

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 243

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 19 de junio de 1996

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 81 DE 1995 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Estatuto del Centro de Ciencia y Tecnología del Movimiento de los países No Alineados y otros países en desarrollo, hecho en Nueva York el 4 de febrero de 1985.

Honorables Senadores:

El proyecto de ley que me honra rendir ponencia, plantea la posibilidad para Colombia de acceder al intercambio de Ciencia y Tecnología con los países No Alineados firmantes del Estatuto.

Ante la nueva realidad internacional, los NOAL y Colombia desde su Presidencia, se enfrentan al reto de interrogar sobre la vigencia de las Organizaciones Internacionales, creadas en la segunda postguerra. La desaparición de la bipolaridad y del conflicto Este-Oeste, hace necesario replantear el no-alineamiento como fue concebido inicialmente. El movimiento pretende aumentar la cohesión entre los países del sur, independientemente del discurso anti-imperialista tradicional. Es importante, para las naciones en desarrollo lograr un frente común de negociación en los asuntos económicos y frente a la OMC, en esta línea la cooperación Sur-Sur se hace importante, frente a una presión de los países productores para una mejor redistribución de los recursos del planeta, los países desarrollados han encontrado o bien, productos sustitutos o fuertes y "sutiles" mecanismos de halagos y sanciones económicas que impiden la solidaridad de los países productores, una de las principales metas de los NOAL es la de fortalecer el esquema de cooperación Norte-Sur mediante el

fortalecimiento la cooperación sur, logrando mediante estos mecanismos la necesaria transferencia tecnológica del norte al sur.

Los países NOAL se enfrentan a la necesidad de implementar el llamado sistema multilateral abierto de comercio, que les permita insertarse en la economía mundial, pero que a su vez no implique la depauperización de la sociedad.

El problema de la redefinición de la agenda de los NOAL no es nuevo, ya en la reunión de Indonesia y la Presidencia de Suharto se adelantó gran parte de un replanteamiento del grupo, corresponde a Colombia en la actual Presidencia continuar por la vía señalada por Indonesia y mejorar desde nuestra perspectiva el actual funcionamiento de NOAL. Ante la realidad de la interdependencia de los países del Sur y su disimilitud, conviene fomentar la cooperación en búsqueda de soluciones mutuamente satisfactorias.

En el tema de la cooperación Norte-Sur, nos encontramos ante cierto desinterés de los países desarrollados de construir instrumentos conjuntos de cooperación. Antes al contrario, los asuntos globales se perciben como problema generados exclusivamente por el Sur, definiéndose la agenda de forma unilateral, de esta forma se habla del problema global de la reforestación de los bosques en los países pobres, pero se olvida la contaminación del aire y la dilapidación de la energía en los países ricos; se plantea el problema migracional, pero no se trata la pobreza y el desempleo en el Sur, que la hace incontenible. Así existen muchos otros temas como el del narcotráfico, tradicionalmente mirado desde la producción y no del consumo y de la incidencia en este, del contrabando de armas que le da poder al narcotráfico, incrementando los conflictos.

Este proyecto se enmarca no sólo dentro del tema de la cooperación técnica y científica, sino además, en la cooperación Sur-Sur. Al decir de la Cumbre de Cartagena, este es un mecanismo esencial para fomentar el desarrollo y el crecimiento económico acelerado que permite imprimir un mayor dinamismo a la economía internacional y promover la reestructuración de las relaciones económicas internacionales.

Sólo el espíritu de la autosuficiencia colectiva y la adopción de estrategias comunes, permitirá a los NOAL aplicar con eficacia, programas socio-económicos basados en sus propias iniciativas políticas.

La potencialidad de la cooperación Sur-Sur no ha sido suficientemente aprovechada. Colombia únicamente ha firmado dos Tratados multilaterales en cooperación técnica y científica dentro de los NOAL, es éste un reto para la actual Presidencia. Debe Colombia ejercer el liderazgo en esta materia de fomento a la cooperación, no sólo en ciencia y tecnología, sino en desarrollo de recursos humanos, financieros, expansión del comercio e inversiones y en materia económica.

Según el mandato impuesto en la Cumbre de Cartagena, debe impulsarse la cooperación, la integración y el fortalecimiento de las organizaciones subregionales y regionales, para construir una plataforma más sólida de negociación y diálogo con los países desarrollados.

Debo recalcar que en materia de cooperación tecnológica, Colombia se ha convertido en pionero, por la valiosa donación a la humanidad de la vacuna colombiana contra la malaria, desarrollada por el profesor Manuel Elkin Patarroyo Murillo, que se entregó a la Organización Mundial de la Salud, para su distribución y uso en los

países en desarrollo. Es este el mayor ejemplo de Colombia al mundo en solidaridad y cooperación Sur-Sur, que alivia en gran medida los sufrimientos de los pueblos más afectados de África al sur del Sahara y de Latinoamérica.

La insistencia del Gobierno y la nuestra desde el Congreso en este tipo de proyectos de cooperación, radica en la convicción de que el desarrollo de los países depende de su acceso a la tecnología y del nivel de su capacidad endógena para desarrollarla. La marginalidad de países como el nuestro y los países NOAL, se debe a hallarse impedidos de participar en el proceso de revolución tecnológica. En este sentido, la predica de los países en desarrollo consiste en el legítimo derecho que tenemos, para adquirir tecnologías que se ajusten a nuestras necesidades particulares.

El Centro de la Ciencia y Tecnología (CCT), se fundó en New York el 4 de febrero de 1985, con miras a establecer una estrategia común de cooperación en ciencia y tecnología, no sólo para los países miembros de NOAL, sino también para otros países en desarrollo. El objetivo principal es el fortalecimiento de esta cooperación, bajo la convicción de que es este un elemento esencial para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, en donde exista autosuficiencia científica y tecnológica de los países en desarrollo.

El CCT, es una entidad internacional que viene incrementando sus actividades y que ha ampliado su programa de cooperación. En este sentido dentro del marco de NOAL, se han realizado varias reuniones, talleres, programas de capacitación y proyectos de colaboración y, se han publicado trabajos en las esferas prioritarias como la teleobservación para la agricultura, la lucha contra la malaria y el cultivo comercial de tejidos y biotecnología, telecomunicaciones rurales, tecnología para la pequeña y mediana empresa y técnicas de reemplazo de las sustancias que agotan la capa de ozono.

El CCT, tiene además programas en las siguientes áreas:

- *Agrotecnología*

Existen programas sobre Plantas Medicinales, Plantas Productoras de Aceites Aromáticos y Esenciales, Acuicultura.

- *Biotecnología*

Malaria y Hepatitis, Cultivo de Tejido de Plantas Económicas, Subproductos Animales.

- *Medio Ambiente*

Deterioro de la Capa de Ozono, Alternativas de ODS para Pequeñas y Medianas Industrias.

- *Asentamientos Humanos*

Programas de Vivienda de Bajo Costo, Estructuras en Arcilla y No Mitigación de los efectos de los Terremotos.

- *Micro-electrónica*

Sensores, Remotos para la Ubicación de Zonas de Pesca.

- *Fuentes Renovables de Energía*

Energía del Océano, Fotovoltaica, Energía Eólica.

- *Telecomunicaciones*

Tecnología para Comunicaciones Rurales.

- *Metrología*

Comparación de Normas, Normas Transfronterizas.

Es de resaltar que hasta la fecha este estatuto ha sido suscrito por 32 países entre los que se cuentan: Argentina, Corea, Indonesia, Yugoslavia, Egipto, Cuba, Bangladesh, Siria, Pakistán, Perú, etc. Y de ser aprobado sería el segundo que entraría en vigencia con los países No Alineados, después del Acuerdo Constitutivo del Centro Sur.

Por el lado colombiano, el ente encargado de los asuntos ciencia y tecnología y al cual este Convenio sería de gran utilidad, es "Colciencias", entidad que, según el párrafo 17 del artículo 17 del Decreto 585 de 1991, tiene la función de promover las actividades de cooperación internacional en ciencia y tecnología.

Por las consideraciones arriba expresadas, me permito proponer a los honorables Senadores:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 81 de 1995 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Estatuto del Centro de Ciencia y tecnología del Movimiento de los países No Alineados y otros países en desarrollo, hecho en Nueva York el 4 de febrero de 1985.*

De los señores Senadores, con la más alta consideración,

Jorge Cristo Sahiún,

Senador Ponente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 06
DE 1994 CAMARA, 111 DE 1995 SENADO**

por la cual se fijan normas sobre construcción de rampas en estaciones o paraderos de servicio de transporte masivo en beneficio de los limitados físicos.

Atentamente me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 06 de 1994 Cámara, 111 de 1995 Senado, *por la cual se fijan normas sobre construcción de rampas en estaciones o paraderos de servicio de transporte masivo en beneficio de los limitados físicos*, sometido a la consideración del Congreso Nacional por el honorable Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia, doctor Manuel Ramiro Velásquez Arroyave.

Este proyecto, cuyo fundamento constitucional se encuentra consagrado en el artículo 47 de la Carta, según el cual: "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran".

La responsabilidad de otorgarle a los limitados físicos todas las garantías y facilidades que permitan su desenvolvimiento en la comunidad, es del Estado por mandato constitucional arriba transcrita, la cual estaría garantizando el acceso libre y autónomo de los limitados físicos al transporte masivo, a los lugares de trabajo, estudio y esparcimiento público del país, con la construcción de rampas en las troncales viales urbanas, en los metros y en los escenarios de convocatoria colectiva, de esta manera se les estaría reconociendo el Derecho a no sentirse dependientes por razón de sus limitaciones físicas.

Se debe tener en cuenta que las nuevas disposiciones legales en materia educativa, prohíben rechazar estudiantes que padezcan de alguna limitación física, para la construcción de rampas en los centros educativos, lo que obliga el facilitar el acceso material a esas instituciones y esto sólo se logra con la liberación de los obstáculos físicos para el desenvolvimiento libre y autónomo de ellos.

Igual tratamiento tendrán los escenarios deportivos, a los cuales deben poder acceder, sin obstáculo alguno, con mayor razón si se tiene en cuenta que cada vez con mayor frecuencia se programan y adelantan justas deportivas para personas con limitaciones físicas y que la recreación, por expreso reconocimiento consagrado en la declaración de los Derechos Humanos, es un derecho inherente a la persona, con cuya efectividad están comprometidas las autoridades.

En el proyecto de ley por la cual se fomenta la integración social de las personas con limitaciones, presentado por el honorable Senador Jairo Clopatofsky sometiera a la consideración del Congreso de la República el 17 de agosto de 1994 y que actualmente cursa en la Comisión Primera del honorable Senado de la República, desarrollan intereses muy importantes en el sentido de servir esas personas.

Es así como en el Capítulo II de dicho proyecto, relativo a la eliminación de barreras arquitectónicas, se hace mención a la accesibilidad a edificios públicos y a la construcción, ampliación y reforma de los mismos, de modo que se facilite el acceso a ellos por los limitados físicos.

De conformidad con el proyecto a estudio, corresponderá, las oficinas de Planeación de los municipios la vigilancia y el control sobre los proyectos sometidos a su consideración, de manera que se cumpla con las normas técnicas relativas a la construcción de rampas en los sitios mencionados.

Con la modificación aprobada en la Sesión Plenaria de la honorable Cámara de Representante, me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 006 de 1994 Cámara, *por la cual se fijan normas sobre construcción de rampas en estaciones o paraderos de servicio de transporte masivo en beneficio de los limitados físicos.*

Alvaro Mejía López,
Senador de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 126
DE 1995 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el acta final de la Asamblea Constitutiva del Centro para los servicios de información y asesoramiento sobre la comercialización de los productos pesqueros en América Latina y el Caribe, Infopesca. Suscrita en San José de Costa Rica el 18 de febrero de 1994.

Honorables Senadores y Representantes:

Tengo el honor de rendir ponencia al Proyecto de ley número 126 de 1995 Senado, *por medio de la cual se aprueba el ingreso de Colombia en el Organismo Intergubernamental "Centro para los servicios de información y asesoramiento sobre la comercialización de los productos pesqueros en América Latina y el Caribe, Infopesca.*

Infopesca, fue creada en 1977 como un Proyecto Regional de la FAO para promover las exportaciones de productos pesqueros en América Latina y el Caribe a través de un proyecto que proveería información comercial y asesoría técnica a la industria pesquera de la región y se ha convertido a partir de 1992 en un Organismo Intergubernamental que forma parte integral e importante de la Red Mundial de servicios de información comercial y asesoría técnica para la comercialización de productos pesqueros en países en vías de desarrollo (Globefish).

Aunque es difícil dar una cifra exacta en términos monetarios de la contribución de Infopesca al comercio de productos pesqueros de la región durante los 15 años que ha estado en pleno funcionamiento como proyecto de la FAO y los dos (2) años como Organismo Intergubernamental, los archivos muestran que en el período mencionado, Infopesca ha tenido participación en negocios comerciales que suman más de US\$1.500 millones.

En la región Infopesca se ha establecido como fuente única de información comercial, la cual está reconocida por su veracidad, efectividad, imparcialidad y amplitud. El mismo reconocimiento ha logrado a nivel global a través de su participación en la Red Mundial de servicios de información comercial y asesoría técnica para la comercialización de productos pesqueros (Globefish). Esta red está conformada por 4 organismos intergubernamentales creados de manera similar y cada uno ubicado en una de las principales regiones de países en vías de desarrollo (Infofish en Asia; Infosamak, en Medio Oriente; Infopeche, en Africa; e Infopesca, en América Latina y el Caribe). El quinto componente de la Red es el Programa Globefish de la FAO con sede en Roma, Italia. Existe una muy estrecha colaboración entre los Miembros de la Red en áreas tales como la compilación, procesamiento y divulgación de información comercial, desarrollo de mercados y cooperación técnica.

Los cuatro Organismos Intergubernamentales, como en el caso de Infopesca, se convirtieron en Organismos Intergubernamentales Independientes, manejados y administrados por los países de la respectiva región. Infopesca es también autofinanciado. Sus mayores fuentes de ingresos son las contribuciones anuales de países Miembros y Miembros Asociados, las ventas de publicaciones e información, y proyectos especiales ejecutados en coordinación con otros organismos. Obviamente, los miembros y sus afiliados recibirán trato preferencial en los servicios que ofrece Infopesca y en los servicios especiales.

El objeto general de las actividades de Infopesca, es apoyar los esfuerzos nacionales y regionales para obtener mayores beneficios socio-económicos de los recursos acuáticos disponibles a través de su aprovechamiento responsable y eficaz. Infopesca juega un rol catalítico para mejorar la competitividad en el mundo de las industrias pesqueras latinoamericanas y del Caribe.

Los objetivos específicos de Infopesca son los siguientes:

- Incrementar el volumen de información comercial y técnica hacia el sector pesquero de la región e informar a los mercados internacionales sobre las oportunidades de comercio e inversión que ofrece la región;

- Aumentar la participación de la región en el comercio mundial de los productos pesqueros en término de volumen y de valor. Las actividades medulares de Infopesca para lograr este objetivo están enfocadas a una mayor utilización de recursos disponibles, mayor valor agregado y aseguramiento de la calidad;

- Proveer un ambiente propicio para el futuro desarrollo de la industria pesquera de la región.

Para lograr estas metas, Infopesca cuenta con tres servicios principales:

1. Servicio de Información Comercial.
2. Servicio de Promoción de Comercio.
3. Servicio de Asesoría Técnica.

El Servicio de Información Comercial, genera información que se divulga a través de diferentes publicaciones y redes de correo electrónico. Las publicaciones especializadas que se elaboran en forma conjunta con las otras entidades que conforman la Red Mundial de Servicios de Información Comercial y Asesoría Técnica, son el producto de mayor trascendencia de la colaboración. La publicación más importante es "Infopesca Noticias Comerciales", que trata de tendencias y precios de mercado para productos pesqueros y es editada cada quince (15) días. Está disponible en cuatro idiomas y su circulación total es alrededor de 1.800 ejemplares. Se estima que con esto, unas 5.000 personas vinculadas al sector pesquero mundial tienen acceso directo y continuo a dicha información. La información relativa a los precios referenciales de las diferentes publicaciones, no solamente sirve de

referencia para muchos participantes en el comercio pesquero, sino que es tomado como punto de partida en las negociaciones por su imparcialidad y actualidad.

Ultimamente, como resultado de las exigencias del comercio mundial y del comerciante moderno, la información comercial está también disponible a través de fax y correo electrónico.

Infopesca, colabora en la producción de cinco publicaciones:

- Infopesca Noticias Comercial (quincenal);
- Reporte de Precios de Mercados Europeos (mensual);
- Globefish Primer Plano (trimestral);
- Infofish Internacional (bimensual);
- El Inspector de Pescado (trimestral) y
- El Boletín de la Red de Control de Calidad e Inspección Latinoamericana (CC&I) (trimestral).

El Servicio de Promoción de Comercio, anuncia oportunidades comerciales de ofertas y demandas a través de contactos directos con importadores y exportadores mediante sus publicaciones regulares. Para este fin se usa información disponible en el Banco de Datos sobre Importadores y Exportadores. El Servicio de Promoción de Comercio también incluye asistencia a los procesadores en el desarrollo de nuevos productos y mercados acordes con los requisitos y las perspectivas. El número de pedidos para asistencia en el área de comercialización ha sido relativamente estable durante los últimos años, aunque se ha podido notar un cambio en las solicitudes hacia temas menos comunes. Además se han incrementado las solicitudes por parte de medianas y pequeñas empresas.

Para sus actividades específicas, el Servicio de Asesoría Técnica cuenta con una amplia biblioteca en la cual hay información actualizada y apropiada sobre los diferentes temas pesqueros. El Servicio de Asistencia Técnica ha experimentado un importante incremento en el número de pedidos de todos los sectores de la industria, probablemente como resultado de las exigencias técnicas cada vez más estrictas de los países importadores y la evolución tecnológica. La información técnica se divulga a través de visitas, seminarios, comunicación por teléfono o fax y/o el envío de listados bibliográficos y circulares.

Para lograr el objetivo general de promover las exportaciones de los productos pesqueros de la región más ampliamente, Infopesca ha desarrollado varias actividades adicionales para complementar los resultados de los tres Servicios para dar cabal respuesta a las exigencias de un sector que emprendió un desarrollo muy dinámico durante los últimos años.

Estas actividades adicionales, tenían como principal objetivo, apoyar iniciativas destinadas a aumentar la competitividad en los mercados principales e incrementar los beneficios socio-económicos a través de un proceso de moderniza-

ción en la infraestructura humana y física. Dentro de las actividades adicionales, las más importantes fueron:

- La colaboración con compañías privadas en varios países de la región con el fin de preparar y comercializar productos de mayor valor agregado. Estas actividades fueron cofinanciadas por la GTZ/Pro-Trade de Alemania. Los resultados se pueden considerar como muy positivos desde el punto de vista de contactos comerciales establecidos y de experiencias adquiridas, mientras se lograron también importantes contratos.

- Bajo el Programa de Investigación de Globefish, se prepararon varios estudios (en español) sobre los principales mercados mundiales, especies determinadas y el potencial de submercados específicos.

- El personal de Infopesca participó en numerosos seminarios y conferencias, donde presentaron ponencias sobre diferentes asuntos, relacionados con el desarrollo de la industria pesquera de la región.

- Se organizaron varios cursos regionales y nacionales sobre inspección y aseguramiento de la calidad en los productos de la pesca.

Infopesca, cuenta con la infraestructura y la pericia para proveer una significativa contribución al desarrollo del sector pesquero, en un mundo que se caracteriza cada día más por los procesos de apertura comercial y de globalización económica. Dado el carácter imparcial de Infopesca en el comercio internacional, su información contribuye a fortalecer y hacer respetar la Declaración Final del GATT en la reunión de Marruecos sobre las prácticas leales del comercio internacional.

Infopesca, colabora con otros organismos dentro y fuera de la región para lograr que el sector pesquero asuma la importante posición y el papel que le corresponde. Sin embargo, para obtener beneficios óptimos se necesita una industria competitiva, dinámica, con capacidad de ofrecer calidad y diversidad comercial, sin escatimar esfuerzos en temas trascendentes como la salud pública, aseguramiento de la calidad, armonización de normas en el marco del Codex Alimentarius y conquista de nuevos mercados, lo que sólo se podrá alcanzar a través de una estrecha colaboración entre el sector privado, público e institucional.

Actualmente Infopesca, cuenta con ocho países miembros (Argentina, Belice, Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) y hay buenas perspectivas que tres países, protagonistas en el ámbito pesquero regional se asocien también a corto plazo. La Constitución de Infopesca ha sido instrumentada para permitir la participación con voz y voto de la iniciativa privada, un asunto único para un organismo intergubernamental independiente.

El futuro de Infopesca se ve muy prometedor, basado en cuatro firmes pilares:

1. El constante interés y la dinámica participación del sector privado en las actividades de Infopesca.

2. El apoyo y la activa participación de los países de la región.

3. El apoyo técnico de la FAO y las donaciones de la comunidad internacional.

4. El denodado interés de la República Oriental del Uruguay, país sede.

Antecedentes de acercamiento del Gobierno colombiano a Infopesca

Colombia, lógicamente venía beneficiándose de los servicios de Infopesca, como Proyecto FAO que era, pero como a partir de febrero de 1992, ante la declinación de Panamá, por razones de carácter presupuestal a ser país hospedante, en San José de Costa Rica, mediante reunión de la Asamblea Constitutiva se construyó en Organismo Intergubernamental, quedamos fuera de los servicios.

En 1992, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la FAO, adelantaron gestiones para que el país adhiriera a Infopesca, pero desafortunadamente no trascendieron ni se cristalizaron en su momento.

Ahora que existe la oportunidad de vincularse a dicha organización y que cobra vigencia el tema de la colaboración intra e inter-regional, para hacer frente a las tendencias proteccionistas de los países industrializados, la pertenencia a Infopesca proveerá al país de un mecanismo que puede ayudar sustancialmente a evitar o a hacer levantar embargos o medidas similares que ponen en peligro nuestra industria.

En el actual momento, el país está empeñado en la modernización del sector agropecuario y pesquero y en someter a la economía a una internacionalización y apertura total, es incuestionable la necesidad, la importancia y utilidad de ser miembros de Infopesca, cuando la información cada vez define más el éxito de los negocios.

Honorables Senadores por las consideraciones anteriores, me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley, *por medio de la cual se aprueba el acta final de la Asamblea Constitutiva del Centro para los servicios de información y asesoramiento sobre la comercialización de los productos pesqueros en América Latina y el Caribe, Infopesca. Suscrita en San José de Costa Rica el 18 de febrero de 1994.*

De los honorables Senadores, con mi más alta consideración:

José Guerra De la Espriella,
Senador.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 175 DE 1995 SENADO

por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

Con nuestro acostumbrado respeto con los honorables Senadores de la Comisión Tercera de Asuntos Económicos del Senado de la República, cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 175 de 1995, *por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar*, que fue presentado por iniciativa del Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 336 de nuestra Carta Fundamental. Desde luego que este trabajo es el fruto de enormes esfuerzos que se han adelantado con los diversos sectores involucrados en esta delicada materia y actividad y, por supuesto, después de escuchar y analizar las distintas observaciones y sugerencias que se hicieron en foros y reuniones para discutir este importante proyecto de ley.

I. Finalidad del proyecto

El mundo moderno conoció a finales de la década de los años setenta y, especialmente, en el decenio de los ochenta un acelerado proceso de cambio en el manejo de los asuntos del Estado, a través de una fuerte tendencia descentralista que se acompañó del afianzamiento de la democracia participativa. Y, no podía ser distinto cuando lo que se observaba, para ese entonces, era una forma de administrar los asuntos públicos con excesivo celo centralista y bajo un esquema de democracia representativa a distancia que hizo crisis a nivel mundial. Desde luego que, nuestro país no fue ajeno a estas innovadoras corrientes de impulsar el desarrollo.

En efecto, el país afrontó con inusitado interés la expedición de leyes y normas cuyo propósito estaba encaminado a aclimatar un proceso descentralizador tanto en el campo político como en el administrativo, de tal manera que se logra la promulgación de leyes que permiten la elección popular de alcaldes y gobernadores y, la delegación de funciones y competencias a las entidades territoriales. Sin embargo, en el campo financiero y fiscal no se avanzó con la misma celeridad con que se le traspasaban las obligaciones, lo cual condujo a un desequilibrio entre la redistribución de las competencias y los recursos presupuestales para atender las inversiones que ellas generaban. Es decir, se le endilgó a los municipios la responsabilidad pero no se les asignó los medios financieros para atender las demandas que se generaban de ésta delegación.

Surge, entonces, la necesidad de buscar un equilibrio entre las competencias de las entidades territoriales y sus funciones y, el aseguramiento de los recursos fiscales para atenderlas. Es claro que, a lo largo de muchos años de la historia fiscal del país, los principales tributos han recaído en la Nación y algunas veces en los departamentos, dado que ciertos gravámenes

fueron de éstos últimos y después pasaron a la Nación y viceversa. De ahí que en el país se generó una presión para que se les dotara a las entidades territoriales (municipios y departamentos) de tributos más elásticos que les permitieran acometer los desafíos en la prestación de servicios públicos, salud, educación, entre otros.

Pues bien, el fortalecimiento de la descentralización y la consolidación de la autonomía regional encuentra su momento crucial en 1991, cuando se promulga una nueva Constitución Nacional que contempla en su primer artículo que Colombia es un Estado Social de Derecho. Ello, desde luego, no puede convertirse en una simple enunciación, sino que señala la obligación de combatir las desigualdades sociales, los desequilibrios económicos y las inequidades en términos de desarrollo. Y, por supuesto, que se consagran varios artículos de enorme trascendencia en cuanto tienen que ver con el régimen económico y de la hacienda pública, especialmente aquellos que tratan con la distribución de recursos y de las competencias y, el monopolio como arbitrio rentístico.

En efecto, el artículo 336 señala que: "Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de ley..."

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud...". Es decir, que los ingresos de derecho público que se obtengan por la explotación del monopolio deben canalizarse para financiar la salud de todos los asociados. Naturalmente, que dicho artículo recoge y sintetiza todo un desarrollo normativo que se presume data desde 1801 cuando se puso en juego la primera lotería oficial organizada por el Cabildo de Santa Fe de Bogotá y luego, todo un acervo legislativo que nos sitúan en la Ley 64 de 1923 y que señala el establecimiento en los departamentos de una lotería "con el único fin de destinar su producto a la asistencia pública..."

Por supuesto que no se puede desconocer, también como antecedente importante, el alcance dado por la Ley 10 de 1990 en su artículo 42 que declara como "arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar diferentes a las loterías y apuestas permanentes existentes". Y, la reforma que se presentó posteriormente sobre este artículo a través de la Ley 100 de 1993 (artículo 285), cuya relevancia está dada porque reitera el monopolio rentístico de la Nación sobre los juegos de suerte y azar, pero con exclusión de las loterías, las apuestas permanentes existentes y las rifas menores, todo ello al amparo y vigencia de la Carta Política del 91.

Como se puede inferir, ha existido un gran esfuerzo por parte del legislador para preservar el monopolio como arbitrio rentístico a fin de obtener rentas que permitan financiar la prestación del servicio de salud a cargo del Estado, dentro del principio de interés público e interés social que ordena la propia Constitución. De ahí que, la estructuración de un régimen propio implica un serio compromiso tanto del Gobierno Nacional como del legislador, pues en materia tan delicada y donde existe una profusa legislación y doctrina, no es tolerable cometer errores que vayan en desmedro de la atención eficiente de la salud de los colombianos y en perjuicio de los agentes involucrados en las actividades de explotación del monopolio.

Debemos reconocer que este texto de proyecto de ley recoge muchos de los aspectos o temas sugeridos por las diversas agremiaciones o empresas dedicadas a las actividades que aquí se desea regular. El esfuerzo hecho por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, nos debe conducir en un plazo razonable a la expedición de un régimen propio que ordene y señale normas claras en esta materia. El país no puede perder esta valiosa oportunidad. De igual manera, el texto destaca la naturaleza propia del monopolio como fuente importante para financiar el servicio público de la salud, se reafirma su finalidad social prevalente, se protegen las rentas derivadas de la actividad, se advierte la autonomía territorial de la gestión y se le incorporan criterios de racionalidad económica, eficiencia administrativa y competitividad que garantice su rentabilidad. Por supuesto, que se fijan también los criterios de control necesarios -quizá no suficientes- para evitar vicios, fraudes o intervenciones que le resten transparencia a la actividad. Se excluyen los juegos de suerte y azar de carácter tradicional o familiar que no sean objeto de explotación lucrativa por los jugadores o por terceros, como una forma de proteger la actividad lúdica del núcleo familiar y evitar desbordamientos por un afán lucrativo que en el largo plazo pueden generar serios problemas en la sociedad.

II. El sector de juegos de suerte y azar

La actividad de este sector la podríamos caracterizar con un movimiento pendular: en un extremo está la intervención del Estado con una vasta regulación y, en el otro el desarrollo propio de la actividad bajo el ropaje de la informalidad. Esa oscilación, debe entonces, encontrar su centro que no es otro distinto a tener una regulación adecuada dentro de unos principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Por supuesto, que nuestro país exhibe una experiencia aleccionante en este campo, como quiera que desde 1982 se reglamentó el juego de las apuestas permanentes y se avanzó en la organización y desarrollo empresarial de la actividad. Esto desde luego, permitió que el Estado ejerza un control eficiente sobre el producto de la renta generada por este juego y que financia, como ya se dijo, el sector de la salud.

En este contexto un régimen propio, debe propugnar por ofrecer una estabilidad en las "reglas del juego" para los empresarios, los usuarios y el Estado. A manera de ilustración veamos algunas cifras que nos dan una visión clara sobre el sector y los recursos financieros que genera. De acuerdo con cifras elaboradas por la Federación Colombiana de Empresarios de Juegos y Apuestas Feceap, la industria representó en 1994 alrededor de un 1.5% del PIB y movilizó más de 900 mil millones de pesos en ese año.

Se afirma que generó cerca de 600 mil empleos y logró que la confianza del público en el juego de apuestas permanentes sea del 74.9%.

Ahora bien, según datos suministrados por la Superintendencia Nacional de Salud, las ventas de lotería en 1994 fueron de \$315.850 millones de los cuales transfirió al sector salud \$74.000 millones (33.3%); para 1995 las ventas totales de lotería se situaron en \$345.000 millones de los cuales transfirió a la salud \$102.700 millones (37.05%). En cuanto a las apuestas permanentes en 1993, generó ventas por \$169.000 millones y transfirió \$7.130 millones (4.39%) y, para 1995 produjo ventas por \$477.600 millones de los cuales transfirió \$20.882 millones (7.53%). Lo anterior nos lleva a concluir forzosamente que quien genera más aporta menos, mientras que el que menos genera transfiere más. Por supuesto que esta tendencia debe corregirse teniendo en cuenta que si totalizamos lo generado por las loterías y las apuestas permanentes durante 1995, sin contar a Ecosalud, las transferencias al sector salud están alrededor del 45% de las rentas cedidas a los departamentos para financiar este crítico sector.

Esto en cuanto tiene que ver con la oferta de recursos, pero ahora veamos la demanda de los servicios que, según cálculos hechos por el Departamento de Planeación Nacional en el Salto Social se afirma que "el acceso de la población al sistema de salud es limitado e inequitativo: sólo el 20% está cubierto por el régimen contributivo; 42% de la población no cubierta se encuentra en situación de pobreza. El 20% de la población no logra ser atendido por el sistema, principalmente por razones de costos, y el 26% de los servicios provistos por el sistema público de salud, en particular los de cirugía, se dirigen a los grupos de mayores ingresos". Además, se afirma que "Durante el cuatrienio, se destinarán a programas de salud 12.4 billones de pesos, que se financiarían con recursos provenientes de las transferencias a las entidades territoriales, el situado fiscal, el presupuesto general de la Nación y las cotizaciones al régimen contributivo. El gasto en salud, se duplicará entre 1994 y 1998 y representará al final del período un 5.3% del PIB..."

Sin embargo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, ha reconocido en el segundo foro salmón que: "en el campo de la salud afrontamos el gran reto de superar o conciliar las contra-

dicciones entre la Ley 60 de 1993 y la Ley 100 del mismo año. La Ley 60 se orienta al financiamiento de la oferta, esto es, a garantizar como mínimo el cubrimiento de los gastos históricos o inerciales del sistema nacional de salud, en tanto que la Ley 100 se orienta a financiar la demanda, con el objetivo de garantizar a toda la población el acceso a unos servicios básicos de salud (Plan de atención básica y Plan obligatorio de salud). El problema es que ninguna de estas leyes previó los mecanismos pertinentes para que se diera una transición sin traumatismos entre estos dos sistemas opuestos de financiamiento", es decir, que hasta tanto se corrija esta situación se pone en grave riesgo la prestación de los servicios de salud, máxime cuando el sistema de transferencias intergubernamentales apenas se va a perfeccionar. Nos enfrentamos entonces, a unas necesidades mayores de atención en salud, mientras los recursos son cada vez más limitados.

El aseguramiento de las transferencias de recursos en la cuantía y en la oportunidad que se requiere a las entidades territoriales es una forma de ir reduciendo esa brecha fiscal que señalamos al comienzo de esta ponencia. Ya es un tema recurrente de los alcaldes y gobernadores sobre la necesidad de contar con unas rentas seguras y crecientes, así lo han dado a conocer cuando expresan que las rentas derivadas de los juegos de suerte y azar presentan un comportamiento elástico frente a las que se producen por el consumo de bebidas alcohólicas o por consumo de tabaco, que son también desestimuladas por el propio Estado.

No podemos dejar de lado la circunstancia que nos indica el Informe preliminar de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, en el sentido de que "a pesar de haber tenido tres reformas tributarias en tan sólo cuatro años, que elevaron los ingresos corrientes de 11.4% al 14.1% del PIB, el Gobierno Central enfrenta déficit crecientes, pudiendo llegar a superar el 3% del PIB en 1996. Peor aún, ya en 1995 el ahorro corriente fue nulo y se prevé un resultado negativo cercano al 1% del PIB en 1996". De otro lado, anota también, que en cuanto a los gastos, estos tuvieron un crecimiento de la participación en el producto a partir de 1990. Los gastos totales alcanzaron alrededor del 11% del PIB en 1985 y 1990, pasaron a 15.9% en 1995, y se estiman en 17.8% para 1996. Además, este panorama se toma más sombrío si se consideran los siguientes factores: una tasa de crecimiento menor de la economía (3.5%), un comportamiento de los precios cercano a un 19% y una mayor devaluación que ascendería a un 20%. Como se puede desprender de esta situación, no sería viable en este momento, elevar propuestas que tiendan a la creación de entes burocráticos y centralistas que inciden en las variables del gasto y marchan en contravía de un proceso descentralista y autónomo.

En este sentido, el proyecto de ley contempla la liquidación de una sociedad de capital público

autorizada por el artículo 43 de la Ley 10 de 1993 y conocida comúnmente como Ecosalud cuya misión, en opinión de las entidades territoriales, no estuvo a la altura de las necesidades de los departamentos justamente por su sesgo centralista y su excesiva carga burocrática. El proceso de liquidación debe ser rápido y expedito, obviamente haciendo las provisiones de recursos financieros que permitan el marchitamiento de sus compromisos.

Desde luego que la titularidad de la renta del monopolio en cabeza de los departamentos y con la responsabilidad de su producción en condiciones de eficiencia, nos señala la coherencia que debe existir entre el traslado de funciones y responsabilidades desde la Nación hacia los departamentos y el esfuerzo de generación de recursos por parte de éstos últimos para que se logre una verdadera autonomía regional. Naturalmente, la financiación de los servicios de salud tendrá que ser coordinada, concurrente y subsidiaria, pero respetando la autonomía de las entidades territoriales.

Obviamente, la relación ingresos-gastos necesariamente tiene que cambiar, puesto que según datos de la propia Superintendencia de Salud - División de Apuestas Permanentes, del total de las 24 loterías estatales cerca de la mitad tienen que destinar más de una tercera parte a gastos de funcionamiento o administrativos, llegando incluso a representar dichos gastos el 88.4% del total de los recursos generados por cada una de ellas. De todos modos, si se logra invertir esta relación se podrán acrecentar considerablemente los recursos financieros destinados a programas de salud, máxime si, además, se logra levantar la rigidez que gravita sobre el valor de la apuesta máxima permitida que por mandato legal no puede ir más allá de \$500 cuando la realidad recomienda otra cosa.

La Ley 223 de 1995 (publicada el 22 de diciembre) ordena en su artículo 237 que la titularidad de la renta del arbitrio rentístico de las loterías corresponde a los departamentos y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Más aún, que los departamentos podrán seguir explotando la renta de loterías que estuvieran operando a la expedición de la precitada ley. Sin embargo, en cuanto a las apuestas permanentes, la Nación es la única entidad que en adelante puede explotarla, pero respetando los juegos que bajo tal modalidad existían al momento de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

En esa misma dirección, el proyecto de ley de régimen propio, consagra un tratamiento tributario y de rentas que ratifica su destinación esencial para la salud, en algunos casos aumentando sus tarifas, en otros incrementando el porcentaje de las regalías y derechos que deben atender los operadores del juego. Además, se crea una contribución parafiscal que tendrá como objetivo el financiamiento de un órgano de regulación y control por parte del Estado para garantizar claridad, transparencia y condiciones de

competitividad para los operadores y sus diversas modalidades de juego. Por supuesto que, lo razonable debe ser siempre que el Estado asegure los recursos necesarios para atender sus obligaciones en materia de salud pública a través de la explotación eficiente del monopolio, promoviendo su desarrollo tecnológico que aliente la competencia y que los operadores, a su vez, establezcan sus rendimientos dentro de una estructura de costos y utilidades razonables. En el anexo número 1 *Pliego de Modificaciones* que desarrolla el proyecto de ley artículo por artículo, podemos observar la propuesta formulada en la presente ponencia.

Sin embargo, se contempla un artículo que prohíbe expresamente gravar el monopolio por entidades territoriales con impuestos, tasas o contribuciones fiscales o parafiscales distintos a los que aquí se consagran, que a todas luces nos parece conveniente para evitar que a los gravámenes establecidos se les adicione más cargas tributarias.

Ahora bien, en cuanto a los controles que se deben ejercer para el cabal cumplimiento de lo aquí expuesto, se tiene el de los organismos señalados por el Estado para tal fin lo cual es apenas lógico; en cuanto al mejoramiento de la eficiencia nos parece que es un buen criterio para que las empresas dedicadas a la actividad de los juegos de suerte y azar avancen en la modernización de su esquema operativo y se conviertan en generadoras de altos ingresos productivos. No sobra, por supuesto, considerar la posibilidad de establecer un régimen sancionatorio mucho más fuerte para aquellos agentes que no cumplan con sus responsabilidades fiscales y promuevan la competencia desleal en detrimento del objeto del monopolio, tal como se sugiere en el anexo sobre el articulado.

Como ustedes bien saben, la iniciativa de establecer un régimen propio no es de la hora actual sino que se inicia apenas promulgada nuestra Carta Fundamental del 91 y que ha generado intensos debates y controversias. Pues bien, ese esfuerzo y esa energía se deben encauzar para que este texto encuentre viabilidad jurídica y voluntad política dentro del marco de la concertación con todos los agentes involucrados directamente en el tema y de aquellos que serán los principales beneficiarios del monopolio: la inmensa mayoría de los colombianos. En esa dirección se ha avanzado y después de diversos foros y discusiones se ha logrado conocer en detalle muchas consideraciones de quienes son actores principales en este importante proceso.

En ese contexto, también nos dimos a la tarea de consultar algunas normas que regulan la actividad del monopolio de las loterías en otras naciones y, ciertamente, nos encontramos que con contadas excepciones (Chile, Chipre, Corea, Ghana, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda) la explotación se hace a través del monopolio, por ello creemos que el proyecto de ley que nos ocupa, al reafirmar el monopolio como arbitrio rentístico,

garantiza la obtención de una suma importante de recursos presupuestales y financieros para que nuestra población pueda acceder a los niveles de cobertura y mejoramiento en la atención de los servicios de salud. Ello, no obstante las recias críticas que se hacen a los monopolios desde la orilla neoliberal a ultranza donde se afirma que para lograr el desarrollo debemos optar por el modelo chileno, esto es “aplicando el modelo liberal de apertura a los mercados internacionales, privatizando empresas y entidades que antes eran monopolio del Estado, eliminando subvenciones, trámites y reglamentaciones, dando libre entrada a la inversión extranjera...”, pues pensar o actuar en contrario no es otra cosa que tipificar al “perfecto idiota latinoamericano”.

Finalmente, el articulado propuesto recoge el resultado de discusiones objetivas y documentos serios que nos fueron entregados oportunamente para estructurar la ponencia. Naturalmente, lo perfecto es enemigo de lo bueno y en esta materia, sí que es ideal que lo óptimo sea lo que nuestra realidad nos señale que debemos hacer pero siempre pensando en el futuro.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TITULO I

Naturaleza, alcance y finalidad del monopolio

Artículo 1º. Igual.

Artículo 2º. La parte final queda así: “... y constituyen principio rector de interpretación de las normas de la presente ley.” N 1

Artículo 3º. Se suprime. N 2

Artículos 4º y 5º. Iguales.

Artículo 6º. Se modifica sólo el numeral 5º, que queda así:

“5º. *Competencia prevalente.* Cuando se trate del cumplimiento de funciones de control, inspección y vigilancia de juegos de suerte y azar, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud, prevalece sobre las competencias de otras autoridades administrativas.” N 3.

TITULO II

Definición y clasificación de las diversas modalidades de juegos de suerte y azar

Artículos 7º y 8º. Iguales.

Artículo 9º. Se sustituye la redacción original del artículo por la siguiente:

“*Lotería.* La lotería es un juego de suerte o azar de realización periódica, organizado y administrado en forma permanente por una entidad legalmente autorizada para explotarlo, directamente o a través de un concesionario, que emite y pone en circulación billetes en serie continua, de una o más fracciones, de precio fijo, singularizados con una combinación numérica de no más de siete dígitos a la vista, de acuerdo a la modalidad de emisión, y paga al tenedor del billete cuya combinación coincida, en su orden con aquella obtenida al azar en evento efectuado públicamente por la entidad gestora, el premio en dinero cuya cuantía se ha fijado previamente en

el correspondiente plan de premios. Para un mismo sorteo no podrán emitirse dos o más billetes con idéntica combinación numérica, tampoco podrán acumularse premios.” N 4

Artículo 10. Igual.

A continuación del artículo 10 se introduce uno nuevo, así:

“Artículo ... Las definiciones legales de lotería y de apuestas permanentes contenidas en los artículos anteriores no impedirán que, conforme a la ley y los reglamentos, se autorice el funcionamiento o la explotación económica de modalidades nuevas de dichos juegos, que incorporen procedimientos, mecanismos o tecnologías modernos.” N 5

Artículo 11. Se modifica el Parágrafo 2º, que queda así:

“Parágrafo 2º. Los juegos de suerte y azar organizados con fines de publicidad o promoción de otros bienes, establecimientos, servicios o productos comerciales y por los cuales no se paga directamente un precio, serán vigilados y controlados por la Superintendencia Nacional de Salud, pero su autorización requiere el concepto previo y favorable de la Superintendencia de Industria y Comercio. Para los efectos correspondientes, podrá utilizarse también la clasificación contenida en el presente artículo.” N 6

TITULO III

De la autoridad de dirección y regulación de los juegos de suerte y azar. N 7

Artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18. Se refunden en uno sólo, que quedará así:

“Artículo... Conforme al artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, en relación con la presente ley:

a) Formular las políticas sobre la autorización de permisos de explotación de juegos de suerte y azar;

b) Expedir los reglamentos aplicables para las autorizaciones y permisos de explotación de las diferentes modalidades de juegos de suerte y azar distintas de las actuales loterías y apuestas permanentes que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley explotan los entes autorizados por disposiciones legales anteriores;

c) Expedir el reglamento aplicable a cada modalidad de juego de suerte y azar que se clasifique como mayor, menor o intermedio. Reglamento éste que debe contener como mínimo el nombre genérico de la modalidad, la descripción del juego, la determinación de la probabilidad mínima de acierto que deberá garantizarse al jugador, las normas para determinar la posibilidad que resulte ganadora, las normas técnicas mínimas para la operación, la estructura de los planes de premios y las tasas mínimas de retorno al jugador;

d) Regular el mercado nacional de las loterías, los juegos mayores e intermedios, con el fin

de evitar su degradación y asegurar la confianza del público, reglamentando lo concerniente a los planes de premios, los montos y modalidades de emisión o cupos máximos de ventas según la naturaleza del juego, el calendario y periodicidad de los juegos o sorteos y su modalidad, así como los requerimientos técnicos para asegurar su transparencia y el adecuado recaudo de las rentas que generan;

e) Determinar los indicadores de eficiencia y adecuada explotación de los administradores y operadores de juegos de suerte y azar y reglamentar la calificación de eficiencia de las empresas públicas administradoras del monopolio;

f) Determinar los requisitos de idoneidad técnica y administrativa y de capacidad económica y financiera de los particulares que a cualquier título y debidamente autorizados operen o administren juegos de suerte y azar;

g) Determinar los porcentajes de las utilidades de empresas públicas administradoras de los juegos de suerte y azar que podrán ser destinados a reservas de capitalización y señalar en forma general los parámetros e indicadores de utilización eficiente de las mismas, en beneficio del fortalecimiento de la cabal y eficiente explotación del monopolio;

h) Dictar las normas reglamentarias a que se refiere el parágrafo del artículo 74 de esta ley;

i) Señalar los parámetros para la utilización en el territorio nacional de materiales, máquinas, tecnología, sistemas o procedimientos para la ejecución o realización de juegos de suerte o azar producidos en el exterior;

j) Los demás aspectos o materias que se estime necesario reglamentar para la cumplida ejecución de esta ley.

Parágrafo. Para el ejercicio de las funciones previstas en la presente ley, el Presidente de la República podrá asesorarse de la Comisión Estatal de Juegos, que tendrá un carácter consultivo y estará integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Salud, o sus respectivos delegados, un (1) representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un (1) representante de la Federación Colombiana de Municipios y por dos (2) expertos con amplia trayectoria en materia de juegos de suerte y azar designados para períodos fijos por el Presidente de la República. El Superintendente Nacional de Salud podrá participar en las deliberaciones de la Comisión.

Será función especial de la Comisión la de conceptuar sobre todos los asuntos relativos a la explotación, control, administración y organización del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

El Gobierno Nacional dictará el Reglamento de la Comisión Nacional de Juegos y proveerá debidamente a su cabal funcionamiento.”

* Las demás funciones previstas en el artículo 16 del proyecto se suprimen, con excepción de la

establecida en el literal b) del mismo, que se le asigna a la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículos 17 y 18. Se suprimen.

Artículo 19. Se conserva, con las siguientes modificaciones puntuales:

- El sujeto activo de la contribución no sería otro que la Superintendencia Nacional de Salud.
- Se establecería una tarifa de hasta el 0.5%. N 8

TITULO IV

Del régimen de loterías

Artículos 20, 21, 22 y 23. Iguales.

Artículo 24. Se suprime. N 9

Artículo 25. Igual.

Artículo 26. Se adiciona con el siguiente inciso:

“El Gobierno Nacional podrá establecer la apropiación anual máxima para gastos de funcionamiento que pueden hacer estas entidades.” N 9

TITULO V

Del régimen de apuestas permanentes

Artículos 27 a 29. Iguales.

Artículo 30. Se modifica sólo para establecer el 12% como tarifa mínima de la regalía. N 10

Artículo 31. El valor de la regalía cuyo pago ha de hacerse por anticipado debe corresponder al 12%. (N 10). En el Parágrafo 1º se sustituye, solamente, la expresión “contratará” por “adelantará”. N 11

Artículo 32. Se elimina del parágrafo la expresión: “...con las consecuencias penales a que haya lugar”. N 12

Artículos 32, 33 y 34. Iguales.

Artículo 35. Se suprime. N 13

Artículo 36. Igual.

TITULO VI

De los juegos de suerte y azar distintos de las loterías y apuestas permanentes

Artículos 37 a 41. Iguales.

Artículo 42. Se suprime el inciso 2º. N 14

Artículos 43, 44 y 45. Iguales.

TITULO VII

De las normas del juego de lotería y otros juegos de suerte y azar

Artículo 46. Igual.

Artículo 47. Se suprime. N 15

Artículo 48. Igual. Pero habrá de precisarse que esa función corresponde al ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Artículos 49 y 50. Iguales. Sustituyendo, en la parte final de cada artículo, la expresión “girador” por la de “entidad emisora”. N 16

Artículos 51, 52 y 53. Se refunden en uno solo, del siguiente tenor:

“Artículo: Los títulos documentarios de juego en ningún caso producirán efectos cambiarios,

pero prestarán mérito ejecutivo para reclamar judicialmente el pago del premio a que haya lugar, conforme a las normas procesales correspondientes. La acción ejecutiva prescribirá en el término de seis (6) meses contados desde la fecha de vencimiento del término de caducidad del título documentario de juego.

En este trámite, sólo se admitirán como excepciones de mérito, las siguientes:

a) Las de pago, caducidad o falsedad del título;

b) La de prescripción de la acción;

c) La de hurto del título a la entidad emisora antes de su venta, siempre que se anexe prueba de la denuncia penal del hecho presentada antes del sorteo.” N 15

Artículo 54. En la parte final debe suprimirse la expresión “...quien se convierte en obligado principal...”. N 16

Artículos 55 y 56. Iguales. Con la aclaración de que las facultades que se mencionan habrán de corresponder al Presidente de la República, en el marco de su potestad reglamentaria. Lo propio se predica respecto de muchos otros artículos.

Artículo 57. Igual.

TITULO VIII

De la distribución comercial de juegos de suerte y azar. N 17

Artículos 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68. Se refunden en uno solo, así:

“Artículo... Mediante decreto reglamentario, el Presidente de la República regulará lo concerniente a la distribución, venta y colocación de los juegos de azar por parte de las entidades públicas que los administran, especialmente en lo relacionado con los contratos que puedan celebrar para el efecto, la contraprestación correspondiente a los distribuidores, las reglas sobre adjudicación de cupos a los mismos, los requisitos, obligaciones, condiciones, limitaciones y régimen de garantías a que éstos deban sujetarse, así como la fijación de la comisión a que tienen derecho los loteros y colocadores de juegos de suerte y azar, que deberán pagar los respectivos distribuidores”.

* A este título se le adicionan los siguientes artículos nuevos: N 18

“Artículo... Créase el Fondo de Vendedores de Juegos de Suerte, como una cuenta especial de manejo, constituido con los recursos provenientes de la cuota parafiscal establecida en la presente ley, los cuales estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de los fines previstos en la misma.

La administración del Fondo será contratada, por un plazo de cinco (5) años prorrogables, con la asociación gremial de vendedores de juegos de suerte más representativa en el ámbito nacional. La Junta Directiva del Fondo estará integra-

da por el Ministro de Salud o su delegado, quien la presidirá, el Superintendente Nacional de Salud o su delegado, un (1) delegado del Presidente de la República y por tres (3) representantes de los vendedores o colocadores de los juegos de suerte o azar.

El Fondo tendrá como objeto principal el de contribuir a mejorar la calidad de vida de los loteros y colocadores de juegos de apuesta o azar y sus familias, pudiendo en consecuencia desarrollar, entre otros, los siguientes programas:

a) Atención en el campo de la salud, conforme a los parámetros de la Ley 100 de 1992;

b) Financiación de vivienda;

c) Capacitación laboral;

d) Constitución de seguros colectivos de vida;

e) Actividades recreativas.

Será función especial del Fondo la de promover las instituciones de seguridad social entre los trabajadores independientes que se dedican a la venta y colocación de juegos de suerte o azar, procurando que los últimos se afilien a aquellas y, en general, que haya una cobertura adecuada del sistema sobre los mismos y sus familias.”

“Artículo... Establécese una cuota parafiscal sobre las ventas al por menor de toda clase de juegos de suerte o azar, consistente en el 3% del valor de venta al público de cada efecto de juego. La cuota será pagada en partes iguales por los loteros o colocadores del juego respectivo y por los distribuidores o empresarios del mismo. Estos últimos harán la retención de la cuota y estarán en la obligación de trasladar los recursos correspondientes a la entidad administradora del fondo conforme a las disposiciones reglamentarias.”

TITULO IX

De la regulación del mercado de juegos de suerte y azar

Artículos 69, 70, 71, 72 y 73. Iguales. Sin embargo, será preciso modificarlos parcialmente en cuanto a las facultades que contemplan, las cuales corresponderán al Presidente de la República y no a la Comisión Estatal de Juegos.

TITULO X

Régimen de personal y de contratación y de entidades administradoras de monopolios

Artículo 74. Igual.

Artículos 75. Se modifica la redacción, quedando así:

“Artículo... Las entidades administradoras de monopolio se registrarán por el estatuto general de contratación de la administración pública, con excepción de las materias especialmente reguladas en esta ley.

Las normas técnicas propias de los juegos de suerte o azar fijadas reglamentariamente, deberán observarse como condiciones para la contratación de la gestión y explotación directa o indirecta del monopolio”. N 19

Artículo 76. Igual.

Artículos 77 y 78. Se suprimen. N 20

Artículo 79. Igual.

Artículo 80. Se observa la conveniencia de elevar a rango legal la determinación de los requisitos a que se alude en el Parágrafo 1º de este artículo. N 21

Artículos 81 y 82. Se suprimen. N 22

Artículo 83. De las obligaciones previstas en este artículo, se suprimen las correspondientes a los numerales 2º, 5º, 6º, 7º y 8º. N 23

Artículos 84 y 85. Iguales.

TITULO XI

De las normas de eficiencia de las entidades administradoras del monopolio rentístico

Artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92. Iguales. Con la única aclaración de que se trata de competencias referidas al Presidente de la República, y no a la Comisión Estatal de juegos.

TITULO XII

De las rentas provenientes del monopolio, administración y transferencia

Artículos 93, 94, 95, 96, 97 y 98. Iguales. Con la misma observación anterior.

TITULO XIII

Régimen Tributario

CAPITULO I

Impuesto departamental de circulación

Artículos 99, 100, 101, 102 y 103. Iguales.

CAPITULO II

Impuestos a premios

Artículo 104. Igual.

Artículo 105. Se modifica sólo para elevar a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el premio constitutivo del hecho generador del impuesto. N 24

Artículos 106 y 107. Iguales.

Artículo 108. Se modifica sólo para reducir la tarifa general aplicable del 17%, que propone el proyecto del Gobierno, al 15%. N 24.

Artículos 109, 110 y 111. Iguales.

CAPITULO III

Impuestos municipales sobre rifas y juegos menores

Artículos 112, 113, 114 y 115. Iguales.

Artículo 116. Se cambia la redacción por la siguiente:

“Artículo... La tarifa general aplicable será del 10% como mínimo y del 15% como máximo. Cuando de conformidad con el Parágrafo 2º del artículo anterior la base gravable no esté cuantificada en dinero, la tarifa será determinada por el Gobierno Nacional según la categorización de municipios y el perfil del mercado que registre la respectiva rifa o juego y oscilará entre la mitad (1/2) de un salario mínimo legal mensual y cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales.” N 24

Artículos 117, 118 y 119. Iguales.

CAPITULO IV

Normas tributarias comunes

Artículos 120 y 121. Iguales.

TITULO XIV

De las autoridades de inspección y vigilancia

Artículo 122. Igual.

Artículo 123. Se suprime el inciso 2º. N 25

TITULO XV

Régimen de enajenación o liquidación

Artículos 124, 125, 126, 127, 128 y 129. Iguales.

TITULO XVI

Disposiciones finales

Artículos 130, 131, 132 y 133. Iguales.

NOTAS

Nota 1. Como quiera que en el proyecto se incorporan varios principios, se hace necesario relieves el contenido en este artículo adicionándole el calificativo de “rector”.

Nota 2. La enunciación de este principio resulta superflua, puesto que esta dirigida al propio legislador.

Nota 3. Es preciso incorporar esta adición para dejar a salvo las competencias fiscales de la Contraloría y disciplinarias de la Procuraduría.

Nota 4. Cuando se trata de actividades dinámicas y cambiantes, por principio no debe haber definiciones legales. En el caso de este proyecto, se justifica incluir las de “lotería” y de “apuestas permanentes”, tomando como base las características tradicionales de dichos juegos, porque ello contribuye a una regulación más clara del sector y previene eventuales dificultades de interpretación. A la definición de lotería que trae el proyecto se le agregan como elemento el carácter de “organizado y administrado en forma permanente por una entidad legalmente autorizada para explotarlo” proveniente de la doctrina del honorable Consejo de Estado. Ver, concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 5 de febrero de 1996.

Nota 5. Por las razones expuestas en la nota anterior, es conveniente una norma que permita la regulación y el control de modalidades de lotería y de apuestas permanentes que, en el futuro, desborden las características tradicionales de estas dos clases de juegos.

Nota 6. Los juegos promocionales se encuentran directamente relacionados con las normas sobre publicidad comercial y competencia desleal entre comerciantes. De allí la importancia de que el organismo gubernamental encargado de vigilar estas prácticas (la Superintendencia de Industria y Comercio) se pronuncie previamente a su autorización.

Nota 7. La ponencia introduce en esta materia una modificación sustancial con relación a la concepción del proyecto. En efecto, éste último propone la creación de una entidad, la Comisión Estatal de juegos, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuya función esencial sería la de adelantar la reglamentación por vía general de la ley; se trata, en suma, de radicar importantes competencias normativas en un nuevo organismo nacional. Sin embargo, se estima que esta función corresponde por antonomasia a la esfera normal de las competencias propias del Presidente de la República; no se encuentra justificación suficiente que conduzca a la creación de un ente estatal más en la Administración Pública con el incremento de burocracia y de gasto público que ello implica ineludiblemente, y menos aún si lo que se busca es trasladarle el cumplimiento de una función que por su naturaleza corresponde al Presidente de la República. Por estas razones, proponemos que las facultades de regulación y, en especial, la reglamentación de la ley, como corresponde natural-

mente, se sitúen en el ámbito de la fusión que la Constitución Política asigna al Presidente en su artículo 189, numeral 11.

Nota 8. Teniendo presente que la ponencia sugiere no crear la Comisión Estatal de Juegos, es apenas lógico disminuir el monto de la contribución del 1% al 0.5%, y sólo para que se contribuya al sostenimiento de la Superintendencia Nacional de Salud en sus tareas de vigilancia sobre los diversos agentes que intervienen en la explotación de los juegos de suerte o azar.

Nota 9. Esta prohibición tiene un alcance que probablemente desconoce la autonomía que la Constitución Política garantiza a las entidades territoriales en su artículo 287, a más de que no parece razonable una limitación de naturaleza semejante. Cosa distinta es que pueda establecerse un límite máximo para apropiación de gastos de funcionamiento por parte de las entidades administradoras de lotería, toda vez que se trata no de los recursos propios de las entidades territoriales sino de recursos provenientes de la explotación del monopolio rentístico, tal como se consagra en el artículo 26 del proyecto.

Nota 10. Con una tarifa del 20%, como se propone en el proyecto del Gobierno, se corre el riesgo de inducir a los empresarios particulares de los juegos de suerte o azar a que incurran en situaciones de evasión y, aún, a que realicen su actividad por fuera de las regulaciones legales, en la informalidad. Debe establecerse una tarifa que permita incrementar efectivamente el monto de los recaudos y, al propio tiempo, asegure a los empresarios privados un margen de utilidad competitiva, razonable y equilibrado. Consideramos que este objetivo se cumple si se aumenta la tarifa del 6%, como está previsto hoy, a un 12%.

Nota 11. No debe establecerse la obligación legal de “contratar” los estudios, las entidades concedentes han de tener también la posibilidad de “adelantarlos” y, en caso contrario, entonces si proceder a su contratación, conforme a las reglas generales de la Ley 80 de 1993.

Nota 12. Las responsabilidades penales se derivan del funcionamiento de la normatividad jurídico-penal, es antitécnico presumirlas legalmente y por anticipado.

Nota 13. La obligación prevista en el ordinal 1) es propia de la reglamentación que se hará en su momento; y la afiliación al sistema de la seguridad social por parte de los vendedores de apuestas permanentes debe fomentarse o estimularse antes que establecerla como una obligación general.

Nota 14. El inciso que se suprime puede también resultar violatorio de la autonomía de las entidades territoriales, constitucionalmente garantizada por el artículo 287 de la Carta.

Nota 15. Otorgar efectos cambiarios a los documentos que se emiten con ocasión de los juegos de suerte o azar constituye una decisión hasta cierto punto temeraria. En primer lugar, porque los referidos documentos no se ajustan a las características esenciales de los títulos valores y no desarrollan la finalidad de circulación del capital propia de éstos; en segundo término, no parece muy clara la supuesta necesidad que se busca satisfacer elevándolos a esa categoría. Es de presumir que el proyecto del Gobierno busca con esto conceder mérito ejecutivo a los efectos de juego, pero es claro que para ello no resulta menester darles el tratamiento de títulos valores, basta asignarles expresamente en la ley el carácter de títulos ejecutivos, con todas las consecuencias jurídico-procesales que de ello se desprenden (entre otras, la de contar con un procedimiento expedito para su efectividad o cobro y la relativamente rápida extinción de la obligación de pago).

Nota 16. Esta nota guarda estrecha relación con lo dicho en la anterior. La expresión “giradora” es propia del derecho cambiario; con ella se quiere hacer referencia a la persona que crea un título valor. Lo mismo cabe decir respecto de la expresión “obligado principal” incluida en el artículo 54.

Nota 17. Según se explicó ya en la Nota 7, la facultad de regulación del sector de los juegos de suerte o azar se radica en el Presidente de la República. Las materias de que tratan los artículos 58 a 68 son más propias de la reglamentación que en su momento él expedirá.

Nota 18. Los dos artículos nuevos, que proponemos incluir en el texto del proyecto, se refieren al infaltable aspecto social de la explotación económica de los juegos de suerte o azar: la calidad de vida de los colocadores o vendedores de juegos. Este es un tema cuyo desarrollo legislativo ha sido propuesto al honorable Congreso de la República por varios Senadores y Representantes, a través del Proyecto número 131 de 1995 Cámara. La ponencia resume en los dos artículos mencionados lo que constituye la orientación esencial de dicho proyecto, que no es otra que la de contribuir a mejorar las condiciones de vida de los miles de colombianos que derivan el sustento de sus familias mediante la venta al por menor de juegos de suerte o azar.

Nota 19. La nueva redacción permite regular claramente el principio conforme al cual en materia de contratación, como regla general, se aplica el Estatuto de Contratación o Ley 80 de 1993, a menos que hubiere una norma especial de la ley reguladora del monopolio rentístico sobre un aspecto en particular de la organización o el funcionamiento del monopolio.

Nota 20. Este artículo resulta superfluo porque la propuesta del proyecto es que se aplique como regla general el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, salvo las reglas especiales que sobre la materia regulará la ley. El artículo 78 se suprime por reiterar lo ya dispuesto por el inciso 1º del artículo 76 del proyecto.

Nota 21. Como se trata de requisitos que inciden sobre la libertad de empresa, quizá resultaría de mayor conveniencia dejarlos establecidos por vía general en la ley, antes que deferir su señalamiento al reglamento.

De otro lado, proponemos la eliminación del párrafo 2º de este artículo por considerarlo antitécnico (los pliegos de condiciones deben ser el resultado de los estudios que adelanten para el efecto las propias entidades concedentes).

Nota 22. Teniendo presente el carácter de "empresa" que caracteriza a la actividad económica de explotar este monopolio, es apenas razonable que se permita contratar las concesiones respectivas hasta por un plazo de cinco (5) años con posibilidad de una prórroga, y no por un plazo de sólo dos (2) años como se prevé en el proyecto del Gobierno. Las consecuencias de la caducidad están cabalmente previstas y reguladas por la Ley 80 de 1993, no es necesario repetirlas en la nueva ley.

Nota 23. Las obligaciones que proponemos eliminar de este artículo del proyecto son en su mayoría simples reiteraciones de los deberes propios de quienes ejercen actividades comerciales, y en otros casos se trata de obligaciones cuyo alcance es mejor establecer por vía reglamentaria.

Nota 24. Buscando aplicar el principio de eficiencia, esto es, que el recaudo del impuesto corresponda al esfuerzo institucional hecho para obtenerlo, proponemos elevar de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes el hecho generador del tributo. Con la propuesta del Gobierno, según la cual se gravaría la obtención de premios iguales o superiores a los ya mencionados cinco (5) salarios mínimos mensuales se daría lugar a una evasión generalizada del tributo. Lo propio cabe decir de la propuesta que hacemos de reducir el rango tarifario previsto en el artículo 116 del proyecto. Del mismo modo, estimamos conveniente reducir la tarifa general aplicable sobre el impuesto a premios del 17% al 15%, habida cuenta de la considerable carga tributaria que gravitará sobre los ganadores eventuales de los juegos.

Nota 25. El inciso 2º de este artículo resulta superfluo y eventualmente podría dar lugar a que se consideren restablecidos los llamados permisos o licencias de funcionamiento expedidos por los alcaldes municipales.

ARTICULADO PROPUESTO

Proyecto de ley por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

TITULO I

Naturaleza, alcance y finalidad del monopolio

Artículo 1º. *Objeto y campo de aplicación.* La actividad de los juegos de suerte y azar es monopolio estatal de arbitrio rentístico establecido con la finalidad de financiar exclusivamente el servicio público de salud; su explotación, control, administración y organización, así como los requisitos de eficiencia de las empresas monopolísticas y los demás aspectos relacionados con la venta, realización y ofrecimiento de juegos de suerte y azar en el territorio nacional se someten al régimen propio fijado en esta ley.

Artículo 2º. *Interés público y social del monopolio de juegos de suerte o azar.* La financiación del servicio público de salud y el encauzamiento de la actividad de los juegos de suerte y azar para preservar el bien común, la moralidad pública, los derechos de las personas que a ellos concurren y la protección de la niñez y la juventud son fines de interés público y social del monopolio y constituyen principio rector de interpretación de las normas de la presente ley.

Artículo 3º. *Principios que rigen la administración y operación de juegos de suerte y azar.* La gestión de juegos de suerte y azar se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

1. Finalidad social prevalente

Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud y las entidades territoriales titulares de las rentas que éstos generan deben destinarlas exclusivamente a la financiación del servicio de salud en los términos y condiciones y dentro del grado de autonomía previstos por la ley.

2. Protección de las rentas

La titularidad de las rentas tributarias o no tributarias provenientes del ejercicio del monopolio, atribuidas por ley a entidades territoriales, confiere a éstas su propiedad exclusiva que goza de la protección consagrada en el artículo 362 de la Constitución Nacional.

3. Autonomía territorial de la gestión

Las entidades territoriales son autónomas en la gestión y administración del monopolio rentístico, en los términos y condiciones fijados en el régimen propio contenido en esta ley. El ejercicio de la autonomía en la administración y operación del monopolio rentístico está condicionado a la eficiencia de la gestión.

4. Racionalidad económica en la gestión.

La administración y operación se ejecutará por las entidades estatales competentes o por los particulares autorizados, a través de unidades

económicas organizadas como empresas especializadas, con arreglo a criterios de racionalidad económica, eficiencia administrativa y competitividad que garanticen la rentabilidad y productividad necesarias para el cabal cumplimiento de la finalidad social del monopolio.

Artículo 4º. *Principios que rigen la explotación de juegos de suerte y azar.* La explotación monopolística de los juegos de suerte y azar se sujeta a los siguientes principios:

1. Sujeción al reglamento

La explotación de toda modalidad de juego de suerte y azar está sujeta a una reglamentación única de aplicación en todo el territorio nacional, cualquiera sea el orden territorial en el que se realice y al que pertenezca la entidad gestora o administradora del mismo.

2. Autorización previa

Las entidades públicas sólo podrán explotar aquellas modalidades de juegos de suerte y azar que les han sido autorizadas en ley o reglamento. Las personas privadas requieren además, en todos los casos la autorización previa y expresa de la entidad pública a la cual corresponda la administración de la modalidad de juego de suerte y azar correspondiente.

3. *Autorización y reglamentación previa de los juegos de suerte y azar.* Son ilícitos todos los juegos de suerte y azar, cualquiera sea su modalidad, cuya explotación no haya sido autorizada y reglamentada previamente por autoridad competente de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. En consecuencia, no darán lugar a acción o excepción de ninguna naturaleza y la autoridad competente dispondrá su inmediata interrupción y la clausura y liquidación de los establecimientos y empresas que los exploten, sin perjuicio de las sanciones penales, policivas y administrativas a que haya lugar.

4. Competencia regulada

La actividad monopolística se desarrolla por sus diversos agentes en condiciones de competencia regulada.

El mercado de los juegos de suerte y azar en el territorio nacional constituye un bien público inherente a la naturaleza del monopolio estatal, protegido por el Estado y regulado para garantizar su preservación, crecimiento razonable, coherencia con los planes de desarrollo económico y social y el adecuado cumplimiento de su finalidad social.

Artículo 5º. *Principios rectores de la función de control*

1. Transparencia

El control de la actividad monopolística verifica que la operación de un juego de suerte y azar está exenta de vicios, fraudes o intervenciones tendientes a alterar la probabilidad o sustraerla del azar.

2. Recaudo oportuno y adecuado de las rentas

Los administradores y operadores públicos y privados de juegos de suerte y azar, responden por el adecuado recaudo y el oportuno giro al sector salud de las rentas tributarias y no tributarias provenientes del ejercicio de la actividad monopólica y están obligados a suministrar toda la información necesaria y a facilitar la función de las autoridades de control, inspección y vigilancia.

3. Destinación de las rentas

La adecuada destinación de las rentas provenientes del monopolio para garantizar el cumplimiento de su finalidad es objeto principal del control y vigilancia.

4. Interdicción de prácticas ilegales, irreglamentarias o no autorizadas

Las autoridades de control están facultadas para suspender e intervenir y para sancionar:

a) Toda operación de juegos de suerte y azar que ejecuten personas o entidades no autorizadas;

b) Toda práctica ilegal, irreglamentaria o no autorizada en que incurran entidades o personas autorizadas para la operación de juegos de suerte y azar.

5. Competencia prevalente

Cuando se trate del cumplimiento de funciones de control, inspección y vigilancia de juegos de suerte y azar, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud, prevalece sobre las competencias de otras autoridades administrativas.

6. Evaluación de la eficiencia

En cumplimiento del mandato constitucional, la eficiencia de las empresas monopolísticas se calificará según criterios y procedimientos objetivos en la forma prevista en esta Ley.

7. Competencia concurrente

Las autoridades de las entidades territoriales ejercerán el control, inspección y vigilancia sobre la administración y operación de juegos de suerte y azar, así como sobre el recaudo y destinación de las rentas provenientes de los mismos e informarán oportunamente a la Superintendencia Nacional de Salud, sobre las actuaciones que adelanten en desarrollo de la facultad de control del monopolio rentístico.

TITULO II

Definición y clasificación de las diversas modalidades de juegos de suerte y azar

Artículo 6º. *Definición de juegos de suerte y azar.* Son de suerte y azar aquellos juegos en los cuales una persona paga un precio por su participación, a cambio del cual, un ente gestor, la persona autorizada por éste u otros jugadores, se obligan a darle un premio en dinero o especie si, entre un número plural de posibilidades, la que le corresponde resulta ganadora según reglas pre-determinadas.

También se consideran de suerte y azar los juegos con premios en dinero o especie en los cuales el resultado depende en parte de la actividad del jugador y en parte de la casualidad y aquellos en los cuales, sin pagar directamente un precio, el jugador participa por adquirir un bien o servicio o vincularse de alguna forma con quien, debidamente autorizado, ofrece el premio al público.

Están excluidos del ámbito de esta ley, los juegos de suerte y azar de carácter tradicional o familiar, que no sean objeto de explotación lucrativa por los jugadores o por terceros, así como las competiciones de puro pasatiempo o recreo.

Los juegos deportivos y los de fuerza, habilidad o destreza se rigen por las normas que les son propias y por las policivas pertinentes, pero las apuestas que se crucen respecto de los mismos se someten a las disposiciones sobre juegos de suerte y azar.

Artículo 7º. *Sujeción a la clasificación.* Toda modalidad de juego de suerte y azar que se explote, realice, anuncie o venda en el territorio nacional será definida previamente en ley o reglamento y se ajustará al régimen especial previsto para la misma según la clasificación que le corresponda.

Artículo 8º. *Lotería.* La lotería es un juego de suerte o azar de realización periódica, organizado y administrado en forma permanente por una entidad legalmente autorizada para explotarlo, directamente o a través de un concesionario, que emite y pone en circulación billetes en serie continua, de una o más fracciones, de precio fijo, singularizados con una combinación numérica de no más de siete dígitos a la vista, de acuerdo a la modalidad de emisión y paga al tenedor del billete cuya combinación numérica coincida, en su orden con aquella obtenida al azar en diligencia efectuada públicamente por la entidad gestora, el premio en dinero cuya cuantía se ha fijado previamente en el correspondiente plan. Para un mismo sorteo no podrán emitirse dos o más billetes con idéntica combinación numérica, tampoco podrán acumularse premios.

Artículo 9º. *Apuestas permanentes.* Las Apuestas Permanentes, son un juego de suerte y azar, que puede realizarse diariamente, consistente en que el jugador escoge un número de no más de cuatro dígitos y selecciona el valor de su apuesta, la cual se registra en un formulario oficial, de manera que si su combinación coincide con el número del premio mayor de la lotería escogida y legalmente reconocida, recibe un premio en dinero equivalente a varias veces el valor de la apuesta, de acuerdo con un plan de premios predefinido y autorizado.

Parágrafo. Para todos los efectos legales los términos "Apuestas Permanentes" y "chance" se entienden como sinónimos sin que puedan ser asimilados a otras clases de apuestas.

Artículo 10. *Nuevas modalidades.* Las definiciones legales de lotería y de apuestas permanen-

tes contenidas en los artículos anteriores no impedirán que, conforme a la ley y los reglamentos, se autorice el funcionamiento y explotación de modalidades nuevas de dichos juegos, que incorporen procedimientos, mecanismos y tecnologías modernos.

Artículo 11. *Clasificación de los juegos.* Todas las modalidades de juegos de suerte y azar distintas de la lotería y las Apuestas Permanentes definidos en los artículos precedentes, se clasifican en tres (3) categorías para efectos de su organización y de la titularidad de las rentas que generan, a saber: mayores, intermedios y menores.

El reglamento determinará en cada caso la clasificación a la cual pertenece cada juego de suerte y azar, de conformidad con los siguientes criterios:

1. Todo juego que cumpla uno cualquiera de los siguientes requisitos será clasificado como mayor:

a) Toda modalidad que requiera estar interconectada o en línea a través de cualquier medio técnico apto para la transmisión de datos entre dos o más locales o puntos de venta;

b) Circular, operar, venderse o anunciarse al público en el territorio de dos o más departamentos o distritos;

c) Tener un plan de premios superior a mil salarios mínimos legales mensuales;

d) Ser de carácter paramutual, es decir, no contar con un plan de premios anunciado en sumas fijas de dinero o bienes en especie sino determinar los premios como un porcentaje de la venta efectiva o del monto global de las apuestas o acumularlos;

e) Tener más de mil puntos de venta.

2. Serán clasificados como Intermedios los juegos que sin poseer ninguna de las características de los juegos mayores, cumplan los siguientes requisitos:

a) Circular, operar o venderse exclusivamente en el territorio de un Departamento o del Distrito Capital;

b) Tener un plan de premios de un valor no superior a mil salarios mínimos legales mensuales.

3. Los juegos que no se clasifiquen como mayores e intermedios y que además tengan planes de premios inferiores a doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales y circulen, operen o se vendan exclusivamente en el territorio de un municipio o distrito serán considerados como juegos menores.

Parágrafo 1º. *Criterio de prevalencia.* Siempre que se presenten dudas acerca de la clasificación de determinada modalidad de juego prevalecerá aquella interpretación o criterio según el cual sea considerado como juego mayor.

Parágrafo 2º. *Juegos promocionales.* Los juegos de suerte y azar organizados con fines de

publicidad o promoción de otros bienes, establecimientos comerciales, servicios o productos y por los cuales no se paga directamente un precio, serán autorizados y controlados por la Superintendencia de Industria y Comercio, conforme a las normas vigentes. Para los efectos correspondientes podrá utilizarse la clasificación contenida en el presente artículo.

Parágrafo 3º. *Norma especial para juegos menores.* Cuando una misma empresa sea propietaria de instrumentos o establecimientos de juegos menores, ubicados en el territorio de dos o más departamentos o distritos podrá solicitar la autorización para operar a las sociedades administradoras de juegos mayores de los cuales sea socio la entidad territorial en la cual ejecutan la operación, pero deberán pagar en cada municipio los tributos correspondientes.

Parágrafo 4º. Los departamentos podrán operar juegos de suerte y azar en el territorio de los distritos ubicados en su jurisdicción territorial.

Parágrafo 5º. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 112 transitorio de esta ley, las apuestas hípias se regirán por las normas de la Ley 6ª de 1992, pero la autoridad que expedirá la autorización para el funcionamiento de tales apuestas será la sociedad de capital público administradora de juegos mayores que corresponda al departamento o departamentos donde ellas operen.

Mientras estas sociedades se conforman de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley, tales apuestas podrán seguir operando en las condiciones previstas hasta la fecha y cualquier renovación transitoria de su operación será expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 6º. Las riñas de gallos, serán objeto de una reglamentación especial expedida por la Comisión Estatal de Juegos, en la cual, independientemente de las normas policivas aplicables, se señalarán las condiciones de explotación del juego y de concesión de permisos por parte de las alcaldías respectivas.

TITULO III

De la autoridad de dirección y regulación de los juegos de suerte y azar

Artículo 12. *De la autoridad reglamentaria.* Conforme al artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, en relación con la presente ley:

a) Formular las políticas sobre la autorización de permisos de explotación de juegos de suerte y azar;

b) Expedir los reglamentos aplicables para las autorizaciones y permisos de explotación de las diferentes modalidades de juegos de suerte y azar distintas de las actuales loterías y Apuestas Permanentes que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley explotan los entes autorizados por disposiciones legales anteriores;

c) Expedir el reglamento aplicable a cada modalidad de juego de suerte y azar que se

clasifique como mayor, menor o intermedio. Reglamento éste que debe contener como mínimo, el nombre genérico de la modalidad, la descripción del juego, la determinación de la probabilidad mínima de acierto que deberá garantizarse al jugador, las normas para determinar la posibilidad que resulte ganadora, las normas técnicas mínimas para la operación, la estructura de los planes de premios y las tasas mínimas de retorno al jugador;

d) Regular el mercado nacional de las loterías, los juegos mayores e intermedios, con el fin de evitar su degradación y asegurar la confianza del público, reglamentando lo concerniente a los planes de premios, los montos y modalidades de emisión o cupos máximos de ventas según la naturaleza del juego, el calendario y periodicidad de los juegos o sorteos y su modalidad, así como los requerimientos técnicos para asegurar su transparencia y el adecuado recaudo de las rentas que generan;

e) Determinar los indicadores de eficiencia y adecuada explotación de los administradores y operadores de juegos de suerte y azar, y reglamentar la calificación de eficiencia de las empresas públicas administradoras del monopolio;

f) Determinar los requisitos de idoneidad técnica y administrativa, y de capacidad económica y financiera de los particulares que a cualquier título y debidamente autorizados operen o administren juegos de suerte o azar;

g) Determinar los porcentajes de las utilidades de empresas públicas administradoras de los juegos de suerte y azar que podrán ser destinados a reservas de capitalización y señalar en forma general los parámetros e indicadores de utilización eficiente de las mismas, en beneficio del fortalecimiento de la cabal y eficiente explotación del monopolio;

h) Dictar las normas reglamentarias a que se refiere el parágrafo del artículo 53 de esta ley;

i) Señalar los parámetros para la utilización en el territorio nacional de materiales, máquinas, tecnología, sistemas o procedimientos para la ejecución o realización de juegos de suerte o azar producidos en el exterior;

j) Reglamentar los demás aspectos o materias que se estimen necesarios para la cumplida ejecución de esta ley.

Parágrafo. Para el ejercicio de estas funciones, el Presidente de la República podrá asesorarse de la Comisión Estatal de Juegos, que tendrá un carácter consultivo y estará integrada por el Ministro del Interior, que la presidirá, el Ministro de Salud, o sus respectivos delegados, un (1) representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un (1) representante de la Federación Colombiana de Municipios y por dos (2) designados para períodos fijos por el Presidente de la República. El Superintendente Nacional de Salud podrá participar en las deliberaciones de la Comisión.

Será función especial de la Comisión la de conceptuar sobre todos los asuntos relativos a la explotación, control, administración y organización del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

El Gobierno Nacional dictará el Reglamento de la Comisión Estatal de Juegos y proveerá debidamente a su cabal funcionamiento.

Artículo 13. *Contribución parafiscal.* Establécese una contribución con el objeto de recuperar los gastos, costos e inversiones en que incurre por razón de la actividad de inspección, vigilancia y control sobre el monopolio, la Superintendencia Nacional de Salud, así:

1) Hecho Generador: Desarrollo de la actividad de explotación, administración y operación de juegos de suerte y azar.

2) Base Gravable: Ingreso Bruto Anual reflejado en los estados financieros del ejercicio del año inmediatamente anterior.

3) Sujetos Pasivos: Todos los explotadores, administradores, concesionarios u operadores de juegos de suerte y azar.

4) Sujeto Activo: la Superintendencia Nacional de Salud.

5) Tarifa: Hasta el 0.5% de la base gravable.

6) Liquidación. Los sujetos activos fijarán anualmente la cuota de contribución de los sujetos pasivos. Al efecto tomarán de su presupuesto anual de gastos, los rubros concernientes a los gastos, costos, inversión, depreciación y amortización de los activos, y de capacitación, formación e información necesarios para el ejercicio de sus funciones legales relacionadas directamente con la regulación, inspección, vigilancia y control del monopolio de arbitrio rentístico de los juegos de suerte y azar y la destinación de sus rentas. El porcentaje resultante de dividir la sumatoria de los rubros descritos en el inciso anterior, entre el total de las bases gravables de los sujetos pasivos de esta contribución, que en todo caso nunca será superior al 0.5%, se aplicará a la base gravable de cada uno de ellos. Esta liquidación se efectuará por cada una de las entidades mediante resolución motivada dentro de los tres primeros meses del año de vigencia.

7) Recaudo: Se efectuará directamente por la Superintendencia Nacional de Salud, dentro de los seis (6) primeros meses de la vigencia.

Parágrafo 1º. El Superintendente Nacional de Salud tendrá jurisdicción coactiva para reclamar el pago de las contribuciones, con las sanciones por mora previstas en el estatuto tributario y las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.

Parágrafo 2º. Será causal de mala conducta del Representante legal del sujeto pasivo de carácter público, el no pago oportuno de la cuota de contribución. Será causal de inhabilidad para contratar, del representante legal o de la sociedad, sujeto pasivo de carácter particular, el no pago oportuno de la contribución.

TITULO IV

Del régimen de loterías

CAPITULO I

De las entidades autorizadas para establecer una lotería

Artículo 14. *Titularidad.* Los departamentos, el Distrito Capital y las demás entidades territoriales expresamente autorizadas por ley anterior son titulares del derecho a establecer, cada una, un juego de lotería como arbitrio rentístico, titularidad que ejercerán de acuerdo con la ley y que gozará de la protección constitucional propia para ellos prevista.

Parágrafo. La Sociedad Colombiana de la Cruz Roja podrá establecer un juego de lotería.

CAPITULO II

De la administración de las loterías

Artículo 15. *Entidades administradoras de lotería.* Sin perjuicio de las disposiciones especiales que regulan la organización y administración de la lotería de la Cruz Roja, todo juego de lotería será administrado por una empresa comercial, creada o autorizada por la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital o municipal respectivo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, sometida a un régimen especial en su organización, en la designación y administración de su personal y en su gestión financiera, cuyo único y exclusivo objeto social será la administración y explotación de la lotería y de las Apuestas Permanentes según las autorizaciones previstas en esta ley.

Parágrafo 1º. Las entidades administradoras de lotería podrán operar otras modalidades de juego mediante contrato con las sociedades autorizadas o prestar servicios a otras entidades públicas en las actividades propias de la administración o explotación de juegos de suerte y azar.

Artículo 16. *Junta Directiva.* Las entidades administradoras de lotería tendrán una Junta Directiva conformada por entre cinco (5) y siete (7) miembros. Cuando se trató de entidades que no sean de carácter societario, tres de estos miembros serán: el jefe de la entidad territorial respectiva, quien la presidirá, el director seccional, distrital o municipal de salud y el Secretario de Hacienda.

La Asamblea Departamental o Concejo Municipal o Distrital respectivo determinarán la integración de la junta directiva, cuyos miembros distintos a los representantes de la administración serán designados para un período de tres (3) años y deberán acreditar título profesional y conocimientos o experiencia de cinco (5) años como mínimo en materias financieras, jurídicas o administrativas. Los miembros de las juntas directivas de las entidades administradoras de lotería están sujetos al régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo nivel territorial.

Artículo 17. *Entidades asociadas.* Las entidades territoriales podrán asociarse para la administración del juego de lotería, directamente, o mediante sus entidades administradoras de lotería, para lo cual constituirán una sociedad especial de capital público, previa y expresamente autorizadas por las respectivas Asambleas o Concejos, observando principios análogos a los establecidos para las entidades territoriales que la conformen y para las entidades administradoras de sus loterías.

Artículo 18. *Estatutos de entidades asociadas.* Las entidades asociadas se ajustarán en lo pertinente al mismo régimen especial previsto para las demás entidades administradoras de lotería y sus estatutos serán los contenidos en la escritura pública de constitución de la sociedad o en sus reformas debidamente inscritas y solemnizadas.

Su régimen presupuestal será el aplicable a las sociedades de capital público. Su régimen contable será el establecido por el Contador General atendiendo a las características especiales de la actividad.

Artículo 19. *Especialización.* Toda entidad administradora de lotería, consignará en sus estatutos la gestión comercial del monopolio rentístico como único y exclusivo objeto social y no podrá apropiarse o ejecutar gastos para actividades distintas de las estrictamente necesarias para la realización del mismo.

El Gobierno Nacional podrá establecer la apropiación anual máxima para gastos de funcionamiento que pueden hacer estas entidades.

TITULO V

Del régimen de apuestas permanentes

Artículo 20. *Entidades autorizadas.* Los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, a través de sus entes administradores de lotería, son las únicas entidades autorizadas para explotar el juego de las Apuestas Permanentes en su respectiva jurisdicción.

Artículo 21. *Operación.* Las entidades territoriales de que trata el artículo anterior podrán operar a través de sus entes administradores de lotería, el juego de Apuestas Permanentes o suscribir contratos con terceros para la operación del mismo.

Artículo 22. *Instrumento.* Las Apuestas Permanentes se jugarán en un instrumento nacional unificado, impreso o aprobado por la entidad pública administradora, de acuerdo con especificaciones técnicas de diseño, seguridad y transparencia fijadas por el reglamento.

Parágrafo 1º. El instrumento deberá diseñarse de forma que garantice el efectivo recaudo y control de las regalías del Juego de Apuestas Permanentes.

Parágrafo 2º. Serán objeto de reglamentación los sistemas, mecanismos, procedimientos y tecnologías que permitan la más eficiente explotación del Juego de Apuestas Permanentes. Si es

del caso, podrá utilizarse un instrumento técnico distinto del formulario, sin alterar las características definatorias del juego consagradas en esta ley.

Artículo 23. *Regalías.* Las entidades públicas autorizadas para la explotación del Juego de Apuestas Permanentes cobrarán, según los términos del contrato, una regalía que en todo caso no será inferior al 12% del valor de la apuesta.

Artículo 24. *Pago anticipado de regalía mínima.* Los particulares que operen Apuestas Permanentes pagarán una regalía anticipada por cada formulario equivalente al doce por ciento (12%) del valor de la apuesta promedio fijada para cada año calendario y para cada Departamento por el reglamento, atendiendo a las características socioeconómicas de la población y a los perfiles de su mercado.

Parágrafo 1º. Para la fijación de la apuesta promedio de que trata el presente artículo la entidad concedente, adelantará un estudio, con el objeto de definir el mercado potencial del Juego de apuestas permanentes y el margen de rentabilidad de la actividad. Dicho estudio se realizará con fundamento en las metodologías generales que adopte el reglamento de Juegos y será soporte principal para el pliego de condiciones del contrato de concesión.

Parágrafo 2. *Valor de la apuesta promedio.* La apuesta promedio en el juego de Apuestas Permanentes se fijará anualmente mediante reglamento y se aplicará desde el primero de enero de cada año.

Artículo 25. *Plan de premios de las apuestas permanentes.* El reglamento fijará la estructura de premios del juego y el monto máximo a reconocer por cada peso apostado según las modalidades de los aciertos.

Parágrafo. Es prohibido el anuncio al público de pago de premios, incentivos o descuentos no autorizados reglamentariamente. La contravención a esta norma se considerará ejercicio ilícito del monopolio.

Artículo 26. *Apuesta por fuera del reglamento.* Toda apuesta por fuera del reglamento constituirá incumplimiento del contratista y se sancionará con multa o con caducidad, según los términos del contrato, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes.

Artículo 27. *Obligación de pagar apuestas por parte del contratista.* No obstante lo dispuesto en el artículo anterior el contratista estará obligado a pagar el premio que llegare a corresponder a una apuesta por fuera del reglamento siempre y cuando fuere efectuada en formulario oficial.

Artículo 28. *Costos y gastos de administración de apuestas permanentes.* Las empresas públicas que exploten el Juego de Apuestas Permanentes deberán tener sistemas contables de costos, de forma tal que se pueda establecer clara y separadamente la base y justificación de los ingresos, gastos y utilidades por concepto de

administración de las Apuestas Permanentes. Para la administración de Apuestas Permanentes se deberá preparar un presupuesto independiente.

La Superintendencia Nacional de Salud, publicará anualmente los niveles de gastos y utilidades de cada entidad administradora por concepto de apuestas permanentes y podrá, para garantizar la cabal y eficiente explotación, establecer planes de racionalización de los mismos.

TITULO VI

De los juegos de suerte y azar distintos de las loterías y apuestas permanentes

Artículo 29. *Titularidad de la renta.* Las rentas tributarias y no tributarias provenientes del monopolio de todas las modalidades de juegos de suerte y azar clasificados como mayores, distintos de las loterías y las apuestas permanentes definidos en los artículos 9º y 10 de esta ley existentes a la promulgación de la Ley 10 de 1990, son de los Departamentos y del Distrito Capital y se distribuirán entre todos ellos de conformidad con las normas fijadas en esta ley.

Las rentas provenientes de los juegos menores son del municipio o distrito en el cual se realizan.

Parágrafo. Las utilidades de los operadores privados de juegos serán considerados para todos los efectos como su remuneración por el ejercicio lícito de la actividad que debidamente autorizados adelanten en cualquiera de las modalidades de los juegos de suerte y azar y con sujeción a las disposiciones previstas en esta ley y en las reglamentaciones que al efecto se expidan.

Artículo 30. *Administración de los juegos mayores.* Los juegos mayores serán explotados asociadamente con el cumplimiento de los requisitos mínimos que fija la ley y los especiales que conforme a cada una de las modalidades determine el reglamento, previa su autorización.

Artículo 31. *Entidades autorizadas para explotar juegos mayores.* Los juegos mayores serán explotados por Sociedades de capital público que se constituirán con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- 1) Solamente podrán ser socios y suscribir acciones, los Departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.
- 2) Se constituirán como sociedades anónimas de capital público sin derecho preferencial de suscripción de capital.
- 3) Deberán constituirse y permanecer con un mínimo de diez (10) entidades territoriales titulares, que no pertenezcan a otra sociedad del mismo carácter.
- 4) Tendrán objeto social exclusivo.
- 5) Ningún socio individualmente considerado podrá poseer más del treinta por ciento (30%) de capital suscrito y pagado.

Su constitución requiere del concepto previo favorable de la Superintendencia Nacional de

Salud, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos que al efecto se reglamenten.

Parágrafo. Para efectos de la capitalización y aportes de los Departamentos y del Distrito Capital, previa la autorización del gobierno departamental o distrital correspondiente, podrán utilizarse hasta un cinco por ciento (5%) de los ingresos brutos de las entidades administradoras de lotería durante las vigencias fiscales de 1996.

Artículo 32. *Operación de juegos mayores.* Las sociedades administradoras de juegos mayores podrán operarlos directamente o delegar dicha operación en personas jurídicas privadas a través de contratos de concesión, de asociación, o de administración delegada.

Artículo 33. *Operación de juegos menores.* Los juegos menores serán operados por particulares mediante permiso que otorgará la primera autoridad municipal o distrital, previa acreditación de los requisitos que fije el reglamento.

Artículo 34. *Derecho de explotación.* En el caso de los juegos menores, el derecho de explotación será pagado por los operadores licenciados, directamente al municipio que ha otorgado la licencia o permiso, el cual se causará al momento de la autorización inicial o de la renovación. La base de liquidación, su periodicidad, rango tarifario y demás condiciones de pago se ajustarán a la reglamentación que se establezca.

Artículo 35. *Derechos de la Nación en Ecosalud S. A.* Los derechos de la Nación y de los Departamentos y el Distrito Capital se aportarán a un patrimonio autónomo que acrecerá con el producto de su liquidación y con las partidas de contingencia que resultaren a su favor. El encargo fiduciario tendrá por objeto, garantizar el pago de contingencias que resultaren en contra de dicha sociedad.

Transcurridos dos (2) años el encargo fiduciario terminará y liquidará definitivamente dicho patrimonio. Los saldos a favor serán pagados al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Subcuenta de Solidaridad. No obstante si hubieren contingencias pendientes el Gobierno Nacional determinará la prórroga a que hubiere lugar para proceder a la terminación y liquidación aquí previstas.

Artículo 36. *Distribución del producto.* La distribución del producto económico de los juegos mayores, se hará de la siguiente forma:

1. El catorce por ciento como mínimo de las ventas brutas mensuales se distribuirá entre todos los Departamentos y el Distrito Especial así:
 - a) Un quince por ciento en partes iguales entre todos ellos;
 - b) Un veinte por ciento en proporción directa a las ventas que se realicen en el respectivo departamento;

c) El resto, en relación directa con sus necesidades básicas insatisfechas en salud, con base en la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional;

2. Las utilidades resultantes de cada ejercicio serán distribuidas entre los socios a prorrata de sus aportes y con la misma destinación especial para salud.

Parágrafo 1º. En todo caso, antes de proceder a la distribución del producto en la forma señalada en el presente artículo, se tomará el 20% para los efectos previstos en la Ley 60 de 1993 respecto del fondo nacional del pasivo prestacional del sector salud y hasta el saneamiento definitivo de la deuda prestacional causada a diciembre 23 de 1993.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de explotación de los juegos intermedios no será necesaria la asociación pero su producto económico, que no podrá ser inferior al catorce por ciento (14%) de las ventas brutas, se someterá al siguiente reparto:

1. El setenta por ciento (70%) al Departamento o al Distrito en el cual se explotan.
2. El treinta por ciento (30%) al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, Subcuenta de Solidaridad.

Parágrafo 3º. La Superintendencia Nacional de Salud vigilará y controlará el cumplimiento estricto de los repartos del producto económico.

Parágrafo 4º. Cuando se trate de juegos caracterizados por la rotación rápida de grandes sumas de dinero o cuando los estudios de factibilidad o la ejecución efectiva del juego demuestren que el 14% fijado como transferencia mínima no permita la operación o viabilidad económica del juego, reglamentariamente se podrá fijar, previos los estudios correspondientes, un porcentaje mínimo de transferencias inferior al 14% de las ventas brutas.

Artículo 37. *Destinación de los recursos.* Los departamentos y el Distrito Capital constituirán un Fondo Seccional de Cofinanciación de Proyectos Locales de Salud, para proyectos municipales y distritales, el cual deberá estar constituido por lo menos con el cincuenta por ciento (50%) de lo percibido por concepto de participación en el producto económico de que trata el artículo anterior. El Distrito Capital podrá cofinanciar proyectos de sus localidades, conforme a las disposiciones que éste expida al efecto y a las disposiciones legales aplicables sobre el particular.

Los Fondos Seccionales de Cofinanciación de Proyectos Locales de Salud, funcionarán como una Subcuenta especial de los Fondos Seccionales de salud y serán objeto de reglamentación.

Una vez descontado el porcentaje del 50% anteriormente referido, los recursos departamentales y del distrito capital provenientes del producto económico de que trata el artículo anterior se distribuirán de la siguiente forma:

1. 50 puntos porcentuales a subsidios a la demanda de servicios de segundo y tercer nivel de atención en salud;

2. 50 puntos porcentuales al mejoramiento de la infraestructura de los servicios en salud del segundo y tercer nivel de atención.

La aplicación de estos recursos se ceñirá a los términos y condiciones que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional. De estos recursos se llevará un registro especial en los fondos o cuentas que al efecto se manejen en los términos que lo prescriba el reglamento.

TITULO VII

De las normas del juego de lotería y otros juegos de suerte y azar

Artículo 38. *Títulos documentarios de juego.* Denomínase así todo documento, cualquiera que sea su nombre comercial, emitido en debida forma por persona legalmente autorizada, que acredite la participación en un juego de suerte y azar. Son títulos documentarios de juego, entre otros, los billetes o fracciones de lotería, los formularios oficiales de apuestas permanentes, los cupones o boletos de rifas, juegos instantáneos, juegos en línea o similares.

Solo las entidades autorizadas por Ley o reglamento podrán emitir títulos de juego.

Igualmente se consideran títulos documentarios de juego, otros medios o instrumentos de comunicación individualizables dentro de un universo, a los cuales, transitoriamente y para un evento determinado, se les haya dado tal valor, tales como las tarjetas magnéticas o los códigos de identificación.

Artículo 39. *Normas técnicas de impresión y seguridad.* El reglamento fijará las normas técnicas de impresión y seguridad, así como las menciones obligatorias que debe contener todo billete, cupón o boleto y en general todo documento de juego de suerte y azar. Dichas normas incluirán las especificaciones necesarias para garantizar el adecuado control y seguridad en el procedimiento de devoluciones y recaudos, según lo aprobado por la autoridad de inspección, vigilancia y control.

Artículo 40. *Caducidad del título.* Todo título documentario de juego que resulte premiado, deberá ser presentado para su pago en la entidad emisora o en la oficina autorizada por ésta, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de realización del correspondiente sorteo o juego. Si no se presenta dentro de este término, el título caduca y la entidad giradora queda eximida de la obligación de pagarlo.

Artículo 41. *Oportunidad para el pago.* Presentado el Título Documentario de Juego para su pago dentro del término previsto en el artículo anterior, la entidad emisora deberá cancelar inmediatamente y contra entrega del mismo, el premio que le corresponde.

Artículo 42. *Efectos del título.* Los títulos documentarios de juego en ningún caso producirán efectos cambiarios, pero prestarán mérito ejecutivo para reclamar judicialmente el pago del premio a que haya lugar, conforme a las normas procesales pertinentes. La acción ejecutiva prescribirá en el término de seis (6) meses contados desde la fecha de vencimiento del término de caducidad del título documentario de juego.

En el trámite judicial sólo se admitirán, como excepciones de mérito, las siguientes:

a) Las de pago, caducidad o falsedad del título;

b) La de prescripción de la acción;

c) La de hurto del título a la entidad emisora antes de su venta, siempre que se anexe prueba de la denuncia penal del hecho presentada antes del sorteo.

Artículo 43. *Pago de premios de títulos reportados en devoluciones.* Cuando el título figure como devuelto en un acta efectuada dentro de los términos reglamentarios previamente a la realización del sorteo o evento, el ente administrador del juego podrá pagarlo al tenedor pero reclamará el importe del mismo al distribuidor responsable. La presentación del acta de devolución respectiva acompañada de la constancia del pago del premio constituyen título ejecutivo contra el distribuidor.

Parágrafo 1º. En el caso de las apuestas permanentes el vendedor es responsable solidariamente con el promotor y el concesionario por el pago de premios, cuando se alegue por este último no haber recibido la copia del formulario antes del sorteo para el escrutinio correspondiente.

Parágrafo 2º. El reglamento establecerá lo concerniente al escrutinio y devoluciones en el juego de apuestas permanentes y fijará los requisitos para probar que la copia del instrumento de juego ingresó oportunamente al control del operador.

Artículo 44. *Sorteos.* Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud aprobar los mecanismos o sistemas para determinar al azar las combinaciones numéricas ganadoras, conforme a los procedimientos, requisitos y normas técnicas que establezca el reglamento para garantizar la transparencia de los sorteos y demás eventos distintos de los deportivos que se utilicen para determinar ganadores de premios de juegos de suerte y azar. En todo caso, tales eventos o sorteos se realizarán en diligencia pública de la cual se levantará acta.

Artículo 45. *Devoluciones.* La devolución es el procedimiento mediante el cual, antes de la realización del sorteo o evento correspondiente, si la naturaleza del juego lo permite, la entidad operadora del juego identifica y relaciona en acta o en cualquier otro medio seguro los títulos de

juego no vendidos. Los procedimientos técnicos para efectuar las devoluciones serán objeto de reglamentación.

Artículo 46. *Acumulación de premios.* Es prohibido el arrastre o acumulación de premios de lotería o de apuestas permanentes.

TITULO VIII

De la distribución comercial de juegos de suerte y azar

Artículo 47. *Distribución y colocación de juegos.* Mediante decreto reglamentario, el Presidente de la República regulará lo concerniente a la distribución, venta y colocación de los juegos de suerte o azar por parte de las entidades públicas que los administran, especialmente en lo relacionado con los contratos que puedan celebrar para el efecto, la contraprestación correspondiente a los distribuidores, las reglas sobre adjudicación de cupos a los mismos, los requisitos, obligaciones, condiciones, limitaciones y régimen de garantías a que éstos deban sujetarse, así como la fijación de la comisión a que tienen derecho los loteros y colocadores de juegos de suerte o azar, que deberán pagar los respectivos distribuidores.

Artículo 48. *Fondo de vendedores de juegos de suerte.* Créase el Fondo de Vendedores de Juegos de Suerte, como una cuenta especial de manejo, constituido por los recursos provenientes de la cuota parafiscal establecida en el artículo anterior, los cuales estarán destinados exclusivamente al cumplimiento de los fines previstos en esta ley.

La administración del Fondo será contratada, por un plazo de cinco (5) años prorrogables, con la asociación gremial de vendedores de juegos de suerte más representativa en el ámbito nacional. La Junta Directiva del Fondo estará integrada por el Ministro de Salud o su delegado, quien la presidirá, el Superintendente Nacional de Salud o su delegado, y por tres (3) representantes de los vendedores o colocadores de juegos de suerte o azar.

El Fondo tendrá como objeto principal el de contribuir a mejorar la calidad de vida de los loteros y colocadores de juegos de suerte o azar y sus familias, pudiendo en consecuencia desarrollar, entre otros, los siguientes programas:

a) Atención en el campo de la salud, conforme a los parámetros de la Ley 100 de 1993;

b) Financiación de vivienda;

c) Capacitación laboral;

d) Constitución de seguros colectivos de vida;

e) Actividades de carácter cultural y recreativo.

Será función especial del Fondo la de promover las instituciones de seguridad social entre los trabajadores independientes que se dedican a la venta y colocación de juegos de suerte o azar, procurando que los últimos se afilien a aquellas y, en general, que haya una cobertura adecuada del sistema sobre los mismos y sus familias.

Artículo 49. *Cuota parafiscal.* Establécese una cuota parafiscal sobre las ventas al por menor de toda clase de juegos de suerte o azar, consistente en el 3% del valor de venta al público de cada efecto de juego. La cuota será pagada en partes iguales por los loteros o colocadores del juego respectivo y por los distribuidores o empresarios del mismo. Estos últimos harán la retención de la cuota y estarán en la obligación de trasladar los recursos correspondientes a la entidad administradora del Fondo de Vendedores de Juegos de Suerte, conforme a las disposiciones reglamentarias.

TITULO IX

De la regulación del mercado de juegos de suerte y azar

Artículo 50. *Circulación nacional.* Los billetes y fracciones de lotería y los juegos de suerte y azar clasificados como mayores, operados por entidades legalmente autorizadas, operarán y circularán en todo el territorio nacional, pero los departamentos y el Distrito Capital los gravarán con los tributos autorizados en esta ley.

Parágrafo. Es prohibida la circulación y venta de juegos de suerte o azar extranjeros en el territorio nacional.

Artículo 51. *Regulación del mercado de juegos de suerte y azar nacional.* En ejercicio de su potestad reglamentaria, el Presidente de la República regulará los criterios con arreglo a los cuales las entidades administradoras fijarán los planes de premios y determinará los cupos máximos de emisión de loterías y juegos mayores e intermedios y fijará la periodicidad de los sorteos o juegos y su modalidad.

Parágrafo 1º. Para estimular la asociación, podrán fijarse, por vía de reglamento general, tratamientos diferenciales preferenciales para las loterías que se asocien, en cuanto a planes de premios, cupos de emisión y periodicidad de los sorteos.

Parágrafo 2º. En la regulación se buscará la diferenciación y optimización de las diferentes franjas de mercado.

Artículo 52. *Sorteos extraordinarios.* Las entidades que administran loterías pueden realizar anualmente, cada una, un sorteo extraordinario de lotería, salvo que la ley previa les haya autorizado un número mayor de los mismos. Las sociedades constituidas por entes administradores de lotería para la operación asociada o conjunta de sorteos extraordinarios, son sociedades públicas, sujetas al régimen de las entidades asociadas previsto en esta ley. Podrán realizar anualmente tantos sorteos extraordinarios cuantas entidades territoriales debidamente autorizadas o instituciones administradoras de lotería sean socias y según la reglamentación que se dicte.

Artículo 53. *Sorteos ordinarios de lotería.* Las entidades administradoras de lotería podrán efectuar sorteos ordinarios una vez por semana.

Exceptúanse aquellas cuya ley de creación les autoriza exclusivamente la realización de sorteos extraordinarios.

Artículo 54. *Prohibición de simultaneidad de juegos.* Una misma entidad territorial no podrá establecer simultáneamente un juego ordinario individual y un juego ordinario asociado de lotería.

Parágrafo. *Excepción en caso de liquidación.* Por excepción y durante un término máximo de un año y sólo para permitir sin traumatismo el comienzo de la operación asociada, una entidad administradora podrá explotar a la vez un juego ordinario asociado y uno individual de lotería en las condiciones que reglamente la Comisión estatal de juegos.

TITULO X

Régimen de personal y de contratación y de entidades administradoras de monopolios

Artículo 55. *Régimen de personal.* Quienes laboran en las entidades públicas administradoras de juegos de suerte o azar son servidores públicos sujetos al régimen laboral aplicable a las empresas Industriales y Comerciales del Estado. Para ser nombrado gerente de entidad pública administradora del monopolio rentístico se requiere acreditar título profesional y tres (3) años de experiencia en materias relacionadas con la funciones propias del cargo, o en su defecto en actividades relacionadas con el sector de los juegos de suerte y azar.

Parágrafo. Sin perjuicio de las demás establecidas en ley, es causal de remoción del gerente la calificación negativa de la gestión evaluada por los resultados económicos de la empresa. Calificación que se hará por lo menos una vez al año, por la Superintendencia Nacional de Salud en los términos y con los procedimientos que establezca el reglamento.

Para este efecto, deberán precisarse los criterios e indicadores que sean atribuibles a la responsabilidad exclusiva de la gestión gerencial de la empresa.

Artículo 56. *Contratación.* Las entidades administradoras de monopolios se regirán por el estatuto general de contratación de la administración pública, con excepción de las normas especiales previstas en esta ley en materia de distribución de billetería, venta o concesión de la explotación del monopolio y la contratación con terceros de parte de la gestión o explotación directa del monopolio.

Las normas técnicas propias de los juegos de suerte y azar fijadas por el reglamento, deberán observarse como condición para la contratación de la gestión y explotación directa o indirecta del monopolio.

Artículo 57. *Procedimiento para contratos o permisos de explotación.* Siempre que una entidad pública administradora de juegos de suerte y azar, contrate con particulares la operación parcial o total del monopolio en juegos mayores

o intermedios, deberá mediar licitación u oferta pública.

Siempre que se trate del otorgamiento de permisos de explotación para juegos de suerte y azar que estén clasificados como juegos novedosos, inscritos y calificados como tales, dichas sociedades podrán efectuar contratación directa con el solicitante del juego novedoso respectivo, una vez evaluada la conveniencia y factibilidad de operación del juego.

El término de duración de los contratos de concesión para la explotación de juegos de suerte o azar no podrá exceder de cinco (5) años, prorrogable por una sola vez hasta por un término igual al inicialmente señalado.

Artículo 59. *Cláusula de reversión.* En los contratos de concesión de apuestas permanentes no es obligatoria la cláusula de reversión. Cuando se trate de concesión para otros juegos de suerte y azar la Superintendencia Nacional de Salud podrá eximir a la sociedad contratante de la obligación de pactar la cláusula de reversión, previa calificación de inviabilidad económica de la misma.

Artículo 60. *Reglas de selección objetiva.* El reglamento determinará los requisitos de organización empresarial, de capital, de solidez y solvencia económica y de idoneidad técnica y administrativa de las personas jurídicas o naturales que aspiren a ser concesionarias del juego de apuestas permanentes. Atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada departamento se podrán establecer rangos diferenciales de estos requisitos.

Así mismo, se regularán los requerimientos y especificaciones técnicas que observarán los pliegos de condiciones y los que regirán los contratos para la explotación por terceros del Juego de Apuestas Permanentes.

Parágrafo 1º. En los pliegos respectivos no podrá exigirse como requisito el haber ejecutado previamente contratos con el mismo objeto, es decir, la explotación del juego de Apuestas Permanentes.

Parágrafo 2º. El procedimiento de selección se abrirá para todo el territorio del Departamento o Distrito, solamente una vez cada dos años. Excepcionalmente podrá abrirse dicho procedimiento antes de transcurrido este plazo, cuando por la ejecutoria de declaraciones de caducidad o por la terminación anticipada de los contratos vigentes, la entidad administradora lo considere necesario.

Artículo 61. *Obligaciones especiales de los concesionarios de apuestas permanentes.* Las personas naturales o jurídicas concesionarias de apuestas permanentes tendrán las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las establecidas en otras disposiciones legales o las que se pacten en el contrato de concesión:

1. Utilizar los formularios oficiales del juego de apuestas permanentes.

2. Registrar ante la entidad concedente, además de la dirección de su sede principal, la de todas y cada una de sus agencias, así como el nombre y dirección particular de sus respectivos administradores.

3. Comunicar a la entidad concedente dentro de los cinco (5) días siguientes a la ocurrencia del hecho, cualquier novedad que afecte los registros de que tratan los numerales anteriores.

4. Registrar como establecimientos de comercio las agencias que ponga en funcionamiento.

5. Llevar en la sede principal y en cada una de sus agencias un Libro de Control de Ventas Diarias, debidamente foliado y registrado en la correspondiente entidad concesionista, el cual deberá contener por lo menos la siguiente información:

- a) Lugar y fecha;
- b) Número de credencial del vendedor;
- c) Cantidad e identificación de serie y número de los formularios entregados al vendedor;
- d) Valor de la venta.

6. Presentar mensualmente en los formularios oficiales la declaración de las retenciones efectuadas en el mes calendario inmediatamente anterior por concepto de premios pagados.

7. Suministrar a las personas autorizadas para ejercer el control, la información que les sea requerida.

8. Conservar en su contabilidad los formularios utilizados, y anulados, por el término que reglamente la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 62. Garantías. Las personas naturales o jurídicas autorizadas, previamente a la iniciación de la operación de todo juego de suerte y azar, deberán haber constituido plenamente las garantías, tanto de las obligaciones para con los terceros como del pago de las transferencias al Sector Salud, todo de acuerdo a la reglamentación que sobre el particular se expida.

Artículo 63. Control fiscal. El control fiscal de las entidades administradoras no asociadas se efectuará por la Contraloría Departamental, Distrital o municipal respectiva; el de las asociadas por la Contraloría General de la República. En ambos casos, podrá contratarse con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso de méritos, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 42 de 1993.

Tratándose de entidades asociadas, la auditoría contratada por éstas, será la autorizada en los términos del parágrafo del artículo 31 y de los artículos 32, 33 y 34 de la Ley 42 de 1993 y demás normas que la modifiquen o adicionen, y servirá para garantizar el control propio de la sociedad, sin perjuicio de las competencias que ejerzan las autoridades de control fiscal.

TITULO XI

De las normas de eficiencia de las entidades administradoras del monopolio rentístico

Artículo 64. Obligación de calificar la eficiencia. En cumplimiento del mandato constitucional y en ejercicio de la función de control, inspección y vigilancia, la Superintendencia Nacional de Salud calificará anualmente los resultados de la vigencia fiscal anterior de todas y cada una de las entidades públicas administradoras del monopolio, sean sociedades o no.

Artículo 65. Criterios para calificar la eficiencia. La eficiencia de las empresas públicas que administren, operen o exploten el Monopolio Rentístico de juegos de suerte y azar, cualquiera que sea su orden, se calificará de acuerdo con los siguientes criterios, sin perjuicio de los indicadores específicos que para el efecto determine el reglamento:

1. El porcentaje de ventas netas, calculado como la relación entre el número total de efectos de juego emitidos u ofrecidos en el mercado y el número total efectivamente vendido en un período de un año calendario.

2. Las utilidades transferidas a la salud, medidas en relación con el monto de ventas netas, según precio de venta al público.

3. La relación entre gastos de operación y utilidades transferidas a salud.

4. La relación entre gastos por servicios personales y utilidades transferidas a salud.

5. La relación entre patrimonio neto al iniciar la vigencia y beneficio neto positivo, entendido éste como el total de sumas recaudadas y transferidas a salud por todo concepto.

6. De las utilidades se descontará la cantidad que resulte de restar a la sumatoria de los planes de premios de los sorteos efectuados en el período evaluado, el valor de los premios pagados, multiplicada dicha suma por el porcentaje de efectos de juego no vendidos en el período correspondiente.

Artículo 66. Método de calificación. El reglamento establecerá, previos los estudios correspondientes, un método para ponderar los criterios fijados en el artículo anterior y calificar de acuerdo con el mismo a cada una de las empresas monopolísticas.

El método adoptado debe permitir establecer para cada vigencia, los niveles de gestión a partir de los cuales la calificación será negativa. La calificación reflejará el comportamiento de cada empresa en relación con el desempeño de las otras, consideradas individual y globalmente.

Artículo 67. Entidad competente para calificar. Con base en los criterios señalados en el artículo 62 y la metodología para ponderar los criterios establecida por el reglamento, corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud, calificar anualmente a los entes administradores

del monopolio mediante resolución contra la cual cabe los recursos de ley.

Artículo 68. Calificación negativa. Toda empresa que administre, opere o explote el monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, cualquiera que sea su orden, cuya eficiencia sea evaluada con una calificación negativa dispondrá de un período definido en cada caso por la Superintendencia Nacional de Salud, el cual no será superior a dos años, contado a partir de la ejecutoria de la providencia de que trata el artículo anterior de la presente ley, para aplicar los correctivos necesarios.

Artículo 69. Plan de cumplimiento. Calificada negativamente una entidad, deberá adoptar un plan de cumplimiento que integre los correctivos necesarios para superar la situación y alcanzar resultados razonablemente eficientes.

Artículo 70. Aprobación y control de planes de cumplimiento. El reglamento fijará los parámetros generales a los cuales se sujetarán los planes de cumplimiento que se deberán presentar por las Entidades Públicas que administren, operen o exploten el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, ante la Superintendencia Nacional de Salud, para los efectos de calificación de eficiencia de que trata el artículo anterior y una vez se hubiere emitido la primera evaluación negativa.

Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud aprobar el plan específico de cumplimiento con cada ente que administre, opere o explote el monopolio rentístico de juegos de suerte y azar y verificar su observancia para los efectos de la segunda evaluación de que trata el artículo anterior.

TITULO XII

De las rentas provenientes del monopolio, administración y transferencia

Artículo 71. Para todos los efectos, se consideran rentas provenientes del monopolio de juegos de suerte y azar, tributarias o no tributarias, entre otras, las siguientes:

1. Las utilidades de las entidades que administran loterías, apuestas permanentes y juegos mayores e intermedios.

2. Los tributos autorizados por ley que gravan exclusivamente la circulación o venta de billetes de lotería o de otros juegos de suerte y azar o su operación.

3. Los tributos que gravan exclusivamente a los ganadores de premios de lotería, de Apuestas Permanentes o de otros juegos de suerte y azar.

4. Los rendimientos financieros que generen las rentas a que refieren los anteriores numerales por todo concepto.

Parágrafo. Las entidades administradoras de loterías y juegos de suerte y azar, deberán efectuar mensualmente la liquidación de los tributos que recaudan y realizar su giro destinado a financiar el servicio público de salud en los términos en que lo establezca el reglamento.

Artículo 72. *Destinación.* Las rentas estipuladas en el artículo anterior se destinarán exclusivamente a financiar el servicio público de salud de las entidades territoriales de conformidad con las prioridades y conceptos de gasto que determinan las disposiciones legales del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 73. *Transferencia de impuestos.* Los recaudos por concepto de impuesto a ganadores de lotería y de impuesto de circulación, deberán transferirse directamente al respectivo fondo seccional, distrital o municipal de salud dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente a aquel en el cual fueron percibidos.

Parágrafo 1º. Cuando se trate de sorteos asociados ordinarios o extraordinarios, las sumas a transferir por concepto del impuesto a ganadores se dividirán por partes iguales entre los entes territoriales titulares del juego asociado y se girarán en el plazo previsto en el presente artículo.

Parágrafo 2º. Tratándose del impuesto de circulación, la entidad asociada transferirá a cada ente territorial, al correspondiente fondo seccional, distrital o municipal de salud, lo recaudado por tal concepto en la respectiva jurisdicción.

Artículo 74. *Transferencias de sorteos extraordinarios.* La sociedad administradora de sorteos extraordinarios girará el setenta por ciento (70%) de sus utilidades, y todos los impuestos que recaude, directamente a los fondos seccionales o locales del departamento, distrito o municipio al cual corresponde cada una de las entidades asociadas o a la entidad territorial a la cual se autorizó el respectivo sorteo.

El treinta por ciento (30%) de las utilidades de las sociedades que administran sorteos extraordinarios, se girará a las entidades socias, quienes lo causarán como ingreso operacional.

Parágrafo. Las sociedades a que se refiere el presente artículo constituirán las reservas de capitalización que autorice el reglamento.

Artículo 75. *Utilidades.* El reglamento establecerá las normas relativas al plan de cuentas conforme a las particularidades de cada una de las empresas y juegos. Podrán establecerse mecanismos para liquidar y girar anticipadamente utilidades en el curso de la vigencia y para realizar al cierre los ajustes necesarios.

Artículo 76. *Incumplimiento en el giro de las transferencias.* El incumplimiento en el giro efectivo y oportuno de las transferencias originadas en los juegos de suerte y azar, tanto en su monto como en sus términos, constituye causal de mala conducta imputable a los funcionarios responsables de la transferencia y al representante legal de la entidad, sin perjuicio de las acciones de carácter disciplinario o penal a que haya lugar.

TITULO XIII

Régimen tributario

CAPITULO I

Impuesto departamental de circulación

Artículo 77. *Definición.* Sin perjuicio de los derechos de explotación, establécese un impuesto de circulación sobre los billetes de lotería y sobre los juegos de azar mayores e intermedios, a favor de los Departamentos y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Artículo 78. *Hecho generador.* Está constituido por la venta de billetes de lotería en la jurisdicción de los Departamentos y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, incluidas las loterías y juegos que pertenezcan a la entidad territorial.

Artículo 79. *Sujeto pasivo.* Son sujetos pasivos del impuesto:

a) En Loterías: La Empresa que emite los billetes;

b) En Juegos de azar mayores e intermedios, las personas naturales o jurídicas autorizadas para operar el juego.

Artículo 80. *Base gravable.* La base gravable para loterías está

constituida por el valor nominal de cada billete o fracción.

Artículo 81. *Tarifa.* La tarifa general aplicable a la base gravable descrita en el artículo anterior, será del 10%.

CAPITULO II

impuesto a premios

Artículo 82. *Definición.* Establécese un impuesto sobre los premios de loterías apuestas permanentes y juegos de azar mayores, intermedios y menores, en favor de los Departamentos y del distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con destino exclusivo a la salud.

Artículo 83. *Hecho generador.* Lo constituye la obtención de premios iguales o superiores a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en los juegos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 84. *Sujeto pasivo.* El sujeto pasivo es la persona natural o jurídica ganadora del premio.

Artículo 85. *Base gravable.* Está constituida por el valor nominal del premio.

Artículo 86. *Tarifa.* La tarifa general aplicable sobre la base gravable descrita en el artículo anterior, es del 15%.

Artículo 87. *Causación.* El impuesto se causa en el momento del pago del premio.

Artículo 88. *Responsables del recaudo.* Las personas naturales o jurídicas responsables de pagar el premio, están obligados a recaudar mediante el mecanismo de retención en la fuente el valor del impuesto, en el momento de pagar los premios a los ganadores.

Cuando los premios sean en especie, previo a su entrega exigirán al ganador el valor del impuesto correspondiente.

Parágrafo. El incumplimiento de estas obligaciones los hará responsables del impuesto correspondiente, sin perjuicio del derecho de repetición contra los ganadores.

Artículo 89. *Transferencia de los recaudos.* Los recaudos efectuados por concepto de premios a ganadores se girarán quincenalmente a los Fondos Seccionales de Salud de los Departamentos y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se distribuirán en partes iguales entre dichas entidades.

CAPITULO III

Impuestos municipales sobre rifas y juegos menores

Artículo 90. *Definición.* Sin perjuicio de los derechos de explotación, establécese un impuesto sobre rifas y juegos menores definidos en la presente ley, en favor de los municipios, distritos y Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con destino exclusivo al sector salud.

Este impuesto no excluye los impuestos de Predial Unificado, Industria y Comercio y su complementario, y el impuesto sobre espectáculos públicos que se genere en desarrollo de las actividades, siempre y cuando no se incluyan dentro de la base gravable los correspondientes a la venta de las boletas, tiquetes, fichas o similares que dan lugar a la obtención del premio.

Artículo 91. *Hecho generador.* Está constituido por la realización de rifas y juegos menores en la jurisdicción de los municipios, distritos y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Artículo 92. *Sujeto pasivo.* Son sujetos pasivos del impuesto sobre rifas y juegos menores las personas naturales o jurídicas por cuya cuenta se realiza la rifa o se efectúa el juego gravado.

Artículo 93. *Base gravable.* La base gravable está constituida por el precio de venta al público de las boletas, tiquetes, cartones, fichas, o similares que dan acceso al juego.

Parágrafo 1º. Cuando se trate de rifas menores promocionales, la base gravable está constituida por el plan de premios.

Parágrafo 2º. Para las máquinas tragamonedas, la base gravable está constituida por cada unidad de juego.

Artículo 94. *Rango tarifario.* La tarifa general aplicable será del 10% como mínimo y del 15% como máximo. Cuando de conformidad con el parágrafo 2º del artículo anterior la base gravable no esté cuantificada en dinero, la tarifa será determinada por el Gobierno Nacional según la categorización de municipios y el perfil del mercado que registre la respectiva rifa o juego reactivo y oscilará entre la (1) mitad (1/2) de un salario mínimo legal mensual (1) y cinco (5) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 95. *Período gravable.* Para los juegos menores permanentes, el período gravable será mensual.

Artículo 96. *Pago del impuesto.* El impuesto se pagará por los responsables o sujetos pasivos, en la Tesorería Municipal, Distrital o del Distrito Capital, según el caso.

Artículo 97. *Transferencia de los recaudos originados en rifas y juegos menores.* Los recaudos mensuales de impuestos y derechos de explotación originados en rifas y juegos menores, se transferirán directamente al Fondo Local de Salud de la respectiva entidad territorial, dentro del mes calendario siguiente.

CAPITULO IV

Normas tributarias comunes

Artículo 98. *Prohibición de gravar el monopolio.* La totalidad de los juegos de suerte y azar a que se refiere la presente ley, por ser explotados en desarrollo de una actividad monopolística de arbitrio rentístico, no podrán ser gravados por entidades territoriales con impuestos, tasas o contribuciones fiscales o parafiscales distintos a los consagrados en esta ley.

Artículo 99. *Responsabilidad de los funcionarios.* A los funcionarios que tengan a su cargo en las entidades administradoras de lotería retener y girar los impuestos respectivos al Fondo de Salud de la entidad correspondiente, le es aplicable la responsabilidad penal prevista para los funcionarios públicos con respecto a la apropiación indebida de fondos del Tesoro Público de que trata el artículo 665 del Estatuto Tributario o las normas que los sustituyan o modifiquen y en términos iguales a los allí previstos.

TITULO XIV

De las autoridades de inspección y vigilancia

Artículo 100. *Inspección, vigilancia y control del monopolio.* A la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a su cargo, le corresponde:

a) Vigilar y controlar a las entidades de cualquier orden, nacional o territorial cuyo objeto sea la administración o explotación de lotería, apuestas permanentes y cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar;

b) Vigilar los Procesos de liquidación, recaudo, giro, cobro, pago, sistemas de fiscalización y utilización de los recursos fiscales y demás arbitrios rentísticos, cualquiera que sea su origen, con destino a la prestación de los servicios de salud;

c) Vigilar las asociaciones, compañías y cualquier forma legal, reglamentaria o contractual de administración y gestión que se constituya para explotar el monopolio;

d) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales especiales a cargo de los sujetos pasivos y retenedores de impuestos con destinación a la prestación de servicios de salud, de conformidad con las disposiciones legales vigentes;

e) Imponer las sanciones, para las cuales está facultada la Superintendencia Nacional de Salud en el Decreto-ley 1259 de 1994, o las normas que lo sustituyan y modifiquen, a las entidades públicas o privadas, a los retenedores, a los representantes legales, a los miembros de las Juntas o Consejos Directivos o Juntas Administradoras, así como a los demás empleados oficiales de las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, cuando no den estricto cumplimiento al régimen previsto en la presente ley, o por cualquier acción u omisión que contrarié los reglamentos del Gobierno Nacional, o las circulares e instrucciones de cumplimiento forzoso adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud;

f) Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas y a las personas que obtengan permisos de explotación del monopolio o que hayan celebrado contratos de concesión para tal fin, con el objeto de obtener un conocimiento integral de la situación financiera y del manejo administrativo del monopolio;

g) Instruir a las entidades vigiladas acerca de los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de las normas que regulan la explotación del monopolio, y señalar los procedimientos adecuados para su cabal aplicación;

h) Tramitar las reclamaciones o quejas que se presenten contra las entidades vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes;

i) En caso de incumplimiento en relación con los requisitos de eficiencia aplicables a las entidades vigiladas, o de incumplimiento en la obligación de girar en forma oportuna y total las transferencias previstas en esta ley y con el objeto de asegurar la obtención de los fines previstos en el artículo 1º de la presente ley, la Superintendencia podrá establecer una vigilancia especial, en cuyo caso la entidad vigilada deberá observar los requisitos que para su funcionamiento establezca la Superintendencia con el fin de enervar, en el término más breve posible, la situación que le ha dado origen, sin perjuicio de lo dispuesto sobre los planes de cumplimiento de que trata la presente ley;

j) Tomar posesión de cualquier sociedad que explote, administre u opere cualquier modalidad de juego de suerte y azar cuando incumpla de manera reiterada y en forma grave, a juicio del Superintendente, los criterios e indicadores de gestión, de eficiencia o de desempeño, o las órdenes, instructivos y circulares, reglamentos y disposiciones que rigen el monopolio, o cuando pongan en peligro los elementos esenciales de confianza, moralidad, las reglas de competencia y las rentas del monopolio rentístico;

k) Autorizar todo proceso de constitución, transformación, fusión, escisión e integración vertical u horizontal de los entes explotadores y

operadores de juegos de suerte y azar, u ordenarlo cuando por razones de calificación de eficiencia o de resolución de conflictos o protección y promoción del mercado, del ingreso de las rentas del monopolio, así lo indiquen, conforme a lo previsto en esta ley respecto de la liquidación, enajenación y toma de posesión;

l) Ordenar la liquidación y el otorgamiento a terceros del desarrollo de la actividad cuando cualquiera de los entes o sociedades que explotan, administran u operan cualquier modalidad de juegos de suerte o azar, no cumpla los requisitos de eficiencia de que trata esta ley, conforme al reglamento;

ll) Promover o realizar estudios de mercado de los juegos de suerte o azar;

m) Las demás previstas en ley o reglamento.

Se podrá autorizar la delegación de funciones del Superintendente Nacional de Salud en funcionarios de la Superintendencia o en otras autoridades administrativas o de control del orden departamental o municipal, o la celebración de contratos con otras entidades públicas o privadas para el mejor cumplimiento de ellas.

Artículo 101. *Control policivo.* A las autoridades municipales y distritales respectivas, les corresponde el ejercicio de las funciones de policía en relación con el funcionamiento de los establecimientos de juego sometidos sólo a las restricciones establecidas por el régimen propio, y sin perjuicio de las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud y de otras autoridades con facultades de inspección, vigilancia y control.

Parágrafo. Las disposiciones distritales y municipales no podrán restringir el ejercicio del monopolio sino con base en las reglamentaciones sobre uso del suelo y protección a menores.

TITULO XV

Régimen de enajenación o liquidación

Artículo 102. *Enajenación o liquidación.* Todas las empresas públicas explotadoras, administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar podrán ser enajenadas o liquidadas, según lo disponga el Gobierno Nacional, a solicitud de la Superintendencia de Salud, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia de que trata la presente ley, una vez se hayan surtido dos (2) evaluaciones periódicas negativas, en un plazo no menor de dos (2) años.

También podrán ser sometidas a liquidación o enajenación conforme a los efectos y según las causales de la toma de posesión, con observancia de los procedimientos previstos en la presente ley.

Parágrafo 1º. La enajenación o liquidación de una empresa monopolística no implica en ningún caso la pérdida para la entidad territorial, de la titularidad y propiedad de las rentas provenientes del monopolio, las cuales gozan de protección constitucional propia.

Artículo 103. La enajenación deberá realizarse con sujeción a lo siguiente:

1. Enajenación del 100% del capital mediante oferta pública a todos los titulares del monopolio.

2. Subsidiariamente, enajenación del 100% del capital o hasta del porcentaje de las acciones pendientes de enajenación mediante oferta pública a las sociedades públicas explotadoras, administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar.

3. En subsidio y solamente cuando no sea posible cumplir los eventos previstos en los dos numerales anteriores, se dará en concesión a empresarios particulares mediante el proceso de contratación previsto en esta ley.

Artículo 104. Para efectos de la liquidación se procederá conforme a las normas del Código de Comercio y a las normas que lo modifiquen o reglamenten que rigen para las sociedades anónimas, sin perjuicio de las facultades y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud a la cual se le atribuyen además, las mismas que el estatuto referido determine para la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 105. *Explotación monopólica por terceros resultante de la enajenación o liquidación.* La explotación del monopolio por terceros será obligatoria cuando proceda lo dispuesto en el artículo 102 de la presente ley.

La entidad territorial podrá asociarse directamente con otra entidad territorial o con una empresa administradora de lotería para el ejercicio del monopolio rentístico de lotería. Si no lo hiciera, se ejercerá por intermedio de una persona natural o jurídica especializada, nacional o extranjera, mediante contrato de concesión previa licitación pública y adjudicación en audiencia pública. En esta licitación podrán participar otras entidades administradoras de lotería.

La entidad territorial dispondrá lo pertinente y solamente podrá explotar el monopolio en forma directa, después de un plazo de cinco (5) años a partir de la fecha de expedición de la providencia que ordenó la liquidación de la empresa pública correspondiente.

En los casos de liquidación además de lo dispuesto en el artículo de la presente ley, la entidad territorial respectiva podrá enajenar los bienes o afectarlos a otras actividades propias de sus competencias legales, o bien, conservarlos para la explotación del monopolio rentístico de lotería, bajo la modalidad contractual más favorable, que se pacte para la concesión a terceros de que trata el presente artículo o cualquier otra modalidad de conveniencia pública.

Artículo 106. *Liquidación de entidades no asociadas.* Para efectos de la liquidación de una entidad administradora de lotería no asociada, la Superintendencia Nacional de Salud dispondrá, previa reglamentación, la constitución de la reserva necesaria para el efecto.

Cuando una entidad asociada asuma la explotación de los juegos que venía administrando la entidad en liquidación, se podrá afectar hasta en

un veinticinco por ciento (25%) la parte de las utilidades de dicha sociedad correspondientes al ente territorial respectivo, mediante la constitución de una reserva durante el período necesario para cubrir los gastos de la liquidación.

Artículo 107. *Procedimiento y efectos de la toma de posesión.* Cuando el Superintendente Nacional de Salud dé la orden y proceda a la toma de posesión, lo hará en forma inmediata, y dicho acto será de aplicación inmediata.

Dicha toma de posesión tendrá los siguientes efectos:

1. El Superintendente al tomar posesión, deberá celebrar un contrato de fiducia, en virtud del cual se encargue a una entidad fiduciaria la administración de la empresa en forma temporal.

2. Cuando la toma de posesión tenga como causa circunstancias imputables a los administradores o accionistas de la empresa, el Superintendente definirá un tiempo prudencial para que se superen los problemas que dieron origen a la medida. Si transcurrido ese lapso no se ha solucionado la situación, el Superintendente ordenará al fiduciario que liquide la empresa.

3. Si se encuentra que la empresa ha perdido cualquier parte de su capital, previo concepto de la comisión respectiva, el superintendente podrá ordenar la reducción simplemente nominal del capital social, la cual se hará sin necesidad de recurrir a su asamblea o a la aceptación de los acreedores.

TITULO XVI

Disposiciones finales

Artículo 108. *Período de ajuste.* Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación de la presente ley, las entidades administradoras de lotería ajustarán su estructura y organización a los términos estipulados en esta ley.

Artículo 109. *Prohibición de operar a entidades no sujetas a la presente ley.* Cumplido el término de un año contado a partir de la expedición de la presente, será prohibida la circulación de la lotería cuya entidad administradora no se haya ajustado a los términos de esta ley hasta la fecha en la cual se acredite por parte de la misma el cumplimiento de los requisitos legales.

Artículo 110. *Facultades extraordinarias.* Facúltase al Presidente de la República, para que en un término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley:

1) Establezca el régimen laboral que garantice el respeto de los derechos de los trabajadores en los procesos de enajenación o liquidación de las empresas de que trata la presente ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución Política y para los solos efectos del monopolio de lotería.

2) Desarrolle el sistema de liquidación o enajenación de empresas monopólicas administradoras de juegos de loterías y de los demás juegos de suerte y azar de que trata la presente ley.

Artículo 111. *Principios para la reestructuración administrativa.* Conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 16, de la Constitución Política, el Presidente de la República podrá modificar la estructura administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud, sujetándose a los siguientes principios y reglas generales:

a) *Eficiencia:* Se aplicarán sistemas y mecanismos de control y participación, así como estímulos, que permitan obtener mayores grados de eficiencia en la gestión;

b) *Inspección y vigilancia:* Las funciones de inspección y vigilancia serán establecidas en los niveles más altos de la administración;

c) *Capacitación:* Se adoptarán Procedimientos de especialización funcional, tecnificación y profesionalización de los servidores públicos.

Artículo 112. *Transitorio, concursos o apuestas hípicos.* Durante los años de 1997, 1998 y 1999, la tasa establecida por el artículo 9º de la Ley 6ª de 1992 sobre los concursos hípicos y las apuestas mutuas del espectáculo de las carreras de caballos será del 0.5% sobre el volumen total de los ingresos que se obtengan por el respectivo juego.

A partir del año 2000, la tasa será nuevamente del 1 %, conforme se prevé en el artículo 9º de la Ley 6ª de 1992.

Artículo 113. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Proposición

Fundamentados en las consideraciones precedentes, con toda atención y respeto nos permitimos solicitar a la honorable Comisión se proceda a dar primer debate al Proyecto de ley número 175 de 1995 Senado, *por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte o azar.*

De la honorable Comisión:

Luis Guillermo Vélez Trujillo, Guillermo Ocampo Ospina, Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 175 de 1995 Senado, *por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte o azar.* Con Pliego de Modificaciones, consta de sesenta y un (61) folios.

El Secretario General Asuntos Económicos,
Rubén Darío Henao Orozco.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 267
DE 1996 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Honorables Senadores:

Me ha correspondido el honor de presentar ponencia del proyecto de ley referido en el título del presente informe y al respecto me permito proponer se le dé curso al Convenio 161, sobre los servicios de salud en el trabajo, adoptado en la 71ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, por las siguientes consideraciones:

El Decreto-ley 1295 de 1994, reglamenta el Sistema General de Riesgos Profesionales, cuyos objetivos básicos son:

El establecimiento de actividades de promoción y prevención, tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como: físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad; fijar las prestaciones económico-asistenciales por concepto de las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (ATEP); y fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen del accidente de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP) y al control de los agentes de riesgos ocupacionales.

Con la legislación existente, y especialmente con la creación del Sistema General de Riesgos Profesionales, el Convenio viene siendo aplicado en nuestro país.

Si este Convenio es aprobado por el Congreso Nacional, Colombia, como país miembro de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, después de consultar con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, quedará comprometido a adoptar y mantener en vigor una legislación que asegure la promoción y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las presentaciones en el evento de su ocurrencia y el fortalecimiento de buscar el origen de las mismas razones que considero lo suficientemente válidas para que este instrumento internacional se apruebe.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda del Senado la siguiente proposición:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 267 de 1996 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.*

Jorge Cristo Sahiún,

Honorable Senador de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 269
DE 1996 SENADO**

por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, acordada en Viena el 11 de abril de 1980.

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que me ha sido conferido por la Mesa Directiva de esta Comisión procedo, dentro de la oportunidad debida, a rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley número 269 de 1996 Senado presentado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Justicia y del Derecho, cuyo objetivo es aprobar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías.

Mi concepto es favorable con base en los siguientes fundamentos:

Necesidad de armonizar los sistemas jurídicos de los diferentes estados

Como consecuencia de la actual tendencia de internacionalización de los mercados y apertura de las fronteras, surge la necesidad de articular la dinámica de las relaciones mercantiles mediante la aplicación de principios normativos ágiles y flexibles enmarcados dentro de criterios de uniformidad, y a la vez, que permitan revestir de un alto grado de seguridad jurídica las transacciones realizadas.

La seguridad jurídica dentro del contexto de las relaciones internacionales de contenido económico, es consecuencia de la adopción de parámetros de carácter internacional, que se refleja no sólo en la naturaleza y estructura del acto jurídico en sí, sino además en la clara determinación de las leyes aplicables y de los funcionarios competentes para conocerlas y aplicarlas. Esto finalmente, promoverá la justicia y equidad en las decisiones que se profieran como resultado de controversias surgidas en el ámbito internacional.

De otro lado, la relación de complemento jurídico que surge al armonizar los sistemas jurídicos nacionales de los diferentes Estados a principios en materia de derecho comercial internacional, permite un mejoramiento de las circunstancias dentro de las cuales los particulares desarrollan sus actividades negociables generando un fortalecimiento del comercio.

Por todo lo anterior, la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre Compraventa internacional de Mercaderías, debe entenderse como un paso hacia una "apertura jurídica" que permitirá que en adelante comerciantes nacionales y extranjeros (exportadores e importadores) hablen el mismo idioma legal en la materia. De esta forma, se logrará disminuir los riesgos que conlleva la "incertidumbre jurídica" a que normalmente están sometidas las partes en este tipo de negocios internacionales.

Esta incertidumbre jurídica, que tanto afecta el comercio internacional y que siempre deja en condiciones de inferioridad a una de las partes, se genera como consecuencia del enfrentamiento de dos o más ordenamientos jurídicos, que entran en conflicto en el momento en que el juez o los árbitros tienen que resolver un litigio originado en un contrato internacional.

Contrato de compraventa internacional de mercaderías

El contrato de compraventa internacional de mercaderías es el contrato de más frecuente uso en el comercio internacional, constituyéndose en el soporte jurídico por excelencia de los intercambios económicos internacionales.

Los Estados que han adoptado las Convenciones de las Naciones Unidas relativas a la Compraventa Internacional de Mercaderías, han integrado formalmente a sus respectivos ordenamientos una normatividad de aplicación específica, limitada a aquellos contratos celebrados entre partes que tienen sus establecimientos en Estados diferentes. Paralelamente a esta normatividad, subsiste, por regla general, otro régimen jurídico distinto que se aplica a los contratos de compraventa de carácter nacional y, eventualmente, a aquellos contratos que no son cobijados dentro del ámbito de aplicación de la respectiva convención.¹

La Convención de las Naciones Unidas debe ser considerada como el más importante instrumento jurídico a emplear cuando se reporten los elementos determinantes de ámbito de aplicación, en la solución de conflictos derivados de las actividades de importadores y exportadores sobre bienes considerados como mercancías, así como en los contratos de distribución o suministro y en los de franquicia de carácter internacional.

La Convención de Viena, que entró en vigor el 1º de enero de 1988, contiene una normatividad que ha gozado de la aceptación de Estados con diversos sistemas jurídicos. Muestra de esta diversidad, son los 11 primeros Estados entre los cuales empezó a regir la Convención: Argentina, China, Egipto, Estados Unidos de América, Francia, Hungría, Italia, Lesotho, Siria, Yugoslavia y Zambia.²

¹ Así, cada Estado ha consagrado en su sistema jurídico la coexistencia de dos derechos de venta: El que rige las ventas internas y aquel que rige las ventas internacionales. Uno y otro sistema se impone con la misma fuerza a las partes y al juez, quienes deben respetarlos, diferenciarlos y aplicarlos según el caso.

ARANGO GÓMEZ GLORIA ISABEL; Revista Política del Instituto de Altos Estudios Jurídicos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Valle; aplicación especial del Derecho de la Compraventa Internacional de Mercaderías-Caso Colombiano-; Cali- Colombia; noviembre de 1994, número 1, páginas 137 y ss.

² La Convención entró en vigencia entre estos Estados el 1º de enero de 1988.

Posteriormente, se adhirieron al tratado Estados con sistemas jurídicos muy similares al nuestro, tales como: México (1989), Chile y España (1991) y Ecuador (1993).

Contenido de la Convención

Aspectos Generales

La Convención, compuesta de 110 artículos, se encuentra integrada por cuatro partes. En ellos se regulan los siguientes aspectos, a saber:

En la primera parte, se establecen disposiciones relacionadas con el ámbito de aplicación, la naturaleza de los contratos de compraventa internacional, y la integración e interpretación tanto de los contratos, como de la Convención.

La segunda parte, regula los aspectos relacionados con la formación de los contratos, en especial, los requisitos de la oferta, su revocatoria o retiro, la aceptación y el perfeccionamiento del mismo.

La tercera parte, dividida en cuatro capítulos, desarrolla el tema de la compraventa de mercaderías. El primer capítulo regula, las reglas generales del contrato; el segundo capítulo las obligaciones del vendedor y las acciones o recursos ante el incumplimiento del aquél; el tercer capítulo las obligaciones del comprador y las acciones en caso de incumplimiento del mismo; el capítulo cuarto la transmisión del riesgo y finalmente, el capítulo quinto las reglas comunes en materia de responsabilidad y evaluación de daños y perjuicios.

La cuarta parte de la Convención, se refiere a las disposiciones finales en materia de depositario, prevalencia, reservas, ratificación, aceptación o aprobación, momento de entrada en vigencia de la Convención, entre otras.

Aspectos Concretos

1. Criterio de aplicación de la Convención

Para determinar si una relación jurídica tiene o no el carácter de internacional, la Convención adopta el criterio del establecimiento de las partes. De tal suerte que la Convención se aplica a los contratos de compraventa de mercaderías celebrados entre partes que tienen sus establecimientos en Estados diferentes³ siempre y cuando se cumplan además una de las siguientes condiciones:

- Que esos Estados sean Estados contratantes, o
- Que, de la aplicación de las normas de derecho internacional privado pertinentes (normas de conflicto), resulte aplicable la ley de un Estado contratante (artículo 1º).

De otro lado, se excluyen del ámbito de aplicación algunos tipos de contratos de compraventa, tales como los celebrados sobre mercaderías adquiridas para el uso personal, familiar o doméstico; valores mobiliarios, títulos o efectos de comercio y dinero; buques, embarcaciones, aerodeslizadores y aeronaves; y finalmente, electricidad. Las compraventas llevadas a cabo en subastas pública y las judiciales (remates) también fueron excluidas expresamente (artículo 2º).

La Convención tampoco se aplica a ciertos aspectos del contrato, tales como:

- La eficacia del contrato o de alguna de sus estipulaciones (nulidad, inexistencia e invalidez);
- Los efectos que el contrato puede producir sobre la propiedad de las mercaderías vendidas (artículo 4º), y
- La responsabilidad del vendedor por los daños corporales causados a una persona por las mercaderías (artículo 5º).

2. Autonomía de la voluntad

En desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad privada, se permite a las partes excluir, de forma expresa o tácita, total o parcial, la aplicación de sus disposiciones (artículo 6º). Cuando las partes han excluido válidamente toda la Convención, su relación se regirá por la ley que determinen las normas de conflicto aplicables. En caso de exclusiones parciales se aplicará la misma regla, pero teniendo en cuenta los principios básicos en que se fundamenta la Convención.

3. Interpretación de la Convención

La interpretación deberá efectuarse teniendo en cuenta no sólo el carácter internacional de la Convención, sino además en consideración a la necesidad de procurar una aplicación uniforme de sus disposiciones, asegurando la observancia del postulado de la buena fe en la práctica del comercio internacional.

Los vacíos o lagunas en materias reguladas expresamente por la Convención, deberán llenarse mediante la aplicación de los principios generales que la fundamentan y a falta de los mismos con la ley aplicable.

Adicionalmente, la Convención también determina la forma como habrá de interpretarse las declaraciones de las partes, los usos y prácticas (artículos 8º y 9º).

4. Aspecto formal del contrato

La regla general es que el contrato no está sujeto a ningún requisito formal (artículo 11). Sin embargo, se exigirá documento escrito, de conformidad con la legislación interna de los Estados, para la celebración, la modificación o la extinción del contrato de compraventa por mutuo acuerdo, la oferta, la aceptación o cualesquiera otras manifestaciones de intención, cuando un Estado haga uso de la reserva prevista en el artículo 96.

5. Formación del contrato

En lo que respecta a la formación del contrato, la Convención regula lo referente a la oferta, la aceptación de la misma y el perfeccionamiento del contrato.

La oferta entendida como la propuesta de celebrar un contrato dirigida a una o varias personas determinadas, siendo suficientemente precisa e indicativa de la intención del oferente de quedar obligado en caso de aceptación, es

regulada en cuanto a sus requisitos, efectos, revocación y extinción en los artículos 14 a 17 de la Convención.

De otro lado, la aceptación, según los artículos 18 a 32, debe ser entendida como la declaración u otro acto del destinatario de la oferta que indique asentimiento a la misma. De esta manera, la Convención regula lo relacionado con la expresión, efectos, plazo para manifestarla, retraso, y retiro de la aceptación.

Finalmente, la Convención señala que el contrato se perfeccionará en el momento de surtir efecto la aceptación de la oferta, según los parámetros que en la misma se estipulan. De tal suerte, se adopta la llamada teoría de la recepción, según la cual las comunicaciones de las partes surten sus efectos al momento en que son recibidas por el destinatario.

6. Obligaciones del vendedor

Son obligaciones del vendedor entregar las mercaderías en el lugar y tiempo acordado; transmitir la propiedad al comprador; y entregar todos los documentos relacionados con las mercaderías según lo establecido en el contrato y en la Convención (artículos 30 a 34).

Se definen ciertas responsabilidades del vendedor lo que, en consecuencia, genera a su cargo otro tipo de obligaciones, tales como contratar el transporte y el seguro (artículo 32, numerales 2º y 3º), tomar las medidas necesarias para custodiar y conservar las mercaderías hasta que el comprador las recoja (artículos 85, 87 y 88), y adoptar las medidas necesarias para reducir las pérdidas en caso de incumplimiento por parte del comprador (artículo 77).

Finalmente, en este tópico, la Convención impone al vendedor la obligación de entregar las mercancías en la cantidad, calidad, tipo, y forma de envase o embalaje estipulados en el contrato; libres de pretensiones o derechos de terceros, inclusive los relacionados con propiedad intelectual (artículos 35, 41, 42, 43 y 44).

7. Obligaciones del comprador

Son obligaciones esenciales del comprador pagar el precio de las mercaderías en el tiempo y lugar pactados (artículos 52, 54 a 59), y recibirlas en las condiciones establecidas en el contrato y la Convención (artículos 52 y 60). Otras obligaciones son: Conservar las mercaderías (artículos 85 a 88) y tomar las medidas necesarias para reducir pérdidas en caso de incumplimiento (artículo 77).

³Si bien el concepto de establecimiento no coincide exactamente con el de domicilio éste se ha definido como un lugar estable y permanente para la realización de negocios. Cuando una parte no posea un establecimiento en esos términos, se tendrá en cuenta entonces su residencia habitual. Cuando, por el contrario, una parte tenga más de un establecimiento, se tendrá en cuenta aquel que tenga una relación más estrecha con el contrato y con su cumplimiento (artículo 10). Ver: (Adame).

8. incumplimiento de las obligaciones contractuales

El criterio adoptado por la Convención para determinar si ha habido o no incumplimiento, está determinado por un factor objetivo básico: la existencia o no de un daño. De esta manera entra a definir el incumplimiento esencial, previsible y parcial.

El incumplimiento es esencial cuando tiene la capacidad de privar sustancialmente a una parte de lo que tenía derecho a esperar en virtud del contrato, salvo que la parte que incumple no hubiere previsto el resultado y que una persona razonable de la misma condición no lo hubiera previsto en la misma situación (artículo 25).

El incumplimiento es previsible cuando después de celebrado el contrato, resulta manifiesto que uno de los contratantes no cumplirá con una parte de sus obligaciones contractuales (artículo 71).

Finalmente, el incumplimiento es parcial cuando: las mercaderías se entregan incompletas, se deja de cumplir alguna de las obligaciones sucesivas, el pago es parcial, o se deja de pagar una de las cuotas del precio a plazos (artículos 51 y 73).

9. Exoneración de responsabilidad por incumplimiento

Según la Convención, la parte incumplida no será responsable cuando el incumplimiento se deba a un "impedimento" ajeno a su voluntad (artículo 79), o cuando el incumplimiento fue causado por una acción de la otra parte (artículo 80).

10. Recursos y acciones de las partes

El comprador en caso de incumplimiento del vendedor, tiene derecho a: requerir la indemnización de daños y perjuicios (artículo 45.1.b), exigir el cumplimiento (artículo 46), fijar un plazo suplementario para que el vendedor cumpla (artículo 47); declarar la resolución del contrato (artículo 49), rebajar proporcionalmente el precio de las mercaderías que no están conformes con el contrato (artículo 50), rechazar las mercaderías entregadas con anticipación o en exceso (artículo 52), exigir garantía suficiente de cumplimiento (artículo 71), retener las mercancías cuando el vendedor se niega a reembolsar los gastos de conservación (artículo 86-1), y vender las mercaderías y retener parte del precio, cuando el vendedor se demora en retirar aquellas que han sido rechazadas (artículo 88).

El vendedor, en caso de incumplimiento del comprador tiene derecho a: exigir la indemnización de daños y perjuicios (artículo 61-1-b), demandar el cumplimiento del contrato (artículo 62), fijar un plazo suplementario para que el comprador cumpla (artículo 63), declarar la resolución del contrato (artículo 64), proceder unilateralmente a la especificación de las mercaderías (artículo 65), reclamar garantía de cumplimiento (artículo 71), retener las mercancías cuando el vendedor se niega a reembolsar los

gastos de conservación (artículo 86-1), y vender las mercaderías y retener parte del precio, cuando el comprador se demora en retirarlas.

11. Transmisión del riesgo

Por regla general, las partes se ocupan de definir cuál de ellas correrá el riesgo de la pérdida de las mercaderías, bien en forma directa o mediante la remisión a los términos comerciales ("incoterms"), desarrollados por la Cámara de Comercio Internacional. No obstante, la Convención contiene normas supletivas para ser aplicadas en ausencia de acuerdo expreso o tácito de las partes.

De tal suerte, la Convención se encarga de definir, el riesgo, el momento en el cual ocurre la transmisión del mismo y los casos en que puede ocurrir la reversión del riesgo al vendedor.

12. Reservas

La Convención dispone en forma taxativa, cuáles son las declaraciones o reservas que le está permitido hacer a los Estados contratantes (artículo 98). Estas declaraciones son:

a) No aplicación de las partes II o III de la Convención (artículo 92): Esta declaración permitiría a los Estados mantener la aplicación de las Convenciones de La Haya sobre el contrato de compraventa internacional y la formación del contrato.

Hasta el 31 de diciembre de 1994 habían hecho esta reserva sólo cuatro Estados: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, quienes excluyeron la aplicación de la parte II. Colombia no tendría razones para hacer esta reserva, ya que no acogió las leyes uniformes de La Haya;

b) No aplicación de la Convención en determinadas unidades territoriales (artículo 93). Colombia como república unitaria y soberana no podría hacer uso de esta reserva, por cuanto la misma fue concebida para estados federales o similares;

c) No aplicación de la Convención con respecto a ciertos países (artículo 94). Esta reserva está dirigida a los países de ciertas regiones económicas con acuerdos que permiten la aplicación de un régimen jurídico común en la materia.

Nuestro país no pertenece a ningún sistema regional que regule la compraventa internacional por lo cual consideramos que no habría necesidad de hacer la reserva;

d) No aplicación de la Convención cuando una de las partes no tiene su establecimiento en un Estado contratante y como consecuencia de la aplicación de normas de conflicto (artículo 95).

A diciembre de 1991 habían hecho esta reserva los Estados Unidos de América, Checoslovaquia, la República Popular de China y Canadá. Se considera que Colombia debe abstenerse de hacer esta declaración, por cuanto, excluir la aplicación de la Convención con respecto a Estados no contratantes, sería quitarle dinámica al proceso de armonización del derecho mercantil internacional;

e) Celebración del contrato de compraventa internacional por escrito (artículo 96).

Esta declaración será usada por aquellos Estados cuya legislación exige que la compraventa conste por escrito. Colombia no tendría razón de hacer esta reserva, ya que nuestra legislación comercial no exige el cumplimiento de dicha formalidad.

El ordenamiento interno colombiano y la convención sobre compraventa internacional de mercaderías

La Convención de las Naciones Unidas sobre la Compraventa internacional de Mercaderías es procedente a la luz de la legislación Colombiana, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. Concordancia con la Constitución Política de Colombia

La uniformidad jurídica en la material que se logrará mediante la adopción de la Convención, permitirá el desarrollo del comercio internacional, abrirá nuevos mercados a nuestros nacionales y hará más atractivo nuestro país para adelantar este tipo de transacciones. Esto finalmente, permitirá el cumplimiento del principio del bien común establecido en el artículo 333 de nuestra carta magna.

2. Concordancia con las disposiciones legales de nuestro ordenamiento jurídico

Para la aplicación de la Convención no es necesario reparar en la naturaleza civil o comercial del acto, sin embargo, por el objeto mismo de los contratos que ella regula, en la mayoría de los casos estaremos frente a un acto que nuestro ordenamiento calificará como mercantil (artículo 20 del Código de Comercio). Por consiguiente, a pesar de que el Contrato de Compraventa se encuentra regulado en nuestro ordenamiento tanto en el Código Civil como en el Código de Comercio, nuestro análisis se centrará en el estudio de las normas de este último.

En virtud del principio de la territorialidad de la ley, las normas del Código de Comercio se aplicarán a los comerciantes nacionales o extranjeros residentes en nuestro país, con respecto a actos de comercio celebrados y ejecutados dentro de nuestro territorio soberano. Esta regla general tiene excepciones, en concreto cuando dentro de la relación jurídica contractual existe un elemento extranjero, que nos enfrenta a la necesidad de reconsiderar la aplicación de la ley colombiana.

Para la solución de esos casos, nuestro Código de Comercio no contiene una normatividad particular, simplemente, siguiendo la concepción amplia de "derecho internacional privado", se consideran normas especiales mediante las cuales se orienta a las partes y al juez, para determinar la ley aplicable.

En este sentido, el artículo 869 de nuestro Código de Comercio dispone: *la ejecución de los contratos celebrados en el exterior que*

deban cumplirse en el país, se regirá por la ley Colombiana. Por su parte el Código Civil complementa estas normas de conflicto en materia contractual y dispone que la forma de los contratos se rige por la ley del lugar de su celebración (artículo 21), y sus efectos por la ley del lugar donde el contrato habrá de ejecutarse o los efectos habrán de cumplirse (artículo 20 del Código Civil).

Trasladándonos al caso particular de los contratos de compraventa internacional de mercaderías, celebrados entre partes que tienen su establecimiento en Estados diferentes, tenemos que un comerciante establecido en Colombia deberá tener en cuenta:

- a) El lugar de la celebración del contrato con el objeto de determinar las formalidades del acto jurídico y del perfeccionamiento del mismo;
- b) El lugar en donde el contrato deberá ser ejecutado, es decir, en dónde tendrá lugar la entrega de las mercaderías y la cancelación del precio, para determinar la ley aplicable y así definir sus obligaciones y las acciones que tiene en caso de incumplimiento de su contraparte.

Lo anterior, ocasionado por la evidente falta de una ley uniforme en esta materia genera una incertidumbre jurídica que en ningún caso puede ser conveniente para el desarrollo del comercio internacional, y los intereses de nuestros naciona-

les. Esto desaparecerá a partir del momento en que nuestro país apruebe y se adhiera a la Convención sobre los Contratos de Compraventa internacional de Mercaderías.

En consecuencia propongo a la honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 269 de 1996 Senado, por medio de la cual se aprueba la convención de las Naciones Unidas sobre los contratos de compraventa internacional de mercaderías.

De los honorables Senadores, atentamente,
José Guerra De la Espriella,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 243-Miércoles 19 de junio de 1996
SENADO DE LA REPUBLICA
PONENCIAS Págs.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 81 de 1995 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto del Centro de Ciencia y Tecnología del Movimiento de los países No Alineados y otros países en desarrollo, hecho en Nueva York el 4 de febrero de 1985 1

Págs.

Ponencia para primer debate el Proyecto de ley número 06 de 1994 Cámara, 111 de 1995 Senado, por la cual se fijan normas sobre construcción de rampas en estaciones o paraderos de servicio de transporte masivo en beneficio de los limitados físicos 2

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 1995 Senado, por medio de la cual se aprueba el acta final de la Asamblea Constitutiva del Centro para los servicios de información y asesoramiento sobre la comercialización de los productos pesqueros en América Latina y el Caribe, Infopesca, Suscrita en San José de Costa Rica el 18 de febrero de 1994 3

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 175 de 1995 Senado, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar 4

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 267 de 1996 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo 21

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 269 de 1996 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, acordada en Viena el 11 de abril de 1980 21