ser “excepcionales” para convertirse en una fuente de cargas paralelas y adicionales a los impuestos ya previstos en la ley, con la circunstancia desfavorable que se está desnaturalizando la noción de las llamadas cuotas de fomento y se están convirtiendo en una generalidad legislativa, distorsionando la cadena de precios al consumidor”.

Y, dice más adelante el Sr. Ministro de Hacienda:

“Vemos con suma preocupación la abundancia indiscriminada de este tipo de obligaciones parafiscales... A pesar de que algunas (...) entidades administradoras han resultado realmente eficientes... otras son criticadas por sus mismos agremiados por su falta de gestión, mala inversión y altos gastos de funcionamiento”.

Proposición

Por lo expuesto anteriormente, nos permitimos proponer a los honorables Representantes Miembros de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes:

1. Acometer inmediatamente la evaluación y reestructuración de los diferentes Fondos Parafiscales existentes. Está claro que la suerte de los Fondos de Fomento que han sido creados por el Congreso de la República para administrar contribuciones parafiscales ha sido muy diversa. Antes de propiciar la creación de nuevos Fondos y Cuotas Parafiscales, el Congreso de la República debería ocuparse de evaluar y reformar los existentes, a fin de que cumplan a cabalidad con los objetivos para los que fueron creados.

2. Negar y archivar el Proyecto de ley número 310 de 2000 Cámara, por la cual se establece la cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento y se dictan normas para su recaudo y administración.

Atentamente,

Guillermo Botero Mejía,
Representante a la Cámara,
Coordinador Ponente.

Aníbal J. Monterrosa Ricardo y Orlando Beltrán Cuéllar,
Representantes a la Cámara,
Coponentes.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 297 DE 2000
CAMARA, 70 DE 1999 SENADO**

por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores”, suscrita en Montevideo, Uruguay el quince (15) de julio de mil novecientos ochenta y nueve (1989), en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.

Cumplimos con el honoroso encargo de rendir el correspondiente informe de ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 297 de 2000 Cámara, 70 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores”, suscrita en Montevideo, Uruguay el quince (15) de julio de mil novecientos ochenta y nueve (1989), en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado, para que se surta el trámite de rigor de acuerdo con el Reglamento del Congreso de la República.

Trámite del proyecto

Teniendo en cuenta que la negociación y celebración de los tratados, acuerdos y otros actos internacionales, es de competencia primordial del Ministerio de Relaciones Exteriores, como órgano que propone, orienta, coordina y ejecuta la política exterior de Colombia, bajo la dirección del Jefe de Estado, según lo consagrado en el artículo 189, numeral 2 de la Constitución Nacional y que le corresponde al Congreso de la República mediante ley aprobar e improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho Internacional, de acuerdo al artículo 150 numeral 16 de la Constitución Política Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores radicó ante la Secretaría del Senado el proyecto de ley por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Restitución de Menores” suscrita en Montevideo Uruguay, el 15 de julio de 1989, en la Cuarta Conferencia Especializada sobre Derecho Internacional Privado.

El proyecto de ley en mención fue considerado y aprobado en Comisión Segunda del Senado de la República en primer debate el día 7 de diciembre de 1999 y en Sesión plenaria se dio el Segundo debate el día 31 de mayo del presente año, cumpliendo así el trámite establecido por la ley.

El día 1° de junio de 2000 fue remitido a la Presidencia de la honorable Cámara de Representantes y asignado, el día 2 de agosto, para ponencia en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

El día 6 de septiembre del presente año, se rindió ponencia, la cual fue acogida y aprobada en primer debate en la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes.

1. Introducción

La Convención Interamericana sobre Restitución de Menores, suscrita en Montevideo Uruguay, el 15 de julio de 1989, en la Cuarta, Conferencia Especializada sobre Derecho Internacional Privado, tiene por objeto asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y que habiendo sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte, o que habiendo sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también de la convención hacer respetar el ejercicio de derecho de visita o el de custodia o guarda por parte de los titulares.

Esta convención es concordante con derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Nacional, especialmente en los artículos 13, 42 y 44, con el Decreto 2737 de 1989 en el cual se consagran y protegen los Derechos del Niño y se establecen los requisitos legales y procedimiento para la salida de menores del país, con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño que consagra que es responsabilidad de los Estados velar porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, salvo cuando las autoridades competentes lo determinen y con el “Convenio sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños”.

Estructura de la convención

El convenio sometido a aprobación consta de 7 títulos y 38 artículos que a continuación nos permitimos hacer un resumen de cada uno de ellos.

Ambito de aplicación

El artículo 1°. Se refiere al objeto de la convención, consistente en asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los estados parte y que hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado parte o hubieren sido retenidos ilegalmente cuando hubieren sido trasladados en forma legal.

El artículo 2°. Se considera menor a toda persona que no haya cumplido 16 años de edad.

El artículo 3°. Se refiere al derecho de custodia o guarda y de visita que comprende el derecho al cuidado del menor y el de decidir su lugar de residencia. El derecho de visita que comprende la facultad de llevar al menor por un período limitado a un lugar diferente al de su residencia habitual.

El artículo 4°. Considera la ilegalidad del traslado o retención de un menor cuando se violan los derechos que ejercen en forma individual o conjunta los padres, tutores o guardadores o cualquier institución de conformidad con la ley y la residencia habitual del menor.

El artículo 5°. Determina quienes pueden instaurar el procedimiento de restitución de menores.

El artículo 6°. Señala quiénes son competentes para conocer la restitución de menores.

Autoridad central

El artículo 7°. Se refiere a que cada estado designará la autoridad central encargada del cumplimiento de las obligaciones que establece esta convención; igualmente llevará a cabo los arreglos que faciliten el rápido regreso y la recepción del menor. Se determina que las autoridades centrales de los estados partes cooperan e intercambiarán información con el fin de garantizar la restitución inmediata.

Procedimiento para la restitución

Del artículo 8° al 17. Se refieren al procedimiento para la restitución, determina quiénes pueden adelantar el proceso, los

aspectos que deben contener la demanda o solicitud, se señala el plazo requerido desde que fue recibida la resolución para quedar sin efecto la restitución y el plazo para los procedimientos previstos en esta convención, los efectos de los procedimientos que adelanten las autoridades judiciales o administrativas con relación a la restitución del menor.

Localización del menor

Del artículo 18 al 20. Señala que la autoridad central, judicial o administrativa de un Estado parte podrán requerir de las autoridades competentes de otro Estado parte la localización de menores que tengan su residencia habitual en el Estado de la autoridad solicitante y que se presuma que se encuentran en forma ilegal en el territorio del otro Estado. Señalan las medidas que sean conducentes para asegurar la salud del menor y evitar su ocultamiento o traslado a otra jurisdicción; se señala que el levantamiento de las medidas no impedirán en ejercicio del derecho a solicitar la restitución de acuerdo con lo establecido en esta convención.

Derecho a visita

El artículo 21. Hace referencia a la solicitud que tiene por objeto hacer respetar el ejercicio de los derechos de visita de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° de la Convención y señala que el procedimiento será previsto para la restitución del menor.

Disposiciones del menor

Del artículo 22 al 27. Hacen referencia a la tramitación de los exhortos y solicitudes relativas a la restitución y localización, señala la competencia, los costos, agilidad de los procedimientos; dispone que la restitución del menor podrá negarse cuando sea manifiestamente violatoria de los principios fundamentales del Estado requerido.

Disposiciones finales

Del artículo 28 al 38. Hace referencia a que la convención estará abierta a la firma de los estados miembros de la OEA, a la ratificación, a la adhesión de cualquier otro estado, a la formulación de reservas, a la aplicabilidad, a la vigencia.

Justificación

Esta Convención se encuentra relacionada con nuestro ordenamiento jurídico interno y disposiciones internacionales.

– Convenio relativo a la protección del niño y la cooperación en materia de adopción internacional, suscrito en La Haya el 29 de mayo de 1993, aprobado mediante Ley 265 de 1996, ratificado el 13 de julio de 1998 y en vigor para Colombia desde el 1° de noviembre de 1998.

– Convenio sobre los efectos civiles del secuestro internacional de niños, La Haya, 25 de octubre de 1980, aprobado por Ley 173 de 1993 y en vigor para Colombia desde el 1° de marzo de 1993. La Convención conserva la filosofía aplicada al convenio sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños, manteniendo intacto su carácter eminentemente civilista y distinguiendo clara-

mente los aspectos de patria potestad, cuidado y custodia personal y derecho de visita.

– Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991 y ratificada por Colombia el 28 de enero de 1991 y en particular sus artículos 5°, 7°, 9°, 11 y 13.

– La Constitución Política de Colombia en su artículo 44, que consagra los derechos fundamentales de los niños.

– El título V de la parte Tercera del Código del Menor, que establece las condiciones y requisitos que deben cumplirse, así como el procedimiento a seguir para la salida de un niño del país.

– El principio de protección integral consagrado de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

– La Protección Integral destinada al conjunto de la niñez y no exclusivamente a menores abandonados, en peligro o en situación irregular, como lo concibe el Código del Menor actual.

– El reconocimiento pleno de los niños como sujetos de derechos.

– El principio de Interés Superior del Niño, o de la Prevalencia de los Intereses de los Niños. No puede existir ninguna justificación valedera para que el Estado, la sociedad o la familia incumplan o violen los derechos y garantías de los niños.

La Convención Interamericana sobre restitución Internacional de Menores, que se somete a consideración ante el Congreso de la República, consolida la tradición legislativa interna del país que busca proteger y velar porque los derechos fundamentales de los niños sean respetados y que estos prevalezcan sobre los derechos de los demás, y se convierte en un instrumento eficaz contra arbitrariedades cometidas, en contra de niños colombianos o de otras nacionalidades.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, proponemos a la honorable Cámara de Representantes, dése segundo debate al Proyecto de ley número 297 de 2000 Cámara, 70 de 1999 Senado, *por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores”, suscrita en Montevideo, Uruguay el quince (15) de julio de mil novecientos ochenta y nueve (1989), en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.*

Cordialmente,

Edgar Ruiz Ruiz, Nelly Moreno Rojas, Omar Armando Baquero,
Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Bogotá, D. C. 26 de septiembre de 2000.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 269 DE 2000 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones, aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día martes 26 de septiembre de 2000.

El Congreso de Colombia DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 38. Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen

la emisión de una estampilla “procultura” cuyos recursos serán administrados por el respectivo Ente Territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura”.

Artículo 2°. Adiciónanse los siguientes artículos nuevos al título III de la Ley 397 de 1997:

Artículo 38-1. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

1. Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997.

2. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran.

3. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural.

4. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural.

5. Apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997.

Artículo 38-2. Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que determinen las características, el hecho generador, las tarifas, las bases gravables y los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla “Procultura” en todas las operaciones que se realicen en su respectiva entidad territorial.

Parágrafo. Las ordenanzas y acuerdos que expidan las asambleas departamentales, los concejos distritales y los concejos municipales en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, deberán ser remitidas para el conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal.

Artículo 38-3. La tarifa con que se graven los diferentes actos sujetos a la estampilla “Procultura” no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 38-4. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta Ley quedará a cargo de los funcionarios departamentales, distritales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental o por los acuerdos municipales o distritales que se expidan en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

Artículo 38-5. El control sobre el recaudo y la inversión de lo producido por la estampilla “Procultura” será ejercido en los departamentos por las contralorías departamentales, en los distritos por las contralorías distritales y en los municipios por las contralorías municipales o por la entidad que ejerza sobre ellos el respectivo control fiscal.

Artículo 3° La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

Bogotá, D. C., martes 26 de septiembre de 2000.

En sesión plenaria de la fecha, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo del Proyecto de ley número 269 de 2000 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, es con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario en el honorable Senado de la República y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5° de 1992 (Reglamento del Congreso).

Cordialmente;

Oscar López Cadavid, José Arlén Carvajal,
Ponentes.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera,

CONTENIDO

Gaceta número 392 - Viernes 29 de septiembre de 2000
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 85 de 2000 Senado, por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el Sector Público.	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 310 de 2000 Cámara, por la cual se establece la cuota de fomento de la papa, se crea un fondo de fomento y se dictan normas para su recaudo y administración.	4
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 297 de 2000 Cámara, 70 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores”, suscrita en Montevideo, Uruguay el quince (15) de julio de mil novecientos ochenta y nueve (1989), en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.	6
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo al Proyecto de ley número 269 de 2000 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones, aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día martes 26 de septiembre de 2000.	7