



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 374

Bogotá, D. C., martes 17 de junio de 2008

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2007 CAMARA

por la cual el Estado colombiano adopta las Normas Internacionales de Información Financiera para la presentación de informes contables.

Bogotá, D. C., junio de 2008

Doctor

CARLOS ALBERTO ZULUAGA

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al Proyecto de ley número 165 de 2007 Cámara, por medio de la cual el Estado colombiano adopta las Normas Internacionales de Información Financiera para la presentación de informes contables en los siguientes términos:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Reseña histórica

El tema de la internacionalización de Normas Contables, de Revisoría Fiscal y de Contaduría ha sido debatido mundialmente por entidades internacionales. Colombia no ha sido ajena a este proceso; en 1962 se reunieron en New York la Sexta (VI) Conferencia Interamericana de Contabilidad y el Octavo (VII) Congreso Internacional de Contadores, concluyendo la conveniencia de emitir principios de contabilidad y auditoría de aplicación internacional que homogeneizarán las prácticas informativas y de control.

En desarrollo de esta orientación se constituyó con el auspicio del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA) el Comité de Cooperación Contable Internacional, el cual inició trabajos en Colombia en 1966 a través de una comisión compuesta por Lile E. Jacobsen, profesor de la Universidad de Stanford y Salvador Gonzalez Berazueta, socio retirado de una firma multinacional de contaduría en México, quienes de inmediato visitaron la capital de Estados Unidos y trajeron la experiencia recién concluida por Paul Grady recopilada en el texto "Inventario de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados" que inicialmente se publicara como ARS 007.

Este estudio regulativo elaborado por el método de inventario hace énfasis en normas para la presentación de estados financieros, a diferencia de la legislación colombiana que lo hace en la integridad del proceso contable. El señor Wilkinson efectuó en nuestro país una prueba piloto a partir de un

análisis interno con los gremios, instituciones y empresas y consideró que el terreno estaba abonado para generar modificaciones en los temas contables; resaltó que "...si no se aceptan las modificaciones, Colombia y los países que no nieguen serán excluidos de los flujos financieros internacionales".

En el año 1971 se modificó el Código de Comercio y se ratifica la Contabilidad Forense y la Revisoría Fiscal, negando las pretensiones de los organismos internacionales y frente a esta posición no se retiró al país de los mercados financieros internacionales. En la misma década de 1970 se pretendió la imposición de los estándares internacionales para la presentación de estados financieros, esta vez desde la iniciativa privada y a través de un Comité Ad Hoc se emitió el Pronunciamiento número 1, primero como documento de discusión y luego con carácter obligatorio, con el aval de la Superintendencia de Sociedades, intención que fracasó dado que el Consejo de Estado reivindicó la responsabilidad del Estado en la emisión de normas mercantiles y dentro de estas las contables.

Similar pretensión se adelantó en la década de 1980 con las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, de origen estadounidense, en sustitución de las Técnicas de Interventoría de Cuentas prescritas por el Código de Comercio y también estas intencionalidades fracasaron.

Hacia 1992 se presentó nuevamente un proyecto de ley de reforma al Código de Comercio y se incluyó un capítulo sobre la Revisoría Fiscal pretendiendo cambiarla por la auditoría externa, creando la obligatoriedad de la auditoría interna; ni el establecimiento contable, ni el sector empresarial aceptaron la duplicidad en los costos del control y la eliminación del modelo de fiscalización.

El acuerdo programado con el Gobierno se llevó a cabo con la participación de todas las Superintendencias, la Junta Central de Contadores, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, la Contaduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación, los Ministerios de Hacienda y Desarrollo, las Universidades (Asfacop), firmas nacionales de Contadores Públicos, firmas internacionales de Contadores Públicos y los gremios de la Contaduría Pública representados por la Confederación de Asociaciones de Contadores Públicos y el Colegio Colombiano de Contadores.

Estas diferentes experiencias, con la participación del Estado o sin ella demuestran que la unidad gremial y altos niveles de desarrollo conceptual en el país han logrado detener las pretensiones de estandarización de la técnica, etapa que precede a la concentración absoluta de los mercados de servicios profesionales.

Sin embargo, debe reconocerse que las intenciones de asimilarlas a prácticas internacionales han logrado éxitos, el Decreto 2160 de 1986 es un resumen del ARS número 7 del AICPA, el Decreto 2649 de 1993 lo es de las Normas Internacionales de Contabilidad y similares aseveraciones

pueden hacerse del Marco Conceptual de la Contabilidad Pública. Incluso en la Ley 43 de 1990 se intentó introducir un caballo de Troya con la pretendida obligatoriedad de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas.

Estos logros los alcanzaron a través de la institucionalidad, cada vez más presa de sus intereses, dado que fueron actos jurídicos, “actos de soberanía” los que los incorporaron en el ordenamiento legal, nunca la renuncia a principios fundamentales del Estado de Derecho.

Consideraciones especiales

Las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales están influenciadas, hoy por hoy, por las nuevas caracterizaciones teóricas y prácticas derivadas del fenómeno de la globalización¹, que en la práctica están definiendo muchas de las situaciones nacionales y regionales.

Es indudable que como proceso, la globalización se ha convertido en un importante referente de las relaciones internacionales contemporáneas. De fenómeno básicamente cultural y comunicacional se ha convertido en un asunto económico, la globalización es un proceso que establece un sistema de relaciones e interdependencias asimétricas que condicionan las formas bajo las cuales se postula la distribución de la riqueza material de las naciones, condicionando también los criterios que determinan los niveles de cooperación e intercambio de todo tipo.

La importancia de comprender el sentido de los conceptos anteriormente mencionados se deriva de la necesidad de establecer correspondencias entre la realidad nacional y las correspondientes normativas y parámetros contables.

Al parecer estos conceptos están relacionados con enfoques institucionales o por algunos denominados “neoinstitucionalismo económico” donde la “teoría de los derechos de propiedad” adquiere una evidente importancia, en razón a que el foco de interés de esta teoría recae sobre la institución del CONTRATO que regula las relaciones y funciones desempeñadas por los agentes económicos y sociales.

También está relacionado este tema con los procesos de desregulación promovidos desde la política neoliberal, por cuanto una adopción de normas o estándares internacionales contables, sin tener en cuenta las particularidades económicas y políticas del país, estaría en consonancia con los requerimientos de diversos organismos internacionales que impulsan dinámicas globalizantes, como lo es el ALCA para las Américas o los TLC, que hasta hoy han mostrado resultados desastrosos para la economía de los países dependientes.

La adopción de las NIC o estándares internacionales en reemplazo de la regulación nacional, significa entregar parte de nuestra soberanía en tanto que los procesos informativos no estarán al servicio de los intereses nacionales, sino a favor del proceso de acumulación de riqueza de los entes beneficiados con la información construida con base en tales estándares, como son las organizaciones empresariales transnacionales cuyos intereses se negocian en las grandes bolsas de valores.

Consideraciones al proyecto de ley

Con respecto al articulado, realizamos varias presiones, en cuanto al artículo 1° es importante destacar que el proyecto para cuya ponencia se invoca este artículo no se orienta a emitir leyes de intervención económica, lo hace para otorgar facultades extraordinarias al Presidente y desde luego no precisa sus fines y alcances ni los límites de la libertad económica.

Los estándares contables en sí mismos constituyen límites a la libertad económica generando privilegios a favor de grandes empresas multinacionales, puesto que a través de procedimientos contables limitan la libre competencia y la libertad de empresa. Un ejemplo de ello se puede observar en el Estándar Internacional para Reportes Financieros número Seis (Internacional Financial Report Satandard, **IFRS**), en el que se determina el tratamiento contable de los costos de exploración y explotación en la industria minera, determinando que los costos de exploración son resultado del período y los de explotación solo se pueden diferir si cumplen los presupuestos de la definición de activos, en contravía de las normas nacionales que permiten su reconocimiento en asociación con los ingresos que generen. Esta norma impide que empresas que no gocen de privilegiadas situaciones de liquidez y rentabilidad puedan subsistir por cuanto el reconocimiento de estos costos como resultado del ejercicio genera grandes pérdidas operacionales que conducen a las empresas a su liquidación

por pérdida del patrimonio, tal sería el destino por ejemplo de **Ecopetrol**, solo por el cambio de unas reglas de reconocimiento contable muy utilizables para privilegiar algunas empresas y discriminar a otras, unas reglas de competencia de profunda influencia en los mercados que siempre actúan en detrimento de la empresa nacional.

Otro ejemplo relacionado es el correspondiente al Estándar Internacional de Contabilidad número 38 (International Accounting Standard, **IAS**) sobre tratamiento contable de intangibles, en el cual se determina que los costos de investigación constituyen resultado del período, una situación análoga a la anterior que impide la realización de investigaciones en las empresas nacionales, privilegiando la actividad en grandes empresas multinacionales, convirtiendo a las empresas nacionales en simples operadoras del conocimiento extranjero, usuarios del conocimiento a través de licencias, franquicias o patentes adquiridas, cuando no simples distribuidoras de productos extranjeros, sepultando las posibilidades de innovación y desarrollo que surge de la investigación.

Los anteriores ejemplos señalan que los estándares internacionales, antes que prácticas de transparencia, son componentes de un saber estratégico que concentra los privilegios del capitalismo en grandes empresas multinacionales, al tiempo que nos condenan a ser operadores o simples consumidores de sus productos, es un mecanismo de subordinación para cuyo desarrollo se concederían facultades extraordinarias al ejecutivo sin ningún límite temporal, un camino a la subordinación colonial.

La estructura y orientación de las normas IFRS no considera ni la influencia ni el impacto tributario de la contabilidad, que es protuberante en el caso de Colombia, al punto que las normas de la SSDP no escapan a tal influencia materializada en la regulación de bases de reconocimiento y medición de operaciones más allá del efecto en la presentación de la realidad de los hechos económicos.

El estudio del Concejo Técnico de la Contaduría Pública (2004-2005) considera en sus conclusiones que el proceso de adopción y adaptación no es un mero ejercicio mecánico de redenominación de los estados financieros de un grupo de sociedades, ni tampoco es solo un cambio de principios contables. Supone una transformación profunda e integral de los procesos de generación de información financiera de las empresas de interés público, que puede afectar tanto a sus componentes internos como a su habilidad para desenvolverse en el mercado que opera y su imagen exterior.

Para los estándares internacionales de contabilidad y aseguramiento el interés público se define como la eficiente asignación del capital, partiendo de la creencia consistente en que en la medida que las empresas obtengan la máxima tasa de ganancia la sociedad incrementará su calidad de vida como consecuencia de la aplicación de excedentes en el crecimiento de la economía. Pero lo que genera bienestar no es el crecimiento, es el desarrollo y este se encuentra ausente del economicismo concentrado en la riqueza y no en la sociedad.

Un asunto importante de definir es el relativo a la distribución equitativa de oportunidades consagrado en la Constitución Política, dado que el proyecto actúa en el sentido contrario. Es importante recordar que en la actualidad hay cerca de ciento cincuenta mil contadores públicos inscritos ante la Junta Central de Contadores y cerca de doscientos mil estudiantes que serán profesionales en cinco años, sin duda un sector importante de habitantes que deben ser objeto de acceso equitativo al trabajo. Ya hoy cuatro grandes firmas multinacionales de contaduría (Price Waterhouse & Coopers, KPMG, Deloitte, Touche & Tomatsu y Ernest & Young) monopolizan el ejercicio de la profesión, facturan cerca del 90% de los servicios profesionales y ejercen negligentemente la revisoría fiscal de más del 90% del producto interno bruto sometido a fiscalización. Los contadores colombianos se desempeñan en un mercado residual, pequeñas y microempresas en servicios de teneduría de libros, asesoría integral y revisoría fiscal marginal; esa situación se profundizará si se adoptan los estándares internacionales.

La existencia de una regulación profesional nacional, diferente de la regulación internacional se constituye en una barrera no arancelaria para la globalización de los servicios contables. Los autores de la iniciativa de adopción de estándares internacionales prometen que la adopción de estándares internacionales abrirá los mercados internacionales para los contadores colombianos, esto es falso si se abren será porque existen destrezas en su conocimiento y aplicación y no por su adopción la cual por el contrario abrirá oportunidades a profesionales extranjeros en nuestro país al tiempo que limitará, mejor reducirá las oportunidades de empleo y trabajo a los habitantes, a los profesionales colombianos. El problema del mercado es

¹ En breve repaso sobre el proceso de globalización se puede identificar: la primera Fase de este proceso ligada con el mercantilismo; la segunda Fase ligada con el desarrollo del capitalismo Liberal; la tercera Fase ligada a la presencia del Estado benefactor; y la cuarta expresada como onda expansiva del capitalismo financiero.

de competitividad, la cual se determina en proporción determinante por la productividad y posicionamiento de mercado. Las marcas de reconocimiento en el mercado mundial son las de las grandes firmas ya enunciadas que facturan más del 80% de la facturación mundial de las 50 mayores firmas profesionales del mundo y son ellos los que acceden a la contratación global que subcontratan con pequeñas firmas nacionales de aquellos países que dominan la aplicación de estándares internacionales y trabajan a más bajo precio.

Promete el proyecto, con una acción demagógica, que la adopción de estándares internacionales contribuye al crecimiento de la economía aludiendo sus estimadas consecuencias en fortalecimiento de la arquitectura financiera de las empresas, argumentación fuera de toda lógica, esta depende de la conservación del capital financiero y en términos precisos IFRS como instrumento de distribución global de riesgo solo está interesado en la conservación y desarrollo del capital financierizado, aquel originado en los mercados de capitales y en especial de los de valores, resultando por tanto falsa la aseveración de que contribuyen a la inversión directa, nacional o extranjera, solo promueve la de portafolio muy integrada al concepto conocido como capitales golondrina.

La arquitectura financiera que resulta favorecida es la internacional, con sus pretensiones básicas de honrar la deuda, de condicionar los desarrollos empresariales a la generación de ganancias para los prestamistas y no para los productores así como distribuir el riesgo a favor de los países desarrollados frente a los emergentes o subdesarrollados y a favor del capital financiero especulativo frente al capital productivo, efectos contrarios a lo argumentado en la prestada exposición de motivos, muy centrada en las publicaciones de FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo.

Un segundo nivel de argumentaciones de conveniencia de la adopción de estándares internacionales se refiere a que estos facilitan el acceso al crédito de las Pymes y movilizan el ahorro nacional. Las decisiones de colocación de crédito no se soportan sobre las bases comprensivas de contabilidad utilizadas para producir información, se determinan por la capacidad de generación interna de recursos del posible beneficiario, lo cual garantiza el servicio de la deuda o las disponibilidades patrimoniales que garanticen su recuperación en caso de incumplimiento y estos elementos se originan en la operación y situación de una empresa, en su productividad y no en las características de sus mensajes. El ahorro nacional depende de la generación de ingresos marginales y su destinación; en Colombia la población vive en condiciones de subconsumo de tal manera que cualquier ingreso marginal, si existiera, tiene como inevitable destino mejorar las condiciones del consumo, el ahorro nacional solo se puede estimular con medidas que mejoren el ingreso de la población y la política de flexibilización laboral se ha encargado de eliminar esta posibilidad. La única posibilidad de mejoramiento del ahorro nacional se situaría entonces en el capital pero sus excedentes estimulados por las políticas económicas y sociales desarrolladas tienen como destino la financiarización, la inversión especulativa determinada por el modelo de desarrollo.

Para que la contabilidad contribuya al desarrollo del sector productivo debe ser útil a la gestión y los estándares internacionales se orientan a soportar las decisiones de terceros, producen una información de carácter externo, es decir, para usuarios diferentes a los gestores como son inversionistas, proveedores, aseguradores, etc., esos estándares no pueden cumplir funciones de control, ni de fundamentación de las decisiones administrativas relativas al funcionamiento organizacional, no fueron concebidas para ello.

Los estándares internacionales no reducen los costos de información ni los riesgos crediticios, por lo menos no para la mayoría de las empresas, solo lo hará para quienes deben reportar al exterior, caso sucursales de sociedades extranjeras o empresas subordinadas (filiales o subsidiarias) de empresas extranjeras o inversores en el extranjero, para los que elimina los costos de reexpresión de información, pero estos constituyen una minoría del empresariado localizado en Colombia. En sentido contrario la adopción de estándares internacionales incrementa los costos de información, por la exigencia de mayores niveles de revelación para más del 99% de las empresas que pueden tener bajo peso relativo en la formación del PIB pero lo tienen de manera determinante en el empleo y el trabajo así este no sea decente, solo sea precario. Es esa minoría tan significativa para el Estado la única que obtendría reducción de costos de producción de información y facilidades de inserción en los mercados internacionales de capital, la estrategia es distribuir los riesgos y los costos para que sean asumidos en lo fundamental por las microempresas para beneficio del infimo sector internacionalizado en términos de número de empresas o de generadores de empleo.

Lo que sí facilita la adopción de estándares internacionales es la aseveración y la toma de decisiones financieras en mercados de capitales, desde luego a favor de grandes empresas multinacionales dentro de estrategias de mercados de servicios profesionales extra-fronterizos.

En el mismo orden de ideas, el artículo 2º, se hace referencia a los estándares internacionales, estos se formularon no para que se reconocieran literalmente en los países sino para constituir guías de regulación, eso lo plantea el prólogo de los mismos. Lo más importante del análisis es que los estándares internacionales se emitieron para grandes empresas de interés público, entendiendo por estas últimas las que comercializan títulos en los mercados públicos de valores. En Colombia no existe un mercado de valores desarrollado, en el mercado concurren ciento sesenta (160) y (3) tres empresas y serían ellas las interesadas en la estandarización a más de las sucursales o subordinadas de empresas extranjeras cuyo número total no alcanza las quinientas (500). El último censo nos afirma la existencia de un millón seiscientos ochenta y tres mil (1.683.000) empresas en Colombia, de las cuales el 95.66% son microempresas, es decir tienen menos de diez trabajadores y cuentan con activos totales inferiores a quinientos salarios mínimos legales mensuales, menos de \$230.000.000.

En Colombia no existen grandes empresas de acuerdo a estándares internacionales, en América Latina solo hay tres, nuestra economía es de subsistencia y eso hace que resulte incomprensible la intención de adoptar o adaptar estándares internacionales. La actual regulación contenida en el Decreto 2649 de 1993 tiene menos requerimientos de información y sus índices de eficacia determinada sobre la variable de su cumplimiento no supera el 10% de los obligados porque sus requerimientos resultan exorbitantes para nuestro empresariado; se estima según trabajos empíricos exploratorios que el 70% de los obligados a llevar contabilidad no lo hacen y una de las causas es su excesiva complejidad, la situación empeoraría si se adoptan los estándares internacionales.

Establecer una ley que no puede ser cumplida por más del 99% de los sujetos pasivos es un contrasentido y pensar en emitirla para exceptuar de su cumplimiento de manera parcial o total a la misma proporción es una ingenuidad. Lo racional corresponde a desarrollar una regulación adecuada a la mayoría de las empresas colombianas y exigir requisitos adicionales a las de mayor tamaño, permitiendo, como se permite hoy, que las empresas de interés público presenten con fines de revelación, y solo con ese efecto, información financiera sobre estándares internacionales o sobre USGAAP² o sobre la base comprensiva que requieran, ya que no se puede olvidar que Estados Unidos es el primer socio comercial y allí no se aplican estándares internacionales.

Las discusiones mundiales condujeron a que el IASB reconociera que los estándares internacionales no son pertinentes para las pequeñas y medianas empresas y determinó la necesidad de establecer estándares apropiados para Pymes, elaborando un cuestionable documento de discusión que ya terminó su periodo de consulta pública y puede ser emitido en cualquier momento. En Estados Unidos el FASB (Financial Accounting Estándard Board o Consejo de Estándares de Contabilidad Financiera) emisor de los llamados Principios de Contabilidad de General Aceptación (USGAAP) decidió el año pasado constituir un grupo de trabajo para emitir principios contables para empresas no públicas, es decir que no participan en el mercado público de valores. España, el Reino Unido, China, Indonesia se cuentan entre los múltiples países que han emitido regulaciones nacionales para pequeñas y medianas empresas. Esta es la verdad verdadera, el mundo reconoce la impertinencia de los estándares internacionales en las pequeñas y medianas empresas, que decir de nuestra realidad nacional en donde no llegamos ni siquiera a esos tamaños empresariales.

Uno de los artículos de mayor contenido técnico en el proyecto, es el referido al numeral 3, al respecto hay que señalar que los estándares internacionales de contabilidad fueron establecidos para la formulación de informes financieros, nada tienen que ver con el proceso contable de *planeación, captura de datos, clasificación, registro y verificación* de afirmaciones que se incorpora en las actuales normas colombianas que tipifican

² **US GAAP:** Son los principios de contabilidad generalmente aceptados y usados por las compañías basadas en los Estados Unidos o listadas en wall street. Los US GAAP abarcan un volumen masivo de estándares, interpretaciones, opiniones y boletines y son elaborados por el FASB (Directorio de estándares de contabilidad financiera), el gremio contable (AICPA) y el SEC (Security and Exchange Comisión).

Los estándares US GAAP son equivalentes al IAS (Estándares Contables Internacionales). Los US GAAP son muy detallados, reflejando el ambiente de litigios que impera en los EEUU y obliga a una regulación cada vez más detallada. Los USGAAP no pueden desviarse de la intervención reguladora del SEC.

a la contabilidad como forense, es decir orientada a la construcción de pruebas. “La regulación colombiana es de contabilidad, la internacional es de información”.

En el artículo 4° se hace alusión a la separación entre información tributaria e información financiera, nuestra actual regulación buscó para ello un camino de reconocido valor técnico desarrollado en los llamados planes únicos de cuentas, todos los cuales incluyen un proceso de armonización determinado por la función contable bidimensional de producir simultáneamente información de carácter financiero y tributario separando las diferencias en cuentas de orden fiscales. Desde luego el sistema incorpora fallas originadas en la incorporación de estándares internacionales relacionados con impuesto diferido y depreciaciones, amortizaciones y agotamiento diferidos en la contabilidad financiera o de prácticas tributarias dentro de la información financiera como el caso de la recuperación de deducciones en la enajenación de activos fijos. Son imperfecciones corregibles pero el enfoque técnico general es eficiente y conveniente.

Lo planteado en el proyecto implica una multiplicación de los costos de información para los contribuyentes, por cuanto al intentar eliminar la relación contabilidad tributación, originan la necesidad de un sistema de información tributaria que sustente la determinación de bases gravables y sirva como medio probatorio en los procesos de fiscalización y este no es un buen anuncio, el hacer resulta contrario al querer, porque el proyecto no puede pretender modificar la estructura de fiscalización desarrollada por el Gobierno a tan altos costos.

Si no se pretende una separación total entre la información financiera y la tributaria, en el fondo son dos bases comprensivas de contabilidad, y se permite la remisión de normas tributarias a las de contabilidad financiera se estará realizando una reforma tributaria de manera indirecta y sería irresponsable hacerlo sin los estudios que determinen el impacto sobre el recaudo público que de acuerdo con experiencias y estudios exploratorios resultaría sustancialmente disminuido. Las bases gravables se determinan en general sobre un sistema de reconocimiento por costo histórico incorporando ficciones y presunciones tributarias, mientras los estándares internacionales se soportan en información con altos contenidos de estimación, más soportada en valoraciones de mercado e incluso subjetivas como en el valor razonable. Dos bases comprensivas de información con objetivos diferentes no pueden actuar en la realización de fines diferentes y por tanto exigen su existencia separada.

Finalmente del artículo 5°, creemos que el enunciado es una mixtura entre los elementos de los Estándares de Auditoría de Aceptación General en Estados Unidos (GAAS por sus iniciales en inglés) y los estándares internacionales de aseguramiento de la información integrados por Estándares Internacionales de Auditoría (IAS), Estándares Internacionales de Compromisos de Revisión (ISRE), Prácticas Internacionales de Compromisos de Revisión (IREPS), Estándares Internacionales de Contratos de Aseguramiento (ISAE) y Prácticas Internacionales de Contratos de Aseguramiento (IAPS).

Todo ese portafolio de servicios relacionados solo constituye una parte de las acciones que realiza la Revisoría Fiscal, por lo cual el proyecto es un instrumento de mercado de las grandes firmas multinacionales de servicios contables que convierten un servicio integral en un portafolio para optimizar sus ingresos, eliminando de paso importantes actividades de control organizacional como obligatorias pero que mantienen como parte de su portafolio.

Aquí el planteamiento de fondo es eliminar la revisoría fiscal y sustituirla por los servicios de aseguramiento de la información, lo cual incorpora cambios sustanciales que van más allá del mercado de servicios profesionales que es necesario destacar.

- Se sustituye un control permanente por una evaluación eventual. Por esta vía se eliminan los controles preventivos y perceptivos y se sustituyen por una evaluación posterior que no protege los bienes sociales como hoy lo establece la legislación mercantil.

- Se sustituye el control integral de las operaciones, bienes informes y cumplimiento de disposiciones legales, estatutarias o internas por una evaluación posterior de informes financieros.

- Se crea un ambiente de impunidad por conductas negligentes de auditores y administradores al modificar de manera sustancial el régimen de responsabilidades incorporado en la ley en lo nacional y en el código de ética en lo internacional.

- Se modifica el concepto de interés público adoptando el que lo define como eficiente asignación del capital como el bien tutelado por los servi-

cios de aseguramiento, desplazando el concepto de satisfacción de necesidades e intereses de todos los agentes sociales incorporados a la actividad de las empresas como son capitalistas, administradores, trabajadores, clientes, consumidores, prestamistas, proveedores, aseguradores, competidores, estado y sociedad, integrantes ellos del interés público definido en la Constitución Política que constituye el bien tutelado por la revisoría fiscal.

- El Estado pierde un apoyo sustancial para el cumplimiento de las funciones constitucionales del Presidente de la República relacionadas con la supervisión de las actividades empresariales y aún de otras actividades privadas.

Aun no se analiza el impacto que traerá para el recaudo del tesoro la adopción de estas normas, lo cual ya están previendo según lo que se alcanza a leer en el mismo documento de la ponencia, aun así ya se habla de una prevalencia de la norma tributaria por encima de la contable. Es nuevamente recordar que las NIIF como su nombre los dicen son netamente financieras, alejadas de la óptica contable que se maneja en Colombia, adicional se supone que el proyecto establece que toda ley en contrario a esto se considera derogada.

Deberían buscarse alternativas regulativas caracterizadas por la integración de modelos regulativos, más que la adopción, adhesión o convergencia con modelos de información contable soportados en bases económicas y sociales que no son totalmente convenientes al interés nacional.

Contabilidad para las Pymes³

Los documentos base de esta evaluación se conocen abreviadamente como ISAR 15, ISAR 16 e ISAR 17. Esta evaluación tiene como objetivo hacer evidentes varios inconvenientes prácticos y conceptuales que surgirían fruto de una adopción de tales directrices, dado que ellas pueden obviar condiciones específicas del contexto meso, micro y macroeconómico colombiano y fundan sus lineamientos en el modelo que establece las normas internacionales de contabilidad, el cual puede desconocer la naturaleza de las entidades Pymes, los usuarios reales de la información contable y financiera de estas formas organizacionales y las tradiciones y funciones macroeconómicas y fiscales que cumplen los sistemas contables y las normas conexas para el caso colombiano. Finalmente se presentan algunos puntos mínimos centrales que podrían aportar en un proceso de armonización de tales directrices y que permitirían elevar las condiciones de la calidad, efectividad y utilidad de un sistema de contabilidad y de presentación de reportes financieros adecuado para este tipo de organizaciones.

Las NIIF para Pymes solo están listas entre comillas hasta el final de 2010, es de recordar que las grandes potencias solo adoptaron NIIF, después de 5 ó 6 años después de haber perfeccionado el primer documento de la misma. Así mismo, se habla de una adopción parcial de la NIIF, cosa que no es concebible porque estas normas no se pueden adoptar por mitades pues creo que la esencia de este proyecto es buscar una organización y redirección de la profesión contable y de la información financiera de las empresas.

Un grupo de trabajo de expertos, parte del reconocimiento expedito de la importancia económica y social de las pequeñas y medianas empresas –Pymes– en las economías nacionales (tanto de países industriales como de las naciones en desarrollo), por tanto en la economía mundial, y, a la vez, y concluye con la identificación de significativas dificultades para que estas formas empresariales desarrollen sistemas contables y presenten reportes financieros que viabilicen los objetivos de desarrollo económico que reclaman los objetivos de Unctad. El Grupo decidió, en su 18 período de sesiones, aprobar recomendaciones que incluían los tres niveles siguientes de Pymes:

“**Nivel 1.** Las entidades admitidas a cotizar en bolsa cuyos valores se comercian públicamente y las que presentan gran interés público deberían seguir las NIIF.

“**Nivel 2.** Las entidades comerciales, industriales y mercantiles de cierta envergadura que no emiten valores públicos ni publican estados financieros destinados al público en general pueden observar una sola serie de requisitos derivados de las NIIF y compatibles con ellas, pero que son únicamente requisitos para las transacciones más sencillas y habituales.

“**Nivel 3.** Las entidades más pequeñas dirigidas por su propietario y con pocos trabajadores deberían seguir un sistema sencillo de contabilidad en valores devengados, estrechamente vinculado a las transacciones en efectivo, permitiéndose con carácter excepcional que las empresas utilicen la contabilidad en valores de caja durante un cierto período al establecer sus sistemas contables”. (UNCTAD, ISAR/16, párrafo 9°).

³ Este acápite es un aporte del profesor Mauricio Gómez.

En general, los objetivos atribuidos a ISAR no se encuentran exentos de serios obstáculos e inconvenientes.

Los espacios geopolíticos nacionales operan, obviamente, como la ubicación espacial de la producción⁴. La diferenciación de contextos y sus disímiles condiciones son incluso la base de la especialización comparativa y competitiva y, por tanto, de la globalización de los capitales productivos, financieros y especulativos. La diferenciación contextual, permite la diversidad de rendimientos y tasas de retorno atadas a condiciones de riesgo e incertidumbre.

Las disímiles condiciones estructurales que en plano meso, micro y macroeconómico, presentan las diversas naciones industriales y las denominadas naciones en desarrollo y en transición, dan sentido a la existencia misma de instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la propia Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, de la cual ISAR hace parte, entre muchas otras. No tiene pues sentido tratar de esconder tal situación, u obviarla, al tenor de plantear una transversalidad universal de prácticas y normas contables estándar, si es cierto que la contabilidad debe representar, con sus naturales imperfecciones, la realidad económica.

El reconocimiento formal que hace ISAR de la preponderancia de las Pymes en el concierto económico internacional, y de las diferencias estructurales de estas expresiones organizacionales y productivas con otras formas empresariales, colapsa al plantear como modelo para la convergencia las normas estándar emitidas por el IASB. Esto por que la forma de entidad que recoge y privilegia el modelo de IASB es una entidad con amplias capacidades organizacionales, administrativas, financieras, productivas, etc., fruto de la aglomeración de capital de origen en ahorro individual, colectivo o institucional. Las estructuras corporativas que se desprenden de esta forma de "entidad" implican la separación de la propiedad y el control de los recursos.

La estructura normativa que promueve IASB es importante para que la contabilidad financiera opere allí como mecanismo de información, control y regulación de la relación principal – agente y aporte a la gobernabilidad corporativa de esta estructura particular empresarial. Pero esta misma normativa es ineficiente e ineficaz para desarrollar una contabilidad que permita gobernar otras formas organizacionales.

De igual manera, los criterios que determinan las condiciones y características de las Pymes, se encuentran circunscritos a criterios jurídicos contextuales (regionales o nacionales) que intentan recoger elementos formales de orden económico de estas organizaciones. Estos criterios son diversos incluso entre países industriales de diferentes o iguales regiones del orbe. De suerte que plantear la transversalidad aquí de las directrices de ISAR, no hace más que replicar el equivoco, al desconocer condiciones tecnológicas, capacidades financieras y organizacionales y competencias administrativas de las diferentes Pymes a nivel global. La búsqueda de un lenguaje común puede resultar haciendo que lo expresado sean palabras sin contenido y referente en la realidad. La comparabilidad puede hacer perder fiabilidad y utilidad.

Las Pymes del nivel 2 y 3, por definición de esta clasificación, no presentarían una estructura de capital proveniente del ahorro público que comprometa la propiedad empresarial. Diferentes estudios y documentos⁵ muestran, para el caso nacional, que en la estructura organizacional de las Pymes que harían parte de estos niveles, hay unidad entre propiedad-gestión. Este es un fenómeno que se generaliza en diferentes contextos nacionales. Los requerimientos de la contabilidad aquí, pretenden satisfacer necesidades y procesos de estructuración y control intra-organizacional y fiscal más que dinámicas de regulación y control de la relación principal-agente. La rendición de cuentas tiene un enfoque distinto para las Pymes. En estas entidades los límites de la contabilidad para uso externo e interno se tornan difusos, en la medida en que la estructuración de sistemas paralelos es ineficiente, en muchos casos imposible, en términos de costos de la producción de la información, y de ello que un mismo sistema deba satisfacer ambos objetivos. Los usuarios e intereses de una contabilidad de Pymes, no son, por tanto, los del inversor financiero externo. Pueden ser más los de la productividad y el control para el crecimiento y la sostenibilidad empresarial, el seguimiento de las obligaciones fiscales, el cumplimiento de obligaciones crediticias y la responsabilidad social con grupos de interés como los trabajadores, los clientes y la comunidad adyacente.

Mucho podría decirse y especularse como vías para que la situación descrita en el párrafo anterior cambie. El argumento tácito, y en muchas ocasiones explícito, que plantan algunos para recalcar la imposibilidad del crecimiento o sobrevivencia de las Pymes, es su incapacidad para incursionar en el mercado público y abierto de recursos de financiación - bolsas de valores. Ante esta situación se plantea que la adopción de criterios de contabilidad financiera (normas internacionales) que se tornen "entendibles", comparables y transparentes para la inversión financiera, viabilizará dicha incursión, sacando a las Pymes de la dependencia del crédito bancario. El argumento que presenta ISAR, también asume expresamente este supuesto. De igual manera que la dificultad para el crédito de las Pymes es la condición estructural y material de solvencia, la dificultad para la incursión en el mercado público de financiación no es sólo un asunto de lenguaje entendible y confiable; lo que se presenta es, sobre todo, un problema de rendimientos, rentabilidad y tasas de retorno promedio o superiores a las de actividades alternativas. Salvo que lo que consiga la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad, en sus diversas denominaciones, sea incorporar criterios que permitan "revelar", "mostrar" mayores rendimientos, la solución no es simplemente la aplicación de normas internacionalmente reconocidas. Por supuesto que es en parte un problema contable, pero no se soluciona aplicando normas que, como lo hemos intentado señalar, sobreponen a la productividad la perspectiva financiera; que privilegian la rentabilidad sobre la productividad, como lo hace el modelo ISAR soportado en las normas emitidas por IASB.

Conclusiones

- La contabilidad no es una disciplina inocua, meramente técnica, sino que su práctica obedece a delineamientos u orientaciones que deben ser adoptadas autónomamente al interior de un entorno nacional o regional, so pena de perder los posibles beneficios que se derivan de su concurso.

- En breve síntesis sobre la armonización tributaria⁶ se puede afirmar lo siguiente:

En su versión de estandarización es más la tendencia resultado de las grandes corporaciones internacionales por obtener deducciones y beneficios económicos que protejan sus ganancias. En este sentido resulta ligada a la dinámica y movilidad del capital transnacional.

Esta se desarrolla en el marco de asimetrías económicas, financieras y de información que caracterizan el sistema económico internacional; asimetrías que hacen vulnerables especialmente a los países en vías de desarrollo.

En términos generales, la estandarización tributaria se constituye en un instrumento para facilitar ordenamientos internos que permita a las corporaciones internacionales, la libre circulación de sus ganancias y ahorros, generados mediante estrategias como: la minimización del pago de impuestos sobre Ingresos a nivel mundial, la minimización del pago de impuestos sobre importaciones y evitar las restricciones financieras a través del manejo de las fluctuaciones cambiarias mediante estrategias que potencien sus beneficios a través del movimiento internacional de divisas.

- El enfoque de utilidad de la información financiera para la toma de decisiones, contenido en la normativa de IASB no puede ni subordinarse ni subordinar ideas y enfoques de control, fiscalización y supervisión que se registran en la legislación comercial y contable de Colombia.

En efecto, las normas internacionales de información financiera NIIF o modelo IFRS diseñadas desde el paradigma utilitarista de la información, contemplan la contabilidad como un instrumento que suministra información útil para la toma de decisiones económicas y como tal, ayuda a los usuarios a evaluar la situación presente y futura de una unidad económica con el fin de tomar decisiones y generar mayor transparencia en los mercados de capitales del mundo. Esta visión supone alineación con la regulación contable local que persigue fines similares. No obstante ambos modelos orientados al reporte pueden distanciarse, como ocurre, de las bases utilizadas para la determinación de cargas tributarias (generalmente asociado a flujos transaccionales) e inclusive con elementos de las legislaciones comerciales, que impone límites y restricciones sobre el capital mínimo y el monto distribuible de utilidades, con el propósito de proteger la unidad de explotación económica y sus diferentes interesados.

Por tanto, siendo los principios de contabilidad de general aceptación una base de contenido utilitarista, esto es orientada a satisfacer las necesidades de los usuarios para la toma de decisiones, y que tiene y mantiene distancias con las regulaciones fiscalistas y de control, no pueden ser en-

⁴ Y, queramos o no reconocer su importancia, como la barrera de contención de la mano de obra y referencia de la propiedad de la tierra.

⁵ Documento Conpes. Lineamientos de política económica para el desarrollo empresarial. (2004)

⁶ GRACIA Edgar. Armonización Tributaria. Ponencia presentada en el marco del segundo coloquio internacional de la Contaduría Pública: Globalización y Contaduría Pública. Bogotá, septiembre de 2002.

tonces una **limitación de convergencia hacia el modelo IFRS, las diferencias presentes entre un modelo de corte fiscalista y de control con el marco de estándares internacionales.**

El objetivo de las IASB de desarrollar normas contables de alta calidad, comprensibles y de obligado cumplimiento, que exijan información comparable, transparente y de alta calidad en los estados financieros y en otro tipo de información financiera (financial reporting) con el fin de ayudar a los participantes en los mercados de capitales en todo el mundo, y a otros usuarios a tomar decisiones económicas, y que los mismos han sido derivados de la misma fuente normativa.

Se considera perfectamente viable la coexistencia de un modelo cuyo enfoque es la conservación del patrimonio de las entidades, como soporte de acreedores e inversionistas, centrado en la rendición de cuentas y el control, con un enfoque de información que se determina en la necesidad de las empresas frente a la operación del mercado.

No obstante, debe tenerse en cuenta que los postulados de utilidad social referidos en el marco conceptual de la SSDP no pueden ser establecidos a partir de los criterios de reconocimiento y medición establecidos en el IASB. Las entidades de control podrían requerir otro tipo de reportes preparados bajo otros criterios de medición que suplan tales propósitos.

Por estas consideraciones, presentamos ponencia negativa al Proyecto de ley número 165 de 2007 Cámara, *por la cual el Estado colombiano adopta las normas internacionales de información financiera para la presentación de informes contables.*

Atentamente

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

Proposición

Dese archivo al Proyecto de ley número 165 de 2007 Cámara, *por la cual el Estado colombiano adopta las normas internacionales de información financiera para la presentación de informes contables* debido a que resulta altamente inconveniente para las empresas nacionales.

Atentamente,

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 2008 CAMARA, 097 DE 2007 SENADO

por medio de la cual se ordena la expedición gratuita del certificado de antecedentes disciplinarios y judiciales para todos los efectos legales.

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2008

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

La Ciudad

Respetados señores:

Cumpliendo la honrosa designación hecha por ustedes, nos permitimos rendir informe de ponencia favorable para el segundo debate al Proyecto de ley número 97 de 2007 Senado, 234 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la expedición gratuita del certificado de antecedentes disciplinarios*, iniciativa presentada por el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo Maya Villazón, de la siguiente manera:

1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley en mención fue presentado por el Procurador General de la Nación el día 28 de agosto de 2007 ante la Secretaría General del Senado de la República de acuerdo al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, el cual fue publicado en la *Gaceta* número 418 del 30 de agosto de 2007.

El 29 de noviembre de 2007 fue discutido y aprobado en la sesión de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, como consta en el Acta número 08 de la misma fecha; fue considerado y aprobado en segundo debate previo su anuncio, en la sesión plenaria de Senado del día 11 de diciembre de 2007, como consta en el Acta de la Plenaria número 027.

Los días 6 y 13 de mayo de 2007 fue discutido y aprobado en sesiones ordinarias de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, previo anuncio de su votación en sesiones ordinarias de los días 23 y 29 de abril y 7 de mayo de 2008, según consta en el acta de la misma fecha.

2. Consideraciones generales de la ponencia

Sin perder en ningún momento la esencia del articulado presentado inicialmente por su autor, los ponentes quieren introducir un nuevo elemento que resultaría complementario a la propuesta inicial con el riguroso procedimiento que ordena la ley cuando se proponen cambios en los diferentes debates; con este objetivo, desarrollaremos algunos conceptos importantes que se consideran pertinentes al momento de debatir el proyecto en mención.

La iniciativa concebida por el Procurador General de la Nación de la expedición gratuita del certificado de antecedentes disciplinarios, se relaciona principalmente con la modernización de la institución y la disminución de trámites, que lejos de ayudar en los procesos, obstaculizan y vulneran el ejercicio de algunos derechos fundamentales; si se da el debate con respecto al certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación, ¿por qué no aprovechar el escenario para debatir sobre la conveniencia o no de la expedición física y onerosa del certificado de antecedentes judiciales que acarrea los mismos inconvenientes a los ciudadanos y contraría directamente las políticas estatales como la de agilización y disminución de trámites?

Como apoyo de la discusión acudiremos a los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad para explicar la pertinencia de los cambios que se proponen, para evitar vicios de trámite en el proceso de formación de la ley. Se estudiará a la luz de la jurisprudencia constitucional, Sentencia C-138 de 2007, en qué consisten estos principios y la posibilidad de que los proyectos de ley puedan ser objeto de adiciones, modificaciones o supresiones por parte de las Comisiones y de las Plenarias de las Cámaras y las condiciones que se deben cumplir en cada caso.

De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Política, *“todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”* (artículo 158). Esto determina que la labor del legislador está regida por un **principio de unidad de materia**, en virtud del cual las diferentes disposiciones que integran una ley, deben tener necesariamente *“una relación causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma*. Este principio opera como medio de tecnificación del proceso legislativo, para garantizar su transparencia y la legitimidad democrática y *“evitar las incongruencias normativas que en forma sobrepticia, inadvertida, incon-sulta e incluso anónimas aparecen en los proyectos de ley y que, por razón de su imprevisión e incoherencia temática, no guardan ninguna relación con la materia desarrollada en el respectivo proyecto”*.

Al respecto, la Corte ha señalado que el principio de unidad de materia como límite al ejercicio de la potestad legislativa, no limita la posibilidad de un debate democrático permanente a lo largo de la evolución del proyecto de ley, por lo que *“dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia”* entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma, es decir, cuando una determinada disposición constituye un elemento totalmente ajeno *“que invade sin explicación el asunto específico de la regulación”*.

Por ello, el control de constitucionalidad de una norma por presunta violación del principio de unidad de materia debe respetar el margen de apreciación y configuración normativa del legislador frente a las materias reguladas, así como los principios democráticos y de conservación del derecho, de forma que *“sólo procederá la declaración de inconstitucionalidad de una norma por violación del principio de unidad de materia, cuando desde ningún punto de vista razonable pueda sostenerse que la materia de que trata la norma demandada se relaciona con la materia regulada por la ley a la cual pertenece”*.

Así mismo, la Corte ha precisado que el legislador también está limitado por un **principio de identidad**, es decir, por la necesidad de que el proyecto de ley sea el mismo a lo largo de su discusión en el Congreso y que, por tanto, las modificaciones introducidas por las plenarias correspondan a los asuntos debatidos en las Comisiones Constitucionales Permanentes. En tal sentido, esta Corporación ha reiterado que la Constitución de 1991 optó por un **principio de identidad flexible**, que no obliga al legislador a mantener el mismo texto del proyecto durante los cuatro debates previstos en la Constitución (artículo 157), sino que lo habilita, bajo ciertas condiciones, para introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que considere necesarias (artículo 160).

En el caso específico de las reformas introducidas por las plenarias del Congreso, la Corte ha señalado que no se vulnera la Constitución, *“siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida”*, es decir, *“si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras*

hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley” (se subraya). Al respecto, esta Corporación ha dicho que no es asunto nuevo aquello que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto de ley y que la novedad de un tema no se aprecia a la luz de un artículo específico, sino de todo el proyecto de ley en su conjunto.

La razón de ser de esta facultad, ha dicho la Corte, tiene relación directa con la esencia misma del debate democrático y obedece “a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales”, así como “a la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa”.

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado:

“El principio de identidad flexible o relativa ¿supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios”, bajo el entendido de que las Comisiones y las Plenarias de las Cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, C. P.), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite. (...) Así pues, si bien ¿el principio de identidad flexible permite a las comisiones y a las plenarias de cada cámara hacer modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos en curso, (...) en virtud del principio de unidad temática, esos cambios sólo pueden producirse si versan sobre la misma materia general del proyecto (se subraya).

Precisamente, la posibilidad de introducir modificaciones al proyecto de ley durante su trámite en el Congreso, justifica la función de la comisión de conciliación, encargada de unificar el texto sobre el cual existe discrepancia entre una y otra cámara, con el fin de someterlo nuevamente a la aprobación de sus plenarias (artículo 161 C. P.). Y si la conciliación se hace para unificar proyectos aprobados con contenidos distintos, es claro que las comisiones accidentales creadas para ese fin, están habilitadas para hacer los ajustes necesarios al texto del proyecto de ley, aunque como ha dicho la Corte, solamente respecto de aquello que representa una discrepancia entre ambas Cámaras.

Igualmente, la Constitución establece un **principio de consecutividad** que determina que todo proyecto de ley debe tener cuatro debates consecutivos en el Congreso de la República (artículo 157). Al respecto, esta Corporación ha indicado que dicho principio de consecutividad está referido al proyecto de ley en general y a los temas que forman parte del mismo y no a cada artículo en particular, ya que de lo contrario se impediría el trabajo eficiente del órgano legislativo y se dejarían sin efecto las normas de la misma Carta Política que permiten la introducción de modificaciones o adiciones por parte de las Comisiones Permanentes y las Plenarias (artículo 160), así como aquellas que se refieren a las funciones de las comisiones conciliadoras para la solución de las discrepancias que se presentan entre una y otra cámara. Así, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

¿La Corte ha hecho ver que la facultad que otorgan a las plenarias los artículos 160 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 y 160 de la Constitución hace que si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso; circunstancia que permite que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos y que sea necesario acudir a un mecanismo para superar las divergencias. Este mecanismo es el previsto en el artículo 161 de la Carta, según el cual, cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas deben integrar comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considera negado el proyecto.

Por último, cabe reiterar que *¿una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición.* Por eso, la Corte ha dicho que a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, “es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos

normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.

3. Pliego de modificaciones

3.1 El título del proyecto

Con el ánimo de abordar conjuntamente el tema del certificado de antecedentes disciplinarios y el certificado judicial, se propone el siguiente título:

“Por medio de la cual se ordena la disposición gratuita de los certificados de antecedentes disciplinarios y judiciales para todos los efectos legales”.

3.2 Artículo 1º

El artículo 1º del proyecto propuesto para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara decía lo siguiente: **“La Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, garantizarán de manera gratuita la efectiva prestación de los servicios de Certificado de Antecedentes Disciplinarios y Antecedentes Judiciales de las personas naturales, a través de su página web”**, el cual proponemos cambiar por la siguiente redacción:

Artículo 1º. La Procuraduría General de la Nación garantizará de manera gratuita la disponibilidad permanente de la información electrónica sobre certificado de antecedentes disciplinarios para ser consultados por el interesado o por terceros a través de la página web de la entidad y los mismos gozarán de plena validez y legitimidad.

En su exposición de motivos el Procurador General de la Nación fundamenta la necesidad de eliminar la consignación bancaria que se hace como pago para solicitar el certificado de antecedentes disciplinarios teniendo en cuenta que esta tasa retributiva nació con la vigencia de la Ley 190 de 1995, hace más de 13 años y que por lo tanto basados en la modernización de la institución y de los tiempos actuales, se hace necesario eliminar este tipo de procedimientos que entran los procesos y en algunos casos desconoce los derechos fundamentales de la persona, más aun cuando este documento se convierte en requisito indispensable a la hora de acceder así sea por pura expectativa, a un trabajo con el Estado o con cualquier entidad privada.

Igualmente afirma que la entidad se encuentra modernizando el sistema misional el cual podrá solventar sin inconvenientes la expedición del certificado sin que este costo deba trasladarse al ciudadano por cuanto ya está garantizada su puesta en funcionamiento a través del presupuesto de la entidad.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los ponentes queremos ir un poco más allá de la propuesta inicial, toda vez que sigue siendo innecesaria la expedición del certificado en medio físico o impreso por parte de la Procuraduría General de la Nación, por cuanto persistiría la pérdida de tiempo del ciudadano en hacer filas y reclamar directamente su certificado.

El mismo Procurador testifica que actualmente la página web de la Procuraduría General de la Nación tiene habilitada una función en la que cualquier persona puede consultar los antecedentes disciplinarios, penales, contractuales, fiscales y de pérdida de investidura con solo digitar el número de identificación de la persona natural o jurídica. Actualmente esta consulta es informativa y no reemplaza el certificado de antecedentes para fines legales. La función de consulta electrónica con fines informativos ha permitido que nominadores, servidores que participan de ciertas actividades contractuales, jefes de oficinas de recursos humanos y público en general se enteren de la situación administrativo-disciplinaria de quienes pretenden acceder a la función pública o contratar con el Estado.

Entonces, el debate debe concentrarse en lo siguiente: por qué no autorizar que este servicio siga disponible para los que lo requieran, de manera directa, ágil y gratuita y, a su vez pase de ser informativa a reemplazar la expedición de antecedentes disciplinarios para fines legales.

En estos mismos términos está planteada la propuesta del certificado de antecedentes judiciales que se define como “un documento expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, en el cual se certifica la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades colombianas. Estipula si el titular no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales y de policía, o si no es solicitado por las mismas autoridades”.

Tiene su naturaleza jurídica en la Ley 961 de 2005, por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y se dictan otras disposiciones. Actualmente la

expedición del certificado de antecedentes disciplinarios tiene un costo de veintiocho mil ochocientos pesos (\$28.800.00), debe solicitarse la cita con anticipación y acudir directamente a reclamarlo en un proceso dispendioso de filas y demoras; unido a esto, su vigencia es apenas de un año lo que para algunos usuarios del sistema como los que buscan empleo sin lograr el objetivo, se convierte en un obstáculo en muchos casos insuperable, vulnerando algunos derechos como el derecho al trabajo y a la igualdad.

La vigencia de un año, también podría interpretarse como una falencia del sistema por cuanto el ciudadano queda cobijado por este mismo tiempo con la información que se refleja en su certificado de antecedentes judiciales; la entidad con esto no garantiza que ese ciudadano durante el año siguiente a la expedición del documento, incurra en una falta judicial que amerite sea conocida por su empleador o por la entidad que requiera el documento. El ideal, es que esta información sea lo más veraz posible y su actualización constante sea garantía de la situación jurídica real del ciudadano.

La recolección de los datos sobre los antecedentes judiciales de las personas corresponden a las funciones básicas del Estado y a las funciones legales asignadas al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, pues los archivos no tienen como propósito satisfacer necesidades de información de carácter privado sino que son necesarios para el funcionamiento y seguridad del Estado colombiano. El Ministerio Público en alguna oportunidad afirmó que cuando se expide el certificado de antecedentes judiciales, el DAS da respuesta a una solicitud presentada en ejercicio del derecho de petición de informaciones. En esa medida considera que la obtención de dichos certificados no satisface ninguna necesidad autónoma del ciudadano, es decir, que el ciudadano no requiere probar la ausencia de sanciones penales, disciplinarias, fiscales, etc., es el Estado o la sociedad los que necesitan por razones de seguridad o de protección del erario público o de la ética administrativa y de administración efectiva de la justicia, así como para asegurar que las personas que se incorporan a cargos del Estado no están incurso en las inhabilidades consagradas por la Constitución y la ley.

Es decir, es la ley la que crea la obligación de presentar dichos certificados para protección del aparato estatal y añade, que tratándose de bases de datos administradas por entidades estatales resultaría más lógico y razonable, que se articularan todos los medios informáticos de que se disponen en la actualidad, para que sean las entidades públicas las que internamente soliciten los antecedentes de las personas que incorporarán a sus plantas, contando con la autorización expresa del ciudadano en los casos en que lo requiera la ley, evitando así a los ciudadanos trámites innecesarios y reduciendo los costos de utilización de la información.

3.3 Artículo 2°.

El artículo 2° aprobado en el primer debate de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara dice:

Artículo 2°. Adiciónese el parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 961 de 2005, “por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. En atención a los principios establecidos en el artículo 2°, el DAS garantizará la eficiente prestación de los servicios de que trata la presente ley, y las tarifas de las tasas deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología de punta signifique, una vez esta sea implementada. Para tal efecto, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, propenderá por la reducción de los costos en la expedición del certificado sobre antecedentes judiciales y la consecuente reducción progresiva de las tasas a que se refiere la presente ley, durante las vigencias fiscales 2009 y 2010. Al término de este período, y a partir del 1° de enero de 2011, el Gobierno Nacional prestará este servicio de manera gratuita a través de la página web.

Parágrafo 3°. La tasa del DAS quedará acorde con el artículo 4° numeral 2 de la Ley 961 de 2005 y todos los recursos irán directamente a la prestación del servicio de modernización, mantenimiento, sostenimiento y operación para la prestación exclusiva del servicio de certificados de antecedentes judiciales del DAS.

Como se expuso en el literal anterior la separación de la gratuidad de los Certificados de los entes Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad se deben específicamente a los servicios de modernización que difieren entre las dos entidades, por lo que se estimó conveniente decretar la gratuidad del Certificado de Antecedentes

Disciplinarios a partir de la promulgación de la ley, y el Certificado de Antecedentes Judiciales se disminuirían los costos progresivamente hasta el 1° de enero de 2011 en donde se emitirían gratuitamente.

Como se expuso anteriormente, se pretende darle validez y legitimidad a una información que ya es de público conocimiento para el caso de los antecedentes disciplinarios y al mismo tiempo ordenar al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que implemente el mismo procedimiento y lo ponga al servicio de los usuarios del sistema y del país en general a partir del 1° de enero de 2011, fecha para la cual se podrán consultar los antecedentes judiciales a través de la página web, consulta que también gozará de plena validez, legitimidad y gratuidad.

3.5. Artículo 3°.

Es igual al presentado en el primer debate de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara y queda de siguiente:

4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Proposición

Con fundamento en los argumentos anteriores, consideramos que el proyecto de ley analizado junto con las modificaciones, cumple con los requisitos reglamentarios exigidos y a su vez es de gran utilidad para la Nación, razón por la cual presentamos ponencia favorable y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 97 de 2007 Senado, 234 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se ordena la disposición gratuita de los certificados de antecedentes disciplinarios y judiciales para todos los efectos legales*, con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Representantes:

Carlos Alberto Zuluaga, Mauricio Lizcano Arango, Jorge Julián Silva Meche, Simón Gaviria, René Rodrigo Garzón, Gilberto Rondón, Ponentes.

ARTICULADO PROPUESTO PARA APROBACION EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 97 DE 2007 SENADO, 234 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se ordena la disposición gratuita de los certificados de antecedentes disciplinarios y judiciales para todos los efectos legales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Procuraduría General de la Nación garantizará de manera gratuita la disponibilidad permanente de la información electrónica sobre certificado de antecedentes disciplinarios para ser consultados por el interesado o por terceros a través de la página web de la entidad y los mismos gozarán de plena validez y legitimidad.

Artículo 2°. Adiciónese el parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 961 de 2005, “por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. En atención a los principios establecidos en el artículo 2°, el DAS garantizará la eficiente prestación de los servicios de que trata la presente ley, y las tarifas de las tasas deberán reducirse proporcionalmente al ahorro que la tecnología de punta le signifique, una vez esta sea implementada. Para tal efecto, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, propenderá por la reducción de los costos en la expedición del certificado sobre antecedentes judiciales y la consecuente reducción progresiva de las tasas a que se refiere la presente ley, durante las vigencias fiscales 2009 y 2010. Al término de este período, y a partir del 1° de enero de 2011, el Gobierno Nacional prestará este servicio de manera gratuita a través de la página web.

Parágrafo 3°. La tasa del DAS quedará acorde con el artículo 4° numeral 2 de la Ley 961 de 2005 y todos los recursos irán directamente a la prestación del servicio de modernización, mantenimiento, sostenimiento y operación para la prestación exclusiva del servicio de certificados de antecedentes judiciales del DAS.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes:

Carlos Alberto Zuluaga, Mauricio Lizcano Arango, Jorge Julián Silva Meche, Simón Gaviria, René Rodrigo Garzón, Gilberto Rondón, Ponentes.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de "Piedras", departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUELLAR

Presidente

Comisión Cuarta

Cámara de Representantes.

Por honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, para rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de Piedras, departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones*, me permito rendir la respectiva ponencia para segundo debate con el fin de que el proyecto continúe su trámite en la Corporación.

Antecedentes

El Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, fue presentado por el honorable Representante, Guillermo Antonio Santos Marín y el Senador Mauricio Jaramillo Martínez, radicado en la Secretaría General de la Cámara, el día 2 de agosto de 2007, remitido a la Comisión Cuarta de la Cámara, el día 13 de agosto de 2007.

El autor del proyecto busca que la Nación participe en la conmemoración de los 456 años de haber sido fundado el municipio de Piedras, en el departamento del Tolima, el cual ha tenido una gran importancia histórica, cultural, social, económica y turística de la región. Por lo tanto, se hace una breve reseña histórica del municipio, se describe la ubicación geográfica, y se sustentan los fundamentos legales y constitucionales.

Breve reseña histórica

Este municipio de mucha importancia para la región del Tolima, cuando la comunicación entre Bogotá y el Quindío se hacía por la vía Tocaima-Guataquí-Piedras, limita al Norte con Venadillo y Alvarado; al Sur, con Coello e Ibagué; al Oriente con Coello y el río Magdalena de por medio con el departamento de Cundinamarca; y al Occidente, con Ibagué y Alvarado.

Se encuentra a una altura de 407 metros; con un clima de 28°C; dista de Ibagué a 35 kilómetros, y de Bogotá a 135 kilómetros. Su extensión superficial es de 334 kilómetros cuadrados.

El municipio de Piedras está dividido en 15 fracciones y una Inspección Departamental de Policía, en el caserío de Doima, que por cierto es muy poblado y de gran desarrollo, con una población actual de 7.000 habitantes.

La población está situada a la margen izquierda del río Opia, que la separa de la Serranía y no lejos del río Magdalena. Fue fundado el 20 de enero de 1552 por Don Andrés López de Galarza, en la ribera derecha del río Opia a 3 kilómetros de su asiento actual. Llevó primero el nombre de San Sebastián de Piedras y el de Pedregal, pero de tiempo atrás conserva simplemente el nombre de Piedras.

Como acontecimiento histórico, en la Guerra de los Mil Días, fue incendiada y abandonada por muchos de sus habitantes. Se viene reponiendo paulatinamente, gracias a dos hechos: Al incremento de la Agricultura mecanizada y a algunas obras en pro del turismo. En los últimos seis años, el municipio de Piedras y su principal inspección (Doima), han tenido un extraordinario desarrollo económico y social.

En cuanto a sus festividades, se destaca la Fiesta Patronal de San Sebastián, la cual es muy concurrida por diferentes turistas de todo el país y se celebra en la semana que va hasta el 20 de enero de cada año.

Fundamentos legales y constitucionales

Para evaluar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, el mismo debe estar acorde con las normas superiores en la determinación del gasto público que hacen referencia a las disposiciones que nos competen a este respecto. Según lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 150 numeral 9, 151, 154, 287, 288 y 355; Las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto 111 de 1996 que define el Estatuto Orgánico del Presupuesto y los pronunciamientos a este respecto de la Corte Constitucional.

Respecto de lo anterior es preciso recordar que en el Congreso, por mandato del pueblo, reside la Cláusula General de Competencia en virtud de la cual, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de libertad, con apego al artículo 154 de la Constitución Política, en donde se consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

En ese orden de ideas, es necesario aclarar que para este tipo de proyectos de ley, el Congreso ha legislado muy a pesar de las objeciones que el gobierno ha hecho en su momento, de la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto mediante las Sentencias: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005 y C-729 de julio 12 de 2005 en donde se desarrollan entre otras disposiciones el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la Constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Por consiguiente, en referencia a los temas de competencia legislativa, ordenación del gasto y los nuevos requisitos exigidos por la Ley 819 de 2003, artículo 7°. ¿En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza, o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo?.

Para el caso que nos compete, el Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, tiene como referente el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2007, en el cual, el Capítulo IX Plan Financiero, establece que para el año 2008 se espera que el gasto en inversión ascienda a \$9.667 mm, equivalente al 2.5% del PIB; por lo tanto, la financiación de las obras contempladas en el proyecto de ley, tendrían su fuente en dicho rubro.

En ese sentido, el proyecto de ley en estudio hace referencia a la figura contemplada en la Ley 715 de 2001, artículo 102, en donde establece lo que se denomina como Cofinanciación, virtud de la cual los entes territoriales y la Nación convergen a realizar aportes para la realización de una determinada obra o inversión. La Corte Constitucional al respecto ha dicho: desarrollo de los principios de Coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P. artículo 288), la Nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios.

La Corte ha establecido en reiteradas sentencias, que es necesario anotar que la Constitución Nacional, no se descubre una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público, aclarando que ninguna de estas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto?

Atendiendo el orden anterior y luego de sopesar con sereno juicio otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, se puede concluir en primer lugar, es legítima la facultad de configuración legislativa que tiene el Congreso en esta materia. En muchos fallos, no ha sido aceptado por la Corte Constitucional el argumento expuesto por el Gobierno Nacional en relación a la inconstitucionalidad de las apropiaciones presupuestales para realizar obras como las que propone el presente proyecto de ley.

En relación a los anteriores argumentos la Corte ha manifestado:

La Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En la Sentencia C-324 de 1997, la Corporación se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para

determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al ejecutivo, caso en el cual es Inexequible, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, ¿evento en el cual es perfectamente legítima? (S. C-196 de 2001).

Las normas objetadas se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. Así, la reserva de la iniciativa para que el Ejecutivo establezca las rentas nacionales y fije los gastos de la administración continúa a salvo. El Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas, a idéntica conclusión se llegó en la Sentencia C-399 de 2003.

A este respecto vale la pena recalcar que este proyecto de ley no contiene una orden, sino una autorización respetuosa de la exclusividad y discrecionalidad que conserva el Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional los gastos que se decreten en la futura ley, el cual se hará teniendo en cuenta también la disponibilidad de recursos, el plan de inversiones de los respectivos planes de desarrollo y el plan financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2007 (Ley 819 de 2003).

Proposición Final

Por las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, *“por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de Piedras, departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones, conforme su aprobado en la Comisión Cuarta, el día 7 de noviembre de 2007.*

Cordial saludo

Pedro Aguirre Racines,
Ponente.

Bogotá, D. C., junio 13 de 2008

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, presentando por el honorable Representante *Pedro Aguirre Racines.*

El Presidente Comisión Cuarta,

Manuel Antonio Carebilla Cuéllar.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISION CUARTA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras”, departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de Piedras, los cuales se cumplirán el 20 de enero de 2008.

Artículo 2°. Para exaltar esta conmemoración y al mismo tiempo, con el propósito de rendir un homenaje a su fundador, Don Andrés López de Galarza, autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública e interés social para el municipio de Piedras, departamento del Tolima.

Construcción en sitio público del municipio de Piedras, de una estatua en bronce de su ilustre fundador, Don Andrés López de Galarza.

Ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Cerritos (Municipio de Alvarado)-Paradero Chipalo (municipio de Piedras).

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

INFORMES DE CONCILIACION

INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 077 DE 2006 CAMARA, 190 DE 2007 SENADO

mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio 17 de 2008

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta

Senado de la República

Doctor

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: **Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, mediante la cual se unifican normas sobre agentes de Tránsito y Transporte y Grupos de Control Vial de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.**

De conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política y la designación hecha por las mesas directivas de ambas corporaciones, rendimos el informe de conciliación al Proyecto de ley 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, *mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones,* acogiendo como texto conciliado el apro-

bado en sesión plenaria del Senado de la República, el día 11 de junio de 2008, texto el cual anexamos a la presente.

Cordialmente,

Alexánder López Maya, Oscar Suárez Mira, Senadores de la República; Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Jorge Gómez Celis, Representantes a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 077 DE 2006 CAMARA, 190 DE 2007 SENADO

mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* Las normas contenidas en la presente ley serán aplicables a los organismos de tránsito y transporte y a los agentes de tránsito y transporte del ámbito territorial.

Artículo 2°. *Definición.* Para la aplicación e interpretación de esta ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Organismos de Tránsito y Transporte: Son entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.

Autoridad de Tránsito y Transporte: Toda entidad pública o empleado público que esté acreditado conforme al artículo 3° de la Ley 769 de 2002.

Agente de Tránsito y Transporte: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

Grupo de Control Vial o Cuerpo de Agentes de Tránsito: Grupo de empleados públicos investidos de autoridad como agentes de tránsito y transporte vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte.

Artículo 3°. *Profesionalismo.* La actividad de Agente de Tránsito y Transporte es una profesión y como tal deberán recibir una formación académica integral acorde con su rango que permita una promoción profesional, cultural y social, con acento en la instrucción ética, moral, física, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario.

Para efectos de la formación técnica en la materia, exigida para desempeñarse como autoridad de tránsito y transporte, los organismos de tránsito con jurisdicción en las capitales de departamento podrán crear escuelas no formales encargadas de dicha formación académica, cumpliendo con el pènum reglamentado por el Ministerio de Transporte o en su defecto para esta capacitación o la tecnológica se contratará con Universidades Públicas reconocidas.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley, fijará los parámetros para actualizar el pènum de capacitación, inducción, reinducción y formación técnica para ser agente de tránsito.

Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito y transporte deberán organizar como mínimo anualmente un (1) curso de actualización en normas y procedimientos de tránsito y transporte, seguridad vial y policía judicial, relaciones humanas, éticas y morales dirigido a todos sus empleados e impartidos por personas o entidades idóneas en el ramo.

Artículo 4° *Jurisdicción.* Sin perjuicio de la colaboración que deben prestar las distintas autoridades de tránsito, cada una de ellas ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción, de la siguiente manera: La Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales; los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no hayan organismos de tránsito; los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios.

Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción (o bajo convenios con otros municipios), los cuales por su rango de autoridad y tener funciones de policía judicial no podrán ser objeto de delegación o contratar con particulares.

Artículo 5°. *Funciones generales.* Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales están instituidos para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos y ejercer de manera permanente, las funciones de:

1. *Policía Judicial.* Respecto a los hechos punibles de competencia de las autoridades de tránsito de acuerdo al Código de Procedimiento Penal y Código Nacional de Tránsito.

2. *Educativa.* A través de orientar, capacitar y crear cultura en la comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.

3. *Preventiva.* De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.

4. *Solidaridad.* Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.

5. *Vigilancia cívica.* De protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente y la ecología, en los ámbitos urbanos y rural contenidos en las actuales normas ambientales y de tránsito y transporte.

CAPITULO II

De la jerarquía, creación e ingreso

Artículo 6°. *Jerarquía.* Es la organización interna del grupo de control vial que determina el mando en forma ascendente o descendente. La jerarquía al interior de estos cuerpos para efectos de su organización, nivel jerárquico del empleo en carrera administrativa, denominación del empleo, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en esta ley, será lo determinado en el presente artículo.

La profesión de agente de tránsito por realizar funciones que exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología como policía judicial, pertenecerá en carrera administrativa al nivel técnico y comprenderá los siguientes grados en escala descendente:

CODIGO	DENOMINACION	NIVEL
290	Comandante de Tránsito	Profesional
338	Subcomandante de Tránsito	Técnico
339	Técnico Operativo de Tránsito	Técnico
340	Agentes de Tránsito	Técnico

Parágrafo: No todas las Entidades Territoriales tendrán necesariamente la totalidad de los Códigos y denominaciones, estos serán determinados por las necesidades del servicio.

Artículo 7°. *Requisitos de creación e ingreso.* Para ingresar a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales se requiere, además:

1. Ser colombiano con situación militar definida.
2. Poser licencia de conducción de segunda (2ª) y cuarta (4ª) categoría como mínimo.
3. No haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos culposos.
4. Ser mayor de edad.
5. Cursar y aprobar el programa de capacitación (cátedra de formación e intensidad mínima establecida por la autoridad competente).
6. Poser diploma de bachiller, certificado o constancia de su trámite.

Parágrafo. Para la creación de los cargos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales deberá evaluarse la conveniencia y oportunidad según el número de habitantes y la cantidad de vehículos que transitan en el municipio

Artículo 8°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 4° de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

Los Directores de los Organismos de Tránsito o Secretarías de Tránsito de las entidades territoriales deberán acreditar formación profesional relacionada y experiencia en el ramo de dos (2) años o en su defecto estudios de diplomado o posgrado en la materia.

CAPITULO III

Moralización y sistema de participación ciudadana

Artículo 9°. *Moralización.* Los cuerpos de agentes de tránsito son responsables de su moralización, por lo tanto crearán tribunales o comités de ética, los cuales emitirán conceptos sobre el desempeño, conducta, comportamiento de sus componentes, que deberán ser atendidos por los jefes de las dependencias de tránsito.

Artículo 10. *Sistema de participación ciudadana.* Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales desarrollarán un sistema de participación ciudadana, con el objeto de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, estableciendo mecanismos efectivos para que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales, atinentes al servicio de los agentes de tránsito.

Artículo 11. *Comisión de tránsito y participación ciudadana.* Créase la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, como mecanismo del más alto nivel, encargada de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, los agentes de tránsito de las Entidades Territoriales y las autoridades administrativas. Esta comisión tiene por objeto atender las necesidades de distintos grupos sociales, con relación a los asuntos de tránsito y transporte, y emitir recomendaciones sobre el conjunto de normas procedimentales y de comportamiento que regulan los servicios de la institución.

Artículo 12. *Composición.* La Comisión de Tránsito de las Entidades Territoriales y Participación Ciudadana, estará integrada por:

1. El Alcalde o Gobernador, en cada nivel territorial o su delegado.
2. Un miembro del Consejo Territorial de Planeación.
3. Un delegado del Sindicato de Empleados de Tránsito y Transporte.
4. Un representante de las Juntas de Acción Comunal.
5. Un representante de las Empresas del Transporte.
6. Un representante de los Agentes de Tránsito.
7. Un delegado del Concejo Municipal o Asamblea Departamental, de acuerdo al ente territorial al cual esté adscrito el organismo de tránsito.

Artículo 13. *Funciones.* Son funciones básicas de la Comisión de Tránsito Territorial y Participación Ciudadana:

1. Proponer iniciativas para fortalecer la acción preventiva de los funcionarios públicos de los organismos de tránsito de entes territoriales de tránsito, frente a la sociedad, así como prevenir la comisión de faltas, delitos y omisiones.

2. Proponer iniciativas y mecanismos tendientes a determinar en forma prioritaria una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en la relación comunidad-agentes de tránsito y demás servidores públicos.

3. Promover la participación ciudadana en los asuntos de tránsito y transporte, en los niveles Departamental y Municipal.

4. Recomendar el diseño de mecanismo, proyectos, programas de planeación, prevención, seguridad y control vial, para asegurar el compromiso de la comunidad-agentes de tránsito y entidades del Estado con el apoyo y participación del Fondo de Prevención Vial.

5. Recomendar programas de desarrollo, salud, vivienda, educación y bienestar para los funcionarios de los organismos de tránsito en los entes territoriales.

6. Recomendar la ampliación de los grupos de control vial en cada ente territorial.

7. Las demás que los Entes Territoriales les asignen con relación al tránsito y transporte de la localidad.

Parágrafo. El Director o Secretario de tránsito territorial convocará cada tres meses a la Comisión de Tránsito Territorial y Participación Ciudadana.

CAPITULO IV

Uniformes, uso y disposiciones finales

Artículo 14. *Uniforme y uso.* El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación pertinente para definir los aspectos relacionados al uso de los uniformes, diseños y demás aspectos que permitan la identificación de los agentes de tránsito en los entes territoriales.

Estos empleados en servicio activo tendrán derecho a que la respectiva entidad les suministre en forma gratuita, tres (3) dotaciones anuales de uniforme completo, insignias, distintivos y equipo de acuerdo con la reglamentación que expida cada ente territorial. Esta prestación no es salario, ni se computará como factor del mismo en ningún caso.

Artículo 15. *Disposiciones finales.* El Gobierno Nacional dentro de los 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá la reglamentación que permita la puesta en funcionamiento de esta ley.

Parágrafo transitorio. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá hacer las modificaciones necesarias a la Convocatoria 001 de 2005 con base en la presente ley.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Alexánder López Maya, Oscar Suárez Mira, Senadores de la República; Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Jorge Gómez Celis, Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 374 - Martes 17 de junio de 2008
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Pág.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 165 de 2007 Cámara, por la cual el Estado colombiano adopta las Normas Internacionales de Información Financiera para la presentación de informes contables.....	1
Ponencia para segundo debate y articulado propuesto al Proyecto de ley número 234 de 2008 cámara, 097 de 2007 Senado, por medio de la cual se ordena la expedición gratuita del certificado de antecedentes disciplinarios y judiciales para todos los efectos legales	6
Ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de ley número 059 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de "Piedras", departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza y se dictan otras disposiciones	9
INFORMES DE CONCILIACION	
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones	10