



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - N° 716

Bogotá, D. C., jueves 16 de octubre de 2008

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2007 CAMARA, 235 DE 2008 SENADO

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 643
de 2001, que fija el régimen propio del monopolio
rentístico de los juegos de suerte y azar.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

Respetado señor Presidente.

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, al **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar”.

1. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 336 de la Constitución Política establece, en su inciso 3º, que “la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental” y, en su inciso 4º, que “las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud”.

Estas disposiciones superiores fueron cumplidas con la expedición de la Ley 643 del 16 de enero de 2001, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

Ley que en su contenido general ha superado los análisis de exequibilidad que ha decidido la Corte Constitucional, haciéndola efectiva y estable de manera general frente a una necesidad que planteó el constituyente primario y que solo fue posible 10 años después. Los cambios que hoy se evidencian en el régimen propio obedecen esencialmente a la necesidad de adecuar la operación de los juegos de suerte y azar a las innovaciones de tipo tecnológico, lo cual le permitirá al Estado obtener mayor control de la comercialización y estructura de cada modalidad de juego.

Adicionalmente, se garantiza que en la operación indirecta de los juegos, esto es a través de contratos de concesión, las ofertas obedezcan a los últimos requisitos dados por el Estatuto de Contratación Pública (Ley 1150 de 2007) donde la oferta económica y técnica más favorable para el Estado es la que marca la pauta.

Otra causal que se evidencia para reformar la ley, tienen que ver con el aumento de la tarifa de los gastos de administración que perciben las entidades concedentes, con ello, se pretende que el Estado como administrador del monopolio a través de las empresas señaladas para el efecto cuente con mayores recursos para mejorar las acciones en contra del juego ilegal.

En resumen, se necesita que, mediante una serie de reformas a la ley que regula la organización, administración, operación, control y explotación de los monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, se logren superar algunas de las deficiencias apreciadas en la operación del régimen monopolístico.

2. DESCRIPCION DEL PROYECTO DE LEY

En ese orden de ideas, el **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, promueven una serie de reformas a la Ley 643 de 2001, las cuales buscan resolver varios de los principales problemas del régimen, como son:

- Garantizar la viabilidad y un alto grado de eficiencia en la gestión de los operadores privados.

- Mayores ingresos por concepto de gastos de administración para Etesa, convirtiéndola en una entidad autosuficiente y que de mayores resultados, así como garantizar su funcionamiento presupuestal autónomo.

- Atacar el juego ilegal, dotando al ente administrador del monopolio de un mecanismo administrativo que le permita que una vez se detecte la operación ilegal de un instrumento de juego localizado (máquina tragamonedas, sistema de bingo, instrumento de casino) pueda aprehender y/o retener este elemento, hasta tanto el operador no cancele los derechos de explotación y las sanciones previstas por la ley, así mismo, para estimular su eficiencia en cuanto al control del juego ilegal.

- Unificar el término de caducidad para los documentos de juego de todas las modalidades.

- Se abre la posibilidad a que los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes o chance sean girados directamente por parte de los operadores a los fondos de salud, con el fin de procurar que dichos recursos lleguen oportunamente a su destinatario legal.

- Estimular la asociación de empresas de lotería y brindarles la oportunidad a aquellas que se encuentren en causal de liquidación, que no hayan transferido los recursos para la salud en el último año o no se encuentren operando, para que mediante la figura de la asociación se puedan reactivar, constituyendo empresas viables, que puedan recuperar para sus departamentos los recursos para la salud que han dejado de generar.

- Se autoriza a los Departamentos y el Distrito Capital para que, a través de las Empresas Industriales y Comerciales, como titulares de las rentas provenientes de la explotación del monopolio, puedan iniciar la operación de otros juegos diferentes a la Lotería Tradicional o de billetes, con el fin de que puedan incrementar sus recursos para la salud.

- Para efectos de darle viabilidad financiera a Fondoaz y garantizar su existencia y funcionamiento, se propone que además de la contribución parafiscal de los loteros y colocadores independientes profesionalizados de apuestas permanentes, los concesionarios de este juego aporten un 3% de los derechos de explotación que se pagan por la venta colocada de manera independiente. Con estos recursos adicionales, originados en el sector de los juegos de suerte y azar y destinado al mismo sector, para beneficio de los colocadores del juego de lotería o de apuestas permanentes, se espera constituir un fondo que pueda prestar servicios de salud a esta población.

3. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Una vez presentado el **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, los suscritos ponentes hemos sostenido una serie de reuniones con los sectores comprometidos en la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, con el fin de identificar otros aspectos que sean susceptibles de mejorar en la Ley 643 de 2001 para que pueda cumplir cabalmente con lo ordenado en el artículo 336 de la Constitución Política.

Adicionalmente conocimos y tuvimos en cuenta el pliego de modificaciones presentado por el Gobierno, muchas de las cuales fueron tenidas en cuenta y hacen parte del articulado propuesto.

Estos se refieren, básicamente, a brindar garantías al apostar, combatir la ilegalidad y generar mayores recursos que permitan garantizar las funciones de inspección, vigilancia y control, y en general, mejorar la operación y explotación del monopolio que conllevan a la consecución de más recursos para el sector.

De las mismas han salido las siguientes modificaciones, tanto al Proyecto de ley como a la Ley 643 de 2001, que se adicionarán en el texto propuesto para el segundo debate:

- Se modifican los párrafos del artículo 2° del **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por cuanto el proceso ejecutivo que se proponía para la reclamación judicial de los premios podría prestarse para permitir el cobro de apuestas fraudulentas, dejando, en algunos casos, sin herramientas legales al operador del juego para contrarrestar dicha situación. Es de anotar, que en su mayoría, las reclamaciones por no pago de premios, surgen por formularios que no entraron al escrutinio o que presentan dudas en cuanto a la originalidad del documento y por lo general son por premios altos. Adicionalmente se confía en que esta situación vaya desapareciendo a medida que se incremente la sistematización de la operación en línea y tiempo real.

- De acuerdo a las discusiones que generaron las diversas propuestas en torno a la modificación del artículo que se refiere al aumento de los gastos de administración, se propone se mantenga el texto aprobado en primer debate, teniendo en cuenta la resistencia de que fue objeto la propuesta del Gobierno Nacional de plantear una gradualidad en los gastos de acuerdo al incremento de la sistematización en línea y en tiempo real, una postura poco aceptada al interior de las comisiones, por lo que consideramos ajustado que el incremento sea en una cifra exacta y sin sujeción a condiciones tecnológicas.

- La ampliación del término de duración de los contratos se justifica por la obligatoriedad de colocar toda la operación de los juegos de suerte y azar en línea y en tiempo real, ya que para el Estado esta condición implica el control total de la operación y en consecuencia la ley debe responder a las inversiones que realicen todos los operadores para la puesta en marcha de la conexión con las entidades concedentes de todas sus apuestas.

- Se abre la posibilidad de que los juegos promocionales y las rifas de competencia de entidades

territoriales puedan ser explotados y autorizados a través de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de sus jurisdicciones.

- Sobre la recompra de cartera, se trata de sanear comercialmente las obligaciones pendientes utilizando la estrategia de venta de la propia cartera al deudor en condiciones favorables, con lo cual se ha logrado recuperación de buena parte de los activos en medio de la crisis financiera de los años anteriores. El Gobierno propuso esta figura en la fallida reforma tributaria del año 2004, como un instrumento para el saneamiento fiscal y contable, el cual era también exigido por las Contralorías y la Contaduría General de la Nación. Se retoma este instrumento para efecto de sanear el sector del juego respecto de las obligaciones con una antigüedad superior a siete años, que difícilmente son cobrables y afectan los estados financieros de las entidades territoriales. Los operadores del juego tendrán derecho a recomprar sus propias deudas, pagando el 80% del capital sin sanciones ni intereses, con un procedimiento automático para su aceptación por parte de las entidades territoriales, lo cual permitirá una recuperación de recursos para las mismas, y una depuración de deudas y controversias pendientes desde hace muchísimos años.

Cabe mencionar que en otras ocasiones se han proferido disposiciones que buscan el saneamiento de la cartera de la DIAN y entes territoriales, como son la Ley 1066 de 2006 *“por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, en la que, en virtud de lo ordenado en el parágrafo transitorio de su artículo 7° (últimos incisos), existió una rebaja de los intereses de mora; la Ley 1175 de 2007 *“mediante la cual se establecen condiciones especiales en materia tributaria”*, y se condona el 70% de los intereses de mora, en su artículo 1°; y la Ley 1111 de 2006 *“por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”*, la cual en su artículo 54, permitió mediante conciliación, pagar el 80% de la deuda del impuesto, condonando el valor total de las sanciones e intereses, lo cual también había sido previsto en normas anteriores.

- Tal como se anunció, la importancia de estudiar las posibles reformas a los artículos 32 y 33 de la Ley 643 de 2001, se basa en proponer un cambio sustancial en el concepto de juegos localizados, a fin de actualizar el término jurídico a las realidades del mercado de los juegos que se pueden ofertar en establecimientos dedicados a la operación de juegos localizados, combinados con cualquier modalidad de juegos aceptados por la ley de régimen propio. Lo importante a nuestro juicio, es que la actividad del establecimiento sea únicamente la operación de juegos de azar, cualquiera sea su modalidad.

4. ACTIVIDADES HIPICAS

En la Exposición de Motivos, también se incluyó por solicitud del Ministerio, impulsar esta actividad en Colombia:

La Hípica en Colombia

El caballo ha estado inscrito en la historia de Colombia como elemento colonizador, como elemento de trabajo, como elemento de recreación, como elemento

doméstico. Se puede afirmar que la industria hípica ha sido una de las primeras en conformarse como tal en nuestro país.

En Colombia por causa directa de los impuestos del orden nacional y municipal que han existido sobre la actividad hípica, y de la falta de estímulo y de apoyo oficial se han cerrado muchos hipódromos y escenarios hípicos: Bogotá (La Gran Sabana, La Merced, La Magdalena, de Bogotá, Techo, Los Andes) Cali (Longchamp, Versalles, San Fernando, Del Valle) Medellín (Bosque Municipal, Los Libertadores, La Floresta, San Fernando) Manizales (Chipre, La Gran Barranca, Palogrande) Pereira (La Popa, Matecaña, la Vibora) Villa de Leyva (La Villa).

Las dimensiones de la hípica en Colombia a la fecha son:

Nacimiento por año	150
Volumen de apuestas 2005	US\$6.5 millones
Carreras disputadas	620
Premios repartidos	\$1.700.000.000
Empleos directos	28.000
Empleos indirectos	92.000
Caballos en entrenamiento	420
Reproductores	21
Yeguas	350
Sectores:	Caballos de carreras
	Caballos de paso
	Deportes ecuestres (salto, adiestramiento, trial)
	Caballos cuarto de milla
	Caballos árabes
	Criollos llaneros
	Caballos españoles

VENTAJAS COMPETITIVAS

La industria hípica tiene un potencial en Colombia determinado por: Tradición, afición y personal calificado.

Condiciones ambientales (tierras, pastos, altitudes, régimen de lluvias)

Las cuales permiten desarrollarla muchísimo más que en la actualidad y permiten pensar en la capacidad que tenemos de abastecer mercados naturales inmediatos (Panamá, Ecuador, Caribe), los cuales carecen de esas condiciones. Y en los cuales ya nuestros caballos han competido con muy buen éxito. Mientras que el promedio general en las ventas de potros en Estados Unidos, el productor más grande de caballos en el mundo y principal abastecedor del área, fue para el año 2002 de US\$52.000, en Colombia el promedio de nuestras ventas fue para el mismo año de \$6.000.000.

Existe entonces un mercado, unas condiciones y una inmensa posibilidad de convertirnos en exportadores de caballos.

Otra posibilidad concreta radica en desarrollar el negocio de “maquila” equina. Si se tiene en cuenta que

en Estados Unidos el sostenimiento diario de una yegua en un haras tiene un costo promedio a la fecha – enero 2006 – de US\$25, en Colombia ese mismo costo es del orden de US\$4. Aprovechando nuestras condiciones ambientales, perfectamente pueden pensarse en desarrollar este negocio a precios favorables para quienes enviarían a Colombia sus yeguas durante el proceso de gestación, y generando importantes ingresos para Colombia a la par que multiplicando los empleos.

Con la población que tiene Colombia, su composición sociodemográfica, y la tradición hípica que tiene, también es necesario considerar el gran potencial del mercado interno.

Para desarrollar este proceso, al igual que darle nombre internacional a nuestra industria equina se necesita fundamentalmente de mecanismos de fomento.

De los honorables Representantes a la Cámara,

Alfredo Ape Cuello Baute, Felipe Fabián Orozco Vivas, María Violeta Niño Morales, Ponentes Coordinadores; *Angel Custodio Cabrera, Carlos Augusto Celis, Wilson Borja Díaz, Julián Silva Meche, Guillermo A. Santos Marín, Jairo Alberto Llanos Gómez*, Ponentes.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO
194 DE 2007 CAMARA, 235 DE 2008 SENADO**

por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar:

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el último inciso del artículo 4º de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Las empresas públicas explotadoras y administradoras del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control podrán suspender definitivamente los juegos no autorizados y las prácticas prohibidas y dar traslado a las autoridades competentes cuando pueda presentarse detrimento patrimonial del Estado, pérdida de recursos públicos o delitos. En tal sentido, en relación con los juegos de su competencia, podrán frente a los operadores ilegales:

a) Citar o requerir a los operadores ilegales u operadores que realicen juegos prohibidos o prácticas no autorizadas o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios, recibir declaraciones, confrontaciones y reconocimiento;

b) Solicitar el apoyo de las autoridades del Estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias que así lo requieran;

c) Tomar las medidas necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión o decomiso de los elementos de juego.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que les competen a las autoridades de policía”.

Artículo 2º. Modifíquese el inciso 3º del artículo 5º de la Ley 643 de 2001 y el inciso 2º del parágrafo, así:

“Están excluidos del ámbito de esta ley los juegos de suerte y azar de carácter tradicional, familiar y escolar, que no sean objeto de explotación lucrativa por los jugadores o por terceros, así como las competiciones de puro pasatiempo o recreo; también están excluidos los sorteos promocionales que realicen los operadores o concesionarios de cualquier modalidad de juegos de suerte y azar, los comerciantes o los industriales para impulsar sus ventas, los juegos promocionales de las beneficencias, loterías, SCPD y los sorteos de las sociedades de capitalización que sólo podrán ser realizados directamente por estas entidades.

En todos los juegos de suerte y azar los documentos de juego deberán ser presentados al operador para su cobro, en un término máximo de seis (6) meses siguientes a la fecha de realización del sorteo. Presentado oportunamente el documento de juego para su pago, si no es cancelado por el responsable, el apostador podrá reclamar judicialmente el pago del mismo mediante el proceso verbal de mayor y menor cuantía, indicado en el Capítulo I del Título XXIII del Código de Procedimiento Civil. En todo caso la reclamación de premios por toda clase de juegos tendrá una caducidad judicial de un (1) año, contados a partir de la fecha de la realización del sorteo”.

Artículo 3º. Modifíquese el inciso 3º y adicionasen dos párrafos al artículo 7º de la ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“A partir de la vigencia de la presente ley, el término establecido en los contratos de concesión para la operación de los juegos de suerte y azar será de diez (10) años.

Parágrafo 1º. Solo se podrá celebrar contratos de concesión con terceros que demuestren la capacidad para operar el juego en línea y en tiempo real.

Parágrafo 2º. Dentro de los siguientes tres (3) años, a partir de la vigencia de la presente ley, la operación de juegos localizados, deberá realizarse en línea y en tiempo real, según la gradualidad que para el efecto reglamentará el Gobierno Nacional”.

Artículo 4º. Adiciónese un parágrafo al artículo 8º de la Ley 643 de 2001, así:

“Parágrafo. Los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes o chance serán girados directamente por parte de los operadores de apuestas permanentes o chance a los fondos de salud dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes”.

Artículo 5º. Modifíquese el inciso 2º del artículo 9º de la Ley 643 de 2001 y adicionese tres párrafos, así:

“Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración, un porcentaje del seis por ciento (6%) de los derechos de explotación, con excepción de los concesionarios del juego de apuestas permanentes, los cuales reconocerán un tres por ciento (3%) de los derechos de explotación a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración.

Parágrafo 1°. En los gastos de administración que le sean reconocidos a la entidad concedente esta deberá incluir las acciones destinadas al control del juego ilegal”.

Parágrafo 2°. En los contratos actualmente vigentes o en los cuales no se haya discriminado los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y a los gastos de administración, el concesionario reconocerá como gastos de administración un porcentaje del tres por ciento (3%) de los derechos de explotación.

Parágrafo 3°. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, los derechos de explotación se distribuirán así: 70% para Bogotá y 30% para Cundinamarca.

Artículo 6°. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 11 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“*Parágrafo.* “Para la comercialización de billetes de lotería tradicional se podrá ampliar su cobertura mediante nuevos canales de distribución, siempre y cuando cumpla el máximo estipulado en la emisión de la billetera”.

Artículo 7°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 14 de la Ley 643 de 2001, y agréguese un parágrafo así:

“Administración de las loterías. Las loterías tradicionales o de billetes serán administradas por Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden Departamental, o del Distrito Capital, o por asociaciones de Loterías, o por la asociación de varias Empresas Industriales y Comerciales del Estado administradoras de la lotería tradicional o de billetes, o por Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD), creadas por la asociación de varios departamentos y/o el Distrito Capital. La participación en las SCPD será autorizada por la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital, a iniciativa del Gobernador o Alcalde, según el caso. Estas empresas y sociedades tendrán personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto social será la administración y/o operación de la lotería tradicional o de billetes y de los demás juegos de su competencia contemplados en esta ley”.

Parágrafo 1°. Las loterías asociadas que se encuentren en proceso de liquidación reactivarán su operación inmediatamente.

Artículo 8°. Adiciónense dos párrafos al artículo 15 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“*Parágrafo 2°.* Se incentivarán las asociaciones de loterías en las cuales podrán participar las loterías del país, cuya decisión de vinculación será autorizada por las respectivas Juntas Directivas de las Loterías. La Lotería Cruz Roja y las loterías constituidas como sociedades de capital público representan cada una un solo derecho y podrán participar de las asociaciones. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para constituir dichas asociaciones.

En todo caso, será obligatoria la asociación de las empresas de loterías que al momento de la promulgación de la presente ley no estén operando, que durante el año inmediatamente anterior se encuentren en causal

de liquidación, o que tengan deudas pendientes con los Fondos de Salud. En el último evento, las empresas de Lotería que tengan acuerdos de pago para ponerse al día y le estén dando cumplimiento, no estarán obligadas a asociarse.

Las empresas que se encuentren en cualquiera de las causales de asociación obligatoria, mencionadas en el presente artículo, tendrán que realizar el proceso de asociación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y cada asociación tendrá como mínimo un número de cinco (5) socios. Si transcurridos esos seis (6) meses correspondientes la empresa no se ha asociado, se procederá a su liquidación por parte del departamento y/ o Distrito Capital.

A partir de la promulgación de la presente ley, el derecho de explotar el juego de lotería tradicional, sólo corresponderá a los Departamentos, Distrito Capital y los Municipios que actualmente ejerzan el derecho de sus Departamentos y a la Lotería Cruz Roja.

Parágrafo 3°. Para iniciar el proceso de asociación, los Departamentos o el Distrito Capital según sea el caso, deberán asumir el pasivo de su correspondiente Empresa Industrial y Comercial del Estado, administradora de lotería”.

Artículo 9°. Modifíquese el inciso 2° del artículo 22 de la Ley 643 de 2001 y adiciónase un inciso el cual quedará así:

“Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, de conformidad con los términos y condiciones establecidas por el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 10. Modifíquese el inciso 2° del artículo 25 de la Ley 643 de 2001 el cual quedará así:

“Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, de conformidad con los términos y condiciones establecidas por el artículo 3° de la presente ley”.

Artículo 11. Modifícase el inciso 1° y 4° del artículo 32 de la Ley 643 de 2001 y adicionase dos incisos, el cual quedará así:

“Artículo 32. Juegos Localizados. Son modalidades de juegos de suerte y azar que operan con equipos o elementos de juegos, en establecimientos de comercio dedicados a esta actividad, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar, tales como los bingos, videobingos, esferódromos, máquinas tragamonedas, los operados en casinos y similares. Son locales de juegos aquellos establecimientos en donde se combinan la operación de distintos tipos de juegos de los considerados por esta ley como localizados o aquellos establecimientos en donde se combina la operación de juegos localizados con otras modalidades de juegos de suerte y azar”.

En los municipios donde se pretenda operar juegos de suerte y azar localizados se deberá tener en cuenta el plan de ordenamiento territorial de cada municipio, ello para expedir la certificación que avala la ubicación de un establecimiento de juegos.

El número mínimo de elementos de juego, deberá ser el señalado a continuación:

Item	Número de habitantes por municipio	Elementos de juego
1	De 500.001 en adelante	20
2	De 100.001 a 500.000	16
3	De 50.001 a 100.000	13
4	De 25.001 a 50.000	11
5	De 10.001 a 25.000	7
6	De menos de 10.000	3

Artículo 12. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“Artículo 37. *Eventos hípicas.* Corresponde a los departamentos y al Distrito Capital conjuntamente y en coordinación con el Gobierno Nacional, la explotación, como arbitrio rentístico de los eventos y las apuestas hípicas.

La operación de las mismas se efectuará a través de terceros seleccionados mediante licitación pública. Los operadores de esta modalidad de juego deberán tener un patrimonio técnico mínimo, otorgar garantías y cumplir los demás requisitos que para el efecto les señale el reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Las apuestas hípicas nacionales pagarán como derechos de explotación el uno por ciento (1%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas.

Las apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagarán como derechos de explotación el quince por ciento (15%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas hípicas foráneas.

En el caso que el operador de apuestas hípicas nacionales, explote apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagará como derechos de explotación de tales apuestas hípicas foráneas el cinco por ciento (5%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas hípicas nacionales y foráneas.

Parágrafo 1º. Los premios de las apuestas hípicas que se distribuyan entre el público, no podrán ser inferiores al sesenta por ciento (60%) de los ingresos brutos.

Parágrafo 2º. Los derechos de explotación derivados de las apuestas hípicas, son propiedad de los municipios o del Distrito Capital, según su localización.

Parágrafo 3º. Cuando la explotación de los juegos realizada por los departamentos no genere la rentabilidad mínima establecida en el reglamento del juego, el Gobierno Nacional podrá encargar su explotación a la Empresa Territorial para la Salud Etesa.

Parágrafo 4º. Los operadores a los cuales se les adjudique por licitación pública la construcción de hipódromos su contrato de concesión podrá ser prorrogable por un periodo igual al establecido en el artículo 3º de la presente ley, cumpliendo los requisitos establecidos en el pliego.

Parágrafo transitorio. Si transcurridos tres (3) años contados a partir de la expedición de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional de que trata el inciso segundo del presente artículo, no se han suscrito los respectivos contratos de concesión y eventos de apuestas hípicas, la explotación de los mismos corresponderá a la Empresa Territorial para la Salud Etesa”.

Artículo 13. Adiciónese un párrafo al artículo 38 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“*Parágrafo.* Una (1) Lotería instantánea y un (1) Lotto preimpreso, serán administrados y explotados por una entidad que determinen los gobernadores del país y el Alcalde del Distrito Capital. Dicha entidad podrá operar los mencionados juegos directamente a través de una única sociedad conformada por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y/o las Sociedades de Capital Público Departamental en la cual podrá tener participación la Lotería de la Cruz Roja Colombiana y las loterías del Distrito Capital, o a través de terceros en los términos del artículo 7º de la Ley 643 de 2001. El Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar aprobará previamente los reglamentos de tales juegos.

Los derechos de explotación serán como mínimo el 17% de los ingresos brutos.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma acerca de cómo el operador de dichos juegos distribuirá los derechos de explotación y las utilidades entre los departamentos y el Distrito Capital”.

Artículo 14. Modifíquese el párrafo 3º del artículo 42º de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“*Parágrafo 3º.* La renta o los derechos de explotación que se generen por concepto de la explotación de los juegos de Lotería instantánea y Lotto preimpreso se destinarán a la financiación de los servicios de salud de conformidad con lo previsto en el inciso 1º del presente artículo y dentro del término establecido en el artículo 12 de la Ley 643 de 2001.

Los recursos del lotto en línea se destinarán en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinarán a la financiación de proyectos de infraestructura, dotación y renovación tecnológica de hospitales de municipios y/o distritos, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida en el Ministerio de la Protección Social”.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 56. Contribución parafiscal para la seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes. El Gobierno mediante decreto reglamentario de la Ley 1122 de 2007 garantizará que todos los loteros y colocadores independientes de apuestas permanentes se integren al régimen subsidiado –Sisbén (Carnetización).

Crease una contribución parafiscal para la afiliación al régimen subsidiado de seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas permanentes o chance.

La contribución de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes será equivalente al 1% del precio de venta al público de los billetes, fracciones de lotería, del valor apostado en cada formulario o apuesta permanente y será descontada por los concesionarios o distribuidores de los ingresos a los cuales tienen derecho los colocadores.

A su vez, los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de loterías, aportarán como contribución adicional a la concesión, el equivalente al tres (3%) de los derechos de explotación pagados por la venta colocada de manera independiente.

Los recursos captados por la contribución para-fiscal creada en este artículo serán enviados por los concesionarios o distribuidores a Fondoazar y este a su vez los utilizará para el pago de las cotizaciones de sus afiliados.

Parágrafo. Los organismos de control competentes vigilarán el proceso de liquidación, recaudo, giro y utilización de estos recursos para-fiscales. Los recursos de este fondo se destinarán exclusivamente a cubrir la afiliación al sistema general de seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes.

Los excedentes, en caso de que los hubiere serán destinados a ampliar los programas de bienestar social, de la población objetivo, específicamente mediante la vinculación a cajas de compensación y programas de mejoramiento profesional a través del Sena”.

Artículo 16. Modifíquese el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“El fondo de colocadores de loterías y apuestas permanentes será administrada en la forma como lo establezca el Gobierno Nacional”.

Artículo 17. Recompra de Cartera. Como una medida de saneamiento contable y fiscal de las deudas anteriores a la expedición de la Ley 643 de 2001, para las entidades territoriales, los operadores de juegos de suerte y azar, podrán dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, comprar las deudas generadas, cancelando el ochenta por ciento (80%) del valor del impuesto, sin sanciones, actualizaciones, ni intereses. La deuda así comprada se confunde automáticamente con todas las obligaciones. Para el efecto, bastará con una comunicación escrita en la cual se manifieste que se recompra la deuda y se desiste de las discusiones sobre la misma, anexando copia del recibo de pago, y del desistimiento del proceso correspondiente, en caso de que lo hubiere, el cual no requerirá de actuación adicional para su aceptación por parte de las autoridades judiciales y administrativas.

Artículo 18. “Serán de competencia de los departamentos y los municipios, dependiendo de su ámbito de comercialización los juegos promocionales y las rifas, para lo cual podrán ser explotados y autorizados por las loterías o la sociedad de capital público departamental”.

Artículo 19. Artículo interpretativo del artículo 49 de la Ley 643 de 2001, así:

“Interprétese con autoridad el artículo 49 de la Ley 643 de 2001, en el sentido de precisar que la prohibición a los departamentos, distritos, de gravar los juegos de suerte y azar con impuestos, tasas y contribuciones fiscales o para-fiscales, distintos a los que claramente establece la ley, comprende tanto los que existían antes de entrar en vigencia la ley 643 de 2001 como los que pudieran llegar a ser creados con posterioridad”.

Artículo 20. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

5. Proposición

De conformidad con lo expuesto, los suscritos ponentes recomendamos a las Plenarias de Cámara y Senado dar segundo debate al **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar**, en los términos del texto propuesto que acompaña este informe.

De los honorables Representantes a la Cámara,

Alfredo Ape Cuello Baute, Felipe Fabián Orozco Vivas, María Violeta Niño Morales, Ponentes coordinadores; *Angel Custodio Cabrera, Carlos Augusto Celis, Wilson Borja Díaz, Julián Silva Meche, Guillermo A. Santos Marín, Jairo Alberto Llanos Gómez*, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 057 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

ARTICULADO PROPUESTO

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 28 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

Artículo 28. Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1° de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez.

Parágrafo 1°. El período de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, será igual al del Director de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, y podrán ser reelegibles.

Parágrafo 2°. El proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberá realizarlo el Consejo Directivo en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo.

Parágrafo 3°. El proceso de elección de los representantes del sector privado, ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberán realizarlo los integrantes de su mismo sector.

Artículo 2°. Planes de Acción. El término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, tendrá una proyección de cuatro (4) años. El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial hará los ajustes pertinentes con la reglamentación correspondiente, vigente a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 3º. Transición. Para lograr la homologación del periodo de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y de sus miembros de Consejo Directivo con el periodo de Gobernadores y Alcaldes se requiere un periodo único de transición, para esto:

El periodo de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y el de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, se extenderá dos (2) años más, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo. En lo relacionado con los instrumentos de planificación para la gestión ambiental de las actuales administraciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitirá la reglamentación respectiva.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación y deroga especialmente el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

Marco Tulio Leguizamón Roa, Ponente Coordinador; Dumith Antonio Nader Cura, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Constantino Rodríguez Calvo, Fuad Emilio Rapag Matar, José Gerardo Piamba Castro, Dairo José Bustillo Gómez, Coponentes.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 057 DE 2008
CAMARA

*por medio de la cual se modifican parcialmente
los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

En sesión de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, de fecha 1º de octubre de 2008, fue aprobado el articulado y el título del Proyecto de ley número 057 de 2008 Cámara; *“por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993”*.

El presente Proyecto de ley tiene por objetivos específicos los siguientes:

(1) Fortalecer la planificación interinstitucional de los recursos naturales en el orden regional, departamental y municipal, mediante la ampliación del tiempo de ejercicio o periodo de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales o las de Desarrollo Sostenible.

(2) Establecer el término de los Planes de Acción de las Corporaciones en concordancia con los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, fijando la coincidencia de los periodos de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales o las de Desarrollo Sostenible con los periodos de las autoridades regionales: Gobernadores o Alcaldes, con el propósito de garantizar una administración coordinada y un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación, a cargo de cada autoridad en lo de su competencia.

(3) Así mismo y por similares consideraciones, determinar el periodo de ejercicio de los miembros del Consejo Directivo de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible.

En el desarrollo del debate, discusión y aprobación del proyecto en comento, se presentaron los siguientes hechos:

En primer lugar, previa discusión y hechas las aclaraciones del caso, se aprobó la proposición presentada en el Informe de Ponencia para Primer debate; pasando a la consideración del articulado propuesto en el mismo informe de ponencia, siendo considerados y aprobados en bloque los artículos que no presentaban ninguna propuesta de modificación, adición o sustitución; esto es, los artículos 2º, 3º y 4º.

Para el artículo 1º de la ponencia se presentaron dos proposiciones modificatorias, así:

Una, que modifica el inciso de este artículo, presentada por el honorable Representante Juan Carlos Valencia Montoya, la cual sometida a consideración fue aprobada, en los siguientes términos: “Artículo 1º. El artículo 28 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

Artículo 28. Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible. El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un periodo de cuatro (4) años, contados a partir del 1º de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez.

La segunda proposición, presentada por el honorable Representante Pedro María Ramírez Ramírez, modificando el parágrafo 2º del artículo 1º, el cual puesto en consideración fue aprobado en los siguientes términos.

Parágrafo 2º. El proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberá realizarlo el Consejo Directivo en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del periodo institucional respectivo.

Posteriormente se aprobó el artículo 1º con las modificaciones introducidas por las dos proposiciones anteriores; luego su título. Se aceptó por la Comisión, pasarlo para segundo debate.

En cumplimiento de ello pasamos a presentar el texto aprobado sin modificaciones, a consideración de la Plenaria de la Corporación.

Teniendo en cuenta que es de suma importancia ajustar la institucional nacional y territorial con las diferentes autoridades ambientales existentes en el país, en procura de lograr una mayor y mejor armonía en la defensa del hábitat Colombiano, en especial en esta época de cambio climático, solicitamos a los honorables Representantes aceptar por urgencia manifiesta la modificación que por el presente proyecto se hace al periodo, tanto de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales o las de Desarrollo Sostenible, así como las de algunos de los integrantes de sus Juntas Directivas.

En consideración de lo anterior, proponemos a la Plenaria de la Corporación, honorables Representantes,

dése segundo debate al **Proyecto de ley número 057 de 2008 Cámara**, por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

Marco Tulio Leguizamón Roa, Ponente Coordinador; Dumith Antonio Nader Cura, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Constantino Rodríguez Calvo, Fuad Emilio Rapag Matar, José Gerardo Piamba Castro, Dairo José Bustillo Gómez, Coponentes.

TEXTO APROBADO EN SESION DE LA COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES DEL DIA 1º DE OCTUBRE DE 2008, AL PROYECTO DE LEY NUMERO 057 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 28 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

Artículo 28. Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1º de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez.

Parágrafo 1º. El período de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, será igual al del Director de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible y podrán ser reelegibles.

Parágrafo 2º. El proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberá realizarlo el Consejo Directivo en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo.

Parágrafo 3º. El proceso de elección de los representantes del sector privado, ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberán realizarlo los integrantes de su mismo sector.

Artículo 2º. Planes de Acción. El término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, tendrá una proyección de cuatro (4) años. El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial hará los ajustes pertinentes con la reglamentación correspondiente, vigente a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 3º. Transición. Para lograr la homologación del periodo de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y de sus miembros de Consejo Directivo con el periodo de Gobernadores y Alcaldes se requiere un periodo único de transición, para esto:

El período de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y el de los miembros del Con-

sejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, se extenderá dos (2) años más, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo. En lo relacionado con los instrumentos de planificación para la gestión ambiental de las actuales administraciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitirá la reglamentación respectiva.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación y deroga especialmente el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, nos permitir presentar el texto definitivo aprobado en la sesión de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el día 1º de octubre de 2008, al **Proyecto de ley número 057 de 2008 Cámara** “por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993”, y de esta manera continúe su trámite en la Cámara de Representantes.

Marco Tulio Leguizamón Roa, Ponente Coordinador; Dumith Antonio Nader Cura, Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Constantino Rodríguez Calvo, Fuad Emilio Rapag Matar, José Gerardo Piamba Castro, Dairo José Bustillo Gómez, Coponentes.

El suscrito Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes,

HACE CONSTAR QUE:

En sesión de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, de fecha 1 de octubre de 2008, fue aprobado el articulado del **Proyecto de ley número 057 de 2008 Cámara**, “por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993”, según consta en el Acta número 009 legislatura 2008 – 2009.

Hernando Palomino Palomino

Secretario Comisión Quinta

Cámara de Representantes

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 295
DE 2008 CAMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas en el departamento de Caldas.

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Por honrosa designación que me hiciera la Presidencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para rendir Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 295 de

2008 Cámara, presentado a consideración por el honorable Representante a la Cámara Oscar Mauricio Lizcano Arango, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas en el departamento de Caldas*, procedo en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 así:

1. AUTOR DEL PROYECTO

Honorable Representante a la Cámara doctor *Oscar Mauricio Lizcano Arango*.

2. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

El objeto de la presente iniciativa congregacional, consiste en primer lugar buscar que la Nación se asocie a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas en el departamento de Caldas, con el fin de apoyar el desarrollo económico y turístico de la región financiando la rehabilitación y pavimentación de la Vía Aguadas–Arma en una extensión de 17.2 kilómetros y la construcción de la nueva carretera Arma–La María (Troncal de Occidente) incluyendo el puente sobre el río Cauca en una extensión de 11 kilómetros y en segundo plano busca con mucho respeto que las dos cámaras se vinculen con una de sus condecoraciones a estas efemérides tal como lo anuncia en su exposición de motivos que la acompaña.

3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

a) **Aspectos constitucionales:** Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 numeral 3, se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

b) Aspectos legales

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone, en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal.

4. ANALISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

Esta iniciativa de ley tiene prolífico respaldo de la Corte Constitucional en varias sentencias sobre la materia. Estas son precisas al establecer la autonomía del Congreso en cuanto a la iniciativa propia en estas “leyes de honores” donde se insiste en la prohibición de obligar al Gobierno Nacional a efectuar un gasto; contrario, brinda la oportunidad al gobierno de asignar recursos para mejorar la inversión social, en aquellas entidades territoriales donde sus recursos no alcanzan a suplir todas las necesidades sociales y comunitarias de sus pobladores. Logro que se hace posible con la concurrencia y la complementariedad en el gasto público del orden nacional.

Dice la Procuraduría General de la Nación, en su Concepto 3841 de junio de 2005, dirigido a la Corte

Constitucional dentro del trámite constitucional que terminó con la Sentencia C-729 de 2005, la cual dice: “así, podemos concluir de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, que las leyes mediante las cuales el Congreso decreta gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al gobierno a ejecutar un determinado gasto”.

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

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del periodo fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comprometan gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo” caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto evento en el cual es perfectamente legítima”. (S.C -196 de 2001).

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

PROPOSICION FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables miembros de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 295 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas en el departamento de Caldas**, tal como fue aprobado en primer debate de la Comisión IV Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes.

Cordial saludo,

Ignacio Antonio Javela Murcia,
Ponente.

Bogotá, D. C., 1º de octubre de 2008

En la fecha hemos recibido el presente Informe de Ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 295 de 2008 Cámara, presentado por el honorable Representante *Ignacio Antonio Javela Murcia*.

El Presidente Comisión Cuarta,

Miguel Amín Escaf.

El Secretario de la Comisión Cuarta

Jairo Darío Espeleta Herrera.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
EN COMISION CUARTA AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 295 DE 2008 CAMARA**

*por medio de la cual la nación se asocia
a la celebración de los 200 años del municipio
de Aguadas, en el departamento de Caldas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La República de Colombia y el Congreso de la República se vincularán a la celebración de los 200 años del Municipio de Aguadas en el De-

partamento de Caldas y se concede por parte de cada Cámara Legislativa la respectiva condecoración.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias que contribuyan a la financiación de la rehabilitación y pavimentación de la vía Aguadas-Arma en una extensión de 17.2 kilómetros y la construcción de la nueva carretera Arma-La María (Troncal de Occidente) incluyendo el puente sobre el río Cauca en una extensión de 11 kilómetros.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Bogotá, D. C., junio 4 de 2008.

Autorizamos el presente Texto del Proyecto de ley número 295 de 2008 Cámara, aprobado en Primer Debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

Miguel Amín Escaf

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera

INFORMES SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

**INFORME SOBRE LAS OBJECIONES
PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 077 DE 2006 CAMARA, 190 DE 2007
SENADO**

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

Bogotá D. C., agosto 13 de 2008

Doctor:

GERMAN VARON COTRINO

Presidente

Cámara de Representantes

Doctor:

HERNAN ANDRADE

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia. Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado.

Honorables Representantes a la Cámara y Senadores:

Respetuosamente, a través del presente escrito rendimos informe sobre la honrosa tarea designada por el señor Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, sobre las **Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado**, mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

CONSIDERACIONES

A través de comunicación del 15 de julio de la presente anualidad, el Gobierno Nacional por intermedio del Ministro de Transporte, ha formulado objeciones de orden constitucional y por inconveniencia al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado. Sostiene el Gobierno Nacional, que según la jerarquía normativa establecida para las leyes, el proyecto objetado debe respetar los preceptos constitucionales del artículo 151, numeral 7 del artículo 300¹ y numeral 6º del artículo 313², que hacen referencia a la asignación de competencias entre las entidades territoriales.

1. Asevera el ejecutivo, que al haberse tramitado y aprobado en primer debate en una comisión permanente que no tenía competencia para conocer de los asuntos objeto del proyecto de ley, se estructuraron vicios de inconstitucionalidad que quebrantan el artículo 151 de la Constitución de 1991, porque en su criterio, la iniciativa tiene relación directa con la estructura y organización de la administración nacional y central, y no con el tema substancial de la ley, es decir, con la ley de tránsito y transporte.

¹ "Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 7º determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondiente a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta".

² "Corresponde a los consejos: (...) Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos a crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la construcción de sociedades de economía mixta".

Aunque respetamos la posición del Gobierno Nacional, disintimos de sus objeciones, porque en nuestro criterio, no se tuvo en cuenta para la respectiva sanción presidencial los criterios doctrinarios y jurisprudenciales preexistentes, razón por la cual, para sustentar nuestra inconformidad, nos permitimos citar el Concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: **Javier Henao Hidrón**, que hace referencia a conflicto de competencias entre comisiones constitucionales permanentes:

“Las normas sobre las comisiones constitucionales permanentes, su funcionamiento y composición, fueron expedidas, en desarrollo de las prescripciones de la Constitución de 1991, por la Ley 3ª 1992, a saber: (...) COMISION SEXTA: Conocerá de: comunicaciones, tarifas, calamidades públicas, funciones públicas y prestación de los servicios públicos, medios de comunicación, investigación científica y tecnológica, espectro electromagnético, órbita geoestacionaria, sistemas digitales de comunicaciones e informática, espacio aéreo, obras públicas y transporte. (...) Establece en el concepto: Criterios de interpretación para casos de duda en la distribución de competencias. La misma Ley 3ª de 1992 establece que para resolver conflictos de competencia entre las comisiones permanentes, primará el principio de especialidad, y además que cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no está claramente adscrita a una comisión, el presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquellas que, según su criterio sea competente para conocer de materias afines”³.

Por su parte, el Reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, considera que sus fuentes de interpretación son las normas que regulan casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional (artículo 3º).

“Manifiesta, el Consejo de Estado, en relación con distintos proyectos (la de químico farmacéutico, la de enfermería, la de agrónomos y la estadística) se hace indispensable el análisis de la naturaleza, contenido y alcance de cada uno de los proyectos individualmente considerados: (...) Las profesiones estadísticas cumplen hoy una decisiva tarea en el vasto campo de la gerencia de información, recolección, ordenamiento, evaluación, control captura y crítica de la información, así como en el diseño de los modelos matemáticos, económicos y administrativos. En el sector de la informática, su actividad es particularmente amplia, lo cual explica la demanda creciente de estadísticas –profesionales o tecnólogos–suficientemente preparados. (...) Debiendo conocer las comisiones sextas constitucionales, entre otros asuntos, de los relativos a “Informática” e “Investigación Científica y tecnológica”, serán ellas las encargadas de tramitar en primer debate el proyecto de ley en referencia. (...) En tratándose de reglamentar el ejercicio de profesiones

³ En nuestro criterio, el legislador dio margen de discrecionalidad de asignación de competencia cuando no se haya taxativamente descrita en la ley, permitiendo que el Presidente de la respectiva Cámara lo envíe a aquellas que en su criterio sean competentes para conocer de materias afines; como sucedió con el proyecto de ley que fue objetado por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Transporte y del cual se nos ha solicitado informe.

o de disponer las normas relativas a su inspección y vigilancia, serán los mismos los principios orientadores de la competencia”.

De los criterios que establece el concepto citado en los párrafos que anteceden, se infiere razonablemente que dada la discrecionalidad autorizada por el legislador y en ausencia de norma taxativa, el Presidente de la Cámara no quebrantó los preceptos constitucionales al repartir y asignar a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, *“mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.*

El Presidente de la Cámara de Representantes, haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales repartió el proyecto de ley según su criterio, teniendo en cuenta la competencia de la Comisión Sexta en materias afines, porque el proyecto en mención, será aplicable a los organismos de tránsito y transporte y a los agentes de tránsito y transporte del ámbito territorial, dirigido a las Autoridades de tránsito y transporte que tienen la calidad de entidades públicas o servidores públicos acreditados conforme al artículo 3º de la Ley 769 de 2002. (Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones) y los Agentes de tránsito y transporte, que tienen la calidad de servidores públicos investidos de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

De otra parte y de revisar el contenido de la Ley 3ª de 1992, se observa que los temas de obras públicas y transporte; son competencia de la Comisión Sexta y no de otra como arguye el Gobierno Nacional a través del Ministro de Transporte, porque en nuestro criterio, es precisamente la Comisión sexta la que está legitimada para conocer en primer debate sobre el Proyecto de ley número 077 de 2006 *“mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”* porque en ella se reglamentó y desarrolló la Ley 769 de 2002, mediante la cual se expidió **El Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictaron otras disposiciones.**

El Proyecto de ley cuestionado por el Gobierno Nacional pretende unificar las normas respecto de los agentes de tránsito, reglamentando su vinculación, articulándose entre sí y aunque parezca tratar temas diversos, ninguno es ajeno a la materia que nos ocupa, verbigracia los artículos 3º, 4º, 5º, 7º, 11 y 14.

En suma, al respecto se puede concluir que no es cierto como arguye el Ministro de Transporte:

- Que el proyecto de ley objetado por el Gobierno Nacional, haya sido estudiado en primer debate por una Comisión incompetente;

- Que el proyecto de ley vulnere flagrantemente la unidad de materia, porque se articula entre sí, por referirse a los agentes de tránsito y transporte, regulando su actividad, profesionalización, comportamiento, requisitos, ingreso, moralización, uniformes.

• El proyecto de ley es materia de reserva de ley, esto es, que el facultado por la Constitución Política para expedir normas que regulen profesiones u oficios es precisamente el Congreso de la República, función legislativa indelegable que no puede atribuirse al ejecutivo.

Al respecto la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial que nos permite traer a colación e insertar apartes de las sentencias de constitucionalidad que tengan carácter vinculante para todos, criterios de los cuales no puede apartarse ninguno de los servidores públicos y que deben tenerse en cuenta al instante de objetar un proyecto de ley.

Sentencia C-530/03 que refiere sobre *“POTESTAD REGLAMENTARIA-Formación que se debe acreditar para ser funcionario o autoridad de tránsito. RESERVA DE LEY-Fijación de calidades para acceder a cargos públicos de autoridades de tránsito. CARRERA ADMINISTRATIVA-Regulación por ley. CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cláusula general de competencia/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Garantiza debida ejecución de las leyes. CARGO PUBLICO-Determinación legislativa de requisitos y calidades. DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Límites en determinación legislativa/RESERVA LEGAL EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Violación por desplazamiento de competencia del Congreso al Gobierno”*.

C - 570 de 1997. *“El régimen de calidades de los empleados municipales es competencia del Congreso de la República, que debe fijarlo mediante ley”. Por tanto, mal podría el Congreso ceder una facultad que le corresponde, pues se trata de materias cobijadas por la reserva de ley. (...) Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos debe ser objeto de ley. Con todo, es constitucionalmente aceptable que el Congreso confiera al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley sobre ese punto, previa su solicitud expresa.*

Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada temática corresponda primariamente al legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla.

Además, la Corte ha precisado que *“la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de estos, aumentará la potestad reglamentaria”*. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia

que la Carta le ha atribuido. (...) Así, se configura la situación contraria, es decir, se trata de un tema que debe ser regulado por el legislador”.

En la Sentencia C-109 de 2002 la Corte estableció que *“corresponde al Congreso determinar mediante ley las calidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos – salvo los casos en los que el Constituyente ha señalado expresamente los atributos que deben reunir los aspirantes–, cualquiera que fuere la forma de vinculación. Ello es consecuencia obvia de que la función administrativa sea una actividad que, por su naturaleza y alcances, debe estar orientada al interés general y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por tanto, no puede el Gobierno, a través de reglamento, establecer los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, como podrían ser algunos de los mencionados en el artículo 3° de la Ley 769 de 2002. La norma viola entonces la reserva legal y desplaza de manera inconstitucional la competencia del Congreso al gobierno”*.

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, en desarrollo de esa labor, reformar las leyes (numeral 1), expedir códigos y reformarlos (numeral 2); dentro de esa función, se incluye la tarea de regular los procesos y asignar los términos correspondientes a las etapas dentro de ellos.

En **Sentencia C-1335/04**, también la Corte Constitucional ha sostenido, al interpretar el alcance del mandato constitucional del artículo 150.2, que *“el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad en su facultad de expedir códigos, para establecer todos los elementos de cada una de las actuaciones que se adelantan en la jurisdicción: es libre en la configuración de los procesos con todas sus etapas, instancias y recursos, siempre y cuando –y este es su único límite– respete los postulados de la Carta Política. Entonces es la ley la que consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido, en tanto que desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquella ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado estos”*.

Sentencia C-012/00 *“Es importante resaltar que si bien la inspección y vigilancia en el ejercicio de las ocupaciones que impliquen un cierto grado de peligrosidad puede ser realizada por autoridades administrativas, las normas básicas sobre las cuales se ejerza el control, y que por lo general tienden a restringir el ejercicio del derecho a ejercer libremente una actividad, deben tener rango legal”*. (Sentencia C-177 de 1993, M. P., Dr. **Hernando Herrera Vergara**).

Estima además el Ministro de Transporte en sus objeciones, que con el proyecto de ley objetado, también se vulneran además del numeral 7 del artículo 307 y artículo 313 de la Carta Política; el numeral 7 del artículo 150, porque según él, con el proyecto se desconocen las competencias de las Asambleas y Concejos. Interpretación errónea, porque, se pretende es reglamentar los organismos de tránsito y no la crea-

ción de otros nuevos, para ello se utilizó un concepto abstracto y genérico, como el del artículo segundo, denominado “definiciones”, haciendo referencia a que los “*Organismos de tránsito son entidades públicas*”, sin que se haga alusión a establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, ni a sociedades de economía mixta, como arguye la objeción en el escrito presentado a nuestra consideración.

Al respecto señala la Constitución:

Artículo 300: “Corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas. (...) 7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta”.

Artículo 313. “Corresponde a los concejos (...) 6. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales y autorizar la formación de sociedades de economía mixta”.

2. De tal manera, que no se pretende la imposición a que hace referencia el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, porque no se hace alusión a establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales de orden territorial, ni a sociedades de economía mixta. El término empleado, es el de Entidades Públicas que obedece a un concepto genérico e impersonal, que atañe a entidades del sector oficial como lo son los ministerios, departamentos, alcaldías, direcciones de tránsito, inspecciones de tránsito o cualquier otra dependencia a la cual se le asignen funciones de tránsito; por lo anterior se puede inferir razonablemente, que el proyecto de ley no usurpa las competencias constitucionales asignadas a las asambleas y a los concejos

3. Las razones de inconveniencia argüidas por el Gobierno Nacional, tampoco son de buen recibo, porque en nuestro criterio, la doctrina constitucional es clara en manifestar que la regulación de la carrera administrativa es un tema reservado a la ley, así lo prescribe la Sentencia C - 570 de 1997, así: “El artículo 125 de la Carta Política, prescribe que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Y a renglón seguido contempla que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. En consecuencia, si es regla general que los empleados públicos de todo orden deben pertenecer a la carrera administrativa, salvo las excepciones señaladas por el legislador, los requisitos y calidades necesarios para acceder a empleos municipales debe ser fijado por la ley. La regulación de la carrera administrativa, tanto a nivel nacional como territorial, ha dicho la Corte, es una facultad que compete ejercer única y exclusivamente al legislador”. (Resaltado fuera de texto).

Estos mismos argumentos le sirvieron a la Corte Constitucional para declarar la inconstitucionalidad del artículo 192 de la Ley 136 de 1994, a través de Sentencia C-570 de noviembre 6 de 1997. El artículo 192 ibídem señalaba lo siguiente:

“Artículo 192. *Calidades de los servidores públicos. Autorízase a los Concejos Municipales para que establezcan el régimen de calidades necesario para los empleados públicos de los municipios. No obstante, el Gobierno Nacional podrá determinar calidades y requisitos para los funcionarios encargados de determinados servicios públicos de los que le asigne al municipio la respectiva Ley Orgánica*”.

La inexequibilidad del artículo 192 de la Ley 136 de 1994 ameritó pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de Circular 03 del 5 de mayo de 1998, en la que el entonces director, Dr. **Pablo Ariel Olarte Cevallos**, precisa a las autoridades del nivel territorial, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Por consiguiente, con posterioridad a la mencionada Sentencia de la Corte, las autoridades del nivel territorial no podrán establecer requisitos para sus empleos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, como tampoco podrán introducir modificaciones a los que se encontraban rigiendo con anterioridad a dicha Sentencia”. (Subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política, sólo el legislador es el competente para determinar los requisitos y calidades necesarias para acceder a empleos públicos en general, incluyendo a las entidades territoriales.

Apartes estos, que fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-577 del 25 de julio de 2006, en lo relativo a lo regulado sobre los agentes de tránsito, poniendo de presente la Corporación que “*En el caso en concreto de los agentes de tránsito, la Corte constató que la equivalencia de empleos establecida entre la reclasificación de los mismos que hace el Decreto 785 de 2005 demandado y la anterior clasificación establecida en el Decreto 1569 de 1998, en lo que se refiere a la ubicación de los agentes de tránsito en el nivel asistencial, resulta contraria a la Constitución. Lo anterior, por cuanto implica la ubicación de los agentes de tránsito de las entidades territoriales en el nivel asistencial, lo que implica la acreditación de requisitos determinados en el artículo 13 del Decreto 785 de 2005 que no están acordes con las funciones que desarrollan dichos agentes en nuestro ordenamiento jurídico, lo que desconoce los principios de idoneidad, eficacia y eficiencia de la administración pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política. En este caso la inexequibilidad permite que el legislador a quien compete esa regulación, ubique dicho cargo en un nivel acorde con la misión y funciones que corresponde a los agentes de tránsito*”.

De tal suerte, que la Corte Constitucional es enfática en recalcar la reserva legal en cabeza del Congreso de la República sobre esta materia.

En consecuencia, por la motivación aquí esbozada y argumentada con jurisprudencia de la Corte Constitucional, las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de la referencia son inaceptables.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a las Plenarias de Senado y Cámara aprobar el presente informe y, en consecuencia, **NO ACEPTAR** las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al **Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado**, “*mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*” y remitir el texto completo aprobado con el respectivo expediente a la honorable Corte Constitucional, para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y el artículo 167 de la Constitución Política.

De ustedes. Cordialmente.

Alexánder López Maya.

Senador de la República

Jorge Enrique Gómez Celis, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Representantes a la Cámara

* * *

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 092 DE 2006 SENADO, 238 DE 2008 CAMARA

por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 14 de octubre de 2008

Doctor

GERMAN VARON COTRINO

Presidente de la honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ref.: Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara.

Honorables Representantes a la Cámara:

He sido designado por la Mesa Directiva de la Cámara para rendir informe sobre las **Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara**, *por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*.

Para dar cumplimiento a esa honrosa designación, me permito rendir el respectivo informe.

1. TEMPORALIDAD DE LAS OBJECIONES

Los términos para formular las objeciones presidenciales se encuentran previstos en la propia Constitución Política. Precisamente, el artículo 166 del Texto Superior señala que: “*El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta*”. De

acuerdo con la Corte Constitucional dichos términos se contabilizan de manera hábil y completa, “*de forma que el conteo deberá realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial*”¹. Si las Cámaras entran en receso, el Presidente de República en los mismos términos previamente reseñados, deberá publicar el escrito de objeciones en el **Diario Oficial**. Así se establece en el artículo 166 del Texto Superior y en el artículo 197 de la Ley 5ª de 1992.

En el asunto bajo examen, el proyecto de ley objetado cuenta con más de cincuenta (50) artículos, por lo que el Presidente de la República tenía veinte (20) días hábiles para devolver al Congreso dicha iniciativa, esgrimiendo las razones por las cuales se abstenía de sancionar la ley, ya sea por motivos de inconveniencia o por argumentos de inconstitucionalidad.

Al examinar la documentación correspondiente, se encuentra que el proyecto de ley se entregó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 16 de julio de 2008, por lo que teniendo en cuenta el calendario y los días hábiles, el vencimiento para la devolución de la iniciativa legal con las objeciones planteadas vencía el 14 de agosto de este año.

En esta medida, el Gobierno Nacional cumplió a cabalidad con esta obligación, pues precisamente las citadas objeciones fueron radicadas en la Secretaría General del Senado de la República el pasado 14 de agosto de 2008, a las 6.00 p. m., tal y como consta con el sello de recibido puesto por la dependencia de la referencia.

Así las cosas, se procederá a examinar el contenido de fondo de las objeciones planteadas.

2. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Las normas objetadas disponen que: “**Artículo 1º.** (...) **Parágrafo.** *En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor; lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales*”. “**Artículo 5º.** (...) **Parágrafo 1º.** *En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor; quien tendrá a su cargo desvirtuarla*”.

Del escrito presentado por el Gobierno Nacional, se deduce que la objeción a las disposiciones en cita, se concreta en el supuesto desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso, al haberse consagrado una presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental.

A juicio del Gobierno Nacional, las normas antes citadas desconocen, entre otros, el artículo 29 de la Constitución Política², el artículo 14-2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ y el artículo 8-2 de la Convención Americana de Derechos

¹ Sentencia C-433 de 2004. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

² Dispone la norma en cita: “*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado jurídicamente culpable* (...)”.

³ Señala la citada disposición: “*Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley* (...)”.

Humanos⁴, todos referidos al debido proceso y a la garantía de la presunción de inocencia, los cuales se estiman vulnerados con la presunción de culpabilidad consagrada en materia sancionatoria ambiental.

Para el Gobierno Nacional, con posterioridad a la cita textual de varios apartes de la Sentencia C-626 de 1996, es innegable que: *“toda disposición que establezca presunción de culpa o dolo para la imposición de una sanción, sea esta de carácter penal o administrativo, y deje en cabeza del presunto infractor la totalidad de la carga de la prueba, hacen nugatorio el núcleo esencial derecho al debido proceso”*, y por ello, las disposiciones acusadas, resultan contrarias los mandatos normativos de raigambre Superior, previamente citados.

Para el Senado de la República, estas objeciones no son conducentes y, por lo mismo, no están llamadas a prosperar, por las siguientes razones:

2.1. Examen acerca de la competencia de la autoridad constitucionalmente habilitada por formular objeciones presidenciales

2.1.1. Para el Congreso de la República llama inicialmente la atención que las objeciones al proyecto de ley de la referencia fueran propuestas por el señor Ministro de Minas y Energía, doctor Hernán Martínez Torres.

De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución Política, la autoridad constitucionalmente habilitada para formular objeciones es el Gobierno Nacional, el cual conforme al artículo 115 del Texto Superior, está formado por *“el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos”*. De suerte que, continúa la norma, *“el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno”*⁵.

Esta misma definición ha sido puesta de presente por la honorable Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-736 de 2007⁶ y C-919 de 2007⁷.

Textualmente, en la primera de las mencionadas providencias, la máxima autoridad de la justicia constitucional, señaló que: *“Del artículo 114 puede inferirse que el Gobierno es la cabeza de la Rama Ejecutiva y está conformado de manera general por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos; no obstante, para “cada negocio particular”, el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes constituyen el Gobierno. De esta manera, puede afirmarse que el Gobierno forma parte de la Rama Ejecutiva, como su cabeza, pero que no toda la Rama Ejecutiva conforma el Gobierno”*.

En desarrollo de este mandato, en el caso concreto de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, la Honorable Corte Constitucional ha verificado la

competencia de los funcionarios públicos que invocan esta categoría especial de objeciones.

Precisamente, a manera de antecedente, en Sentencia C-482 de 2002⁸, la citada Corporación judicial al examinar los aspectos procesales que envuelven su trámite⁹, concluyó que el Ministro de Justicia y del Derecho se encontraba habilitado para proponer objeciones frente al **Proyecto de ley número 87 de 2001 Senado, 148 de 2001 Cámara, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Bacteriología, se dicta el código de Bioética y otras disposiciones**, **en su condición de Ministro Delegatorio del Presidente de la República**.

Para la Corte, en la providencia en cita, las objeciones son un **acto de gobierno** que requiere tanto la firma del Presidente de la República (o de su Ministro Delegatorio) como del resto de funcionarios a los que hace referencia expresa el mencionado artículo 115 del Texto Superior. Por su importancia, se transcribe en lo pertinente, la Sentencia referida:

“3. Facultades del Ministro Delegatorio para presentar objeciones por inconstitucionalidad.

Se observa que las objeciones fueron presentadas por el Ministro de Justicia y del Derecho, Delegatorio de funciones presidenciales, conforme al Decreto 2610 de diciembre 4 de 2001. Surge entonces el interrogante de si un Ministro Delegatorio puede objetar un proyecto de ley por razones de constitucionalidad. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, según el artículo 196 de la Constitución, el Presidente de la República puede delegar en el Ministro Delegatorio *“bajo la responsabilidad de este, “funciones constitucionales” de las que en razón de su investidura le corresponden, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno”*¹⁰. Obviamente, deben ser satisfechos algunos requisitos para que esta delegación tenga lugar: *“ha de darse la situación de un traslado del Presidente a territorio extranjero; ese traslado debe tener lugar en ejercicio de su cargo; debe configurarse la designación expresa de uno de los ministros, en el orden de precedencia legal; y, en el mismo acto, debe indicar el Jefe del Estado, de manera taxativa, cuáles de sus funciones delega en su ministro en esa ocasión”*. Estos requisitos deben ser satisfechos en su totalidad, pues si alguno de ellos faltare *“el acto de delegación carece de efectos y, en consecuencia, los actos concretos que el ministro delegatario haya cumplido –que en esa hipótesis habría efectuado sin autorización y, por tanto, sin competencia–”* serían inconstitucionales.

De acuerdo con ello, **la posibilidad de objetar un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad es una de las potestades que la Constitución otorga al Gobierno y por tanto, el Presidente, puede delegarla si cumple con el lleno de los requisitos**.

En este caso, con el Decreto 2610 de 2001 el Presidente de la República delegó algunas funciones al

⁴ Dispone la citada norma: *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad (...)”*.

⁵ Subrayado por fuera del texto original.

⁶ M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ M. P.: Alvaro Tafur Galvis.

⁹ Sobre la materia se puede consultar la Sentencia C-1040 de 2007. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰ Ver la Sentencia C-164 de 2000.

Ministro de Justicia y del Derecho debido a su viaje a la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, en Venezuela. Así, en el artículo 1º numeral 3 del Decreto precitado, estableció dentro de las funciones constitucionales que podía ejercer el Ministro, las correspondientes a los asuntos de que trata el artículo 166 de la Constitución, referente a las objeciones del Gobierno a los proyectos de ley. Encuentra la Corte que en este caso se cumplieron todos los requisitos establecidos para llevar a cabo la delegación de funciones del Presidente en el Ministro Delegatario”¹¹.

Del citado precedente constitucional y de su lectura armónica conforme a los artículos 115 y 166 del Texto Superior, se concluye que, en principio, las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad deben ser propuestas por el Gobierno Nacional, por lo que necesariamente su presentación exige la firma del señor Presidente de la República y de los Ministros que correspondan, según cada negocio en particular.

En el asunto bajo examen, las objeciones fueron radicadas exclusivamente con la firma del señor Ministro de Minas y Energía, doctor Hernán Martínez Torres; sin que las mismas hayan sido suscritas o avaladas por el señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, o por su Ministro Delegatorio de funciones presidenciales, en caso de que el jefe de Gobierno se haya trasladado al extranjero, tal y como se establece en el artículo 196 de la Constitución Política.

Así las cosas, para el Congreso de la República, es claro que estamos en presencia de unas objeciones por inconstitucionalidad planteadas por un funcionario incompetente, pues el Ministro de Minas y Energía carece de la atribución constitucional para actuar autónomamente como Gobierno, sin la aquiescencia o el acompañamiento del Presidente de la República. Por esta razón, y por las que más adelante se señalarán, se considera que las objeciones planteadas no están llamadas a prosperar.

2.1.2. Ahora bien, en varias sentencias referidas a otros aspectos que regulan el trámite legislativo en el Congreso de la República, la honorable Corte Constitucional ha edificado una jurisprudencia que matiza el concepto de “Gobierno”.

Así, por ejemplo.

i) Cuando se ha referido a la iniciativa legislativa, o

ii) Al aval ante la falta de presentación de los proyectos que le corresponden privativamente al Gobierno Nacional; ha puesto de presente que por razones de coherencia constitucional, a partir de la lectura sistemática de los artículos 200-1 y 208 del Texto Superior, es posible que actuaciones que atañen exclusivamente al gobierno, y que, por ende, exijan en principio la presencia del Presidente de la República, se desarrollen exclusivamente por los Ministros, como voceros o agentes del ejecutivo frente a la Rama Legislativa del Poder Público.

En el caso de la iniciativa legislativa dicha tesis jurisprudencial no admite discusión, pues es la propia

Carta Política la que expresamente asigna esta atribución a los ministros al disponer que: “*Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: (...) Concurrir a la formación de las leyes, presentado proyectos por intermedio de los ministros (...)*”¹², o al señalar que: “*Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley (...)*”¹³. Pero esta misma doctrina constitucional no resulta tan clara ni evidente, en otros aspectos concernientes al trámite legislativo que exigen la actuación del Gobierno Nacional, como ocurre, por ejemplo, con i) La sanción presidencial, la cual según se expuso en Sentencias C-172 de 2006¹⁴, C-276 de 2006¹⁵ y C-802 de 2006¹⁶, requiere ineludiblemente la firma del señor Presidente de República; o, en el mismo sentido, con ii) Las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, las cuales atendiendo al precedente consagrado en la citada Sentencia C-482 de 2002 (previamente transcrita), también exigen la anuencia expresa del Presidente de la República, o en su lugar, si es del caso, de su Ministro Delegatario.

Sin embargo, en el caso en que la honorable Corte Constitucional decidiese cambiar su jurisprudencia y, por ende, concluir que la formulación de objeciones presidenciales puede realizarse a nombre del gobierno, única y exclusivamente por los ministros, como sus voceros habilitados por la Constitución (C. P. arts. 200-1 y 208); es necesario precisar, previamente, si cualquier ministro goza de dicha competencia o lo son, como se ha señalado en el caso de la iniciativa y del aval gubernamental, sólo y estrictamente, aquellos “*cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley*”¹⁷.

¹² Artículo 200-1. Subrayado por fuera del texto original.

¹³ Artículo 208. Subrayado por fuera del texto original. En este mismo sentido, en Sentencia C-498 de 1998, la Corte manifestó que: “*según el artículo 200 de la Carta Política, “corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: I. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros...” // Y agrega por su parte el artículo 208 del mismo estatuto, que “los Ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley...” // En consecuencia, de conformidad con las normas constitucionales transcritas, y siguiendo la jurisprudencia de la Corporación, corresponde a los ministros desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Se trata, por lo tanto, de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno. // Cabe señalar, igualmente, que ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes son sus voceros (...)”.*

¹⁴ M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

¹⁵ M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶ M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ Sentencia C-177 de 2007. M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Subrayado por fuera del texto original.

Así las cosas, suponiendo que las objeciones pueden ser planteadas directamente por los Ministros, como voceros del gobierno nacional, habría que precisar si las funciones asignadas a la cartera ministerial de la autoridad que formula la objeción guardan relación temática o de conexidad con la materia objeto del proyecto de ley. En este sentido, se entiende que existe una *relación temática*, cuando las funciones del Ministro se ajustan al tema general objeto del proyecto de ley. Por su parte, se presenta una *relación de conexidad*, en aquellos casos en los que es posible enlazar o concatenar las funciones asignadas con la regulación propuesta en la iniciativa legislativa.

Al examinar el **Proyecto de ley número 238 de 2008 Cámara, 092 de 2006 Senado**, se identifica claramente que el asunto objeto de regulación consiste en la actualización del régimen procesal en materia sancionatorio ambiental

- i) Designando a las autoridades titulares de dicho poder punitivo
- ii) Previendo un catálogo de infracciones ambientales
- iii) Creando un trámite para la imposición de medidas preventivas
- iv) Señalando un régimen procesal de naturaleza sancionatorio
- v) Estipulando algunas directrices para el ejercicio de las funciones a cargo del Ministerio Público, y
- vi) Previendo portales de información para el control de la normatividad ambiental.

Por su parte, las funciones a cargo del Ministerio de Minas y Energía están consagradas en el artículo 3° del Decreto 70 de 2001, las cuales, básicamente se concretan en la fijación de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos, así como en materia de generación, transmisión, interconexión y distribución de energía eléctrica.

Obsérvese cómo, en ninguna parte, se le asignan al Ministerio de Minas y Energía funciones o atribuciones propias de las autoridades ambientales, a través de las cuales pueda imponer medidas preventivas o sancionatorias a los infractores de la normatividad ambiental. No cabe duda que el Ministerio de Minas y Energía —como toda autoridad— debe respetar el derecho al medio ambiente, como derecho de raigambre constitucional, pero ello no lo autoriza para convertirse en una autoridad ambiental, con potestades preventivas y sancionatorias, en detrimento del principio de legalidad (C. P. arts. 6°, 121 y 122).

Por consiguiente, a juicio del Congreso de la República, ni aún bajo la hipótesis de entender que los Ministros pueden por ellos mismos formular objeciones, le es dable al Ministro de Minas y Energía plantear cuestionamientos de naturaleza constitucional, para posponer la sanción de un proyecto de ley, cuando la materia objeto de la iniciativa legislativa no guarda

relación temática ni de conexidad con las funciones a su cargo. No existe discusión en que las objeciones constituyen un importante instrumento para adelantar un control de constitucionalidad de naturaleza preventiva, pero ello no legitima para que cualquier funcionario del gobierno, sin importar las funciones a su cargo, controvierta la sujeción de un proyecto de ley con el Texto Superior. No se debe olvidar que las objeciones constituyen un control extraordinario y excepcional de constitucionalidad, el cual debe ajustarse a unos requisitos mínimos y rigurosos de procedencia, como lo es, por ejemplo, el examen de la autoridad que propone las objeciones y la temporalidad de las mismas, so pena de transformar la excepción en la regla, en menoscabo del derecho fundamental al ejercicio y control del poder político, previsto en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política. Lo anterior, por ejemplo, podría conducir al absurdo de habilitar a la Ministra de Cultura para formular objeciones de inconstitucionalidad frente a un proyecto de ley referente a la transformación de la naturaleza jurídica de Ecopetrol.

En este orden de ideas, para el Congreso de la República, es claro que estamos en presencia de unas objeciones por inconstitucionalidad planteadas por un funcionario incompetente, pues el Ministro de Minas y Energía no tiene atribución o función alguna que guarde relación temática o de conexidad con la materia objeto del proyecto de ley, la cual legitime bajo una concepción menos rigurosa el ejercicio del derecho a objetar las leyes por parte de los Ministros, como voceros del gobierno nacional. Por esta razón, y por las que más adelante se señalarán, se considera que las objeciones planteadas no están llamadas a prosperar.

2.2. Constitucionalidad de las normas objetadas

En cuanto al examen de fondo de las objeciones planteadas, es preciso señalar lo siguiente:

2.2.1. A juicio de la Corte Constitucional, las presunciones legales o *iuris tantum* no son otra cosa que hechos o situaciones que, en virtud de la ley, deben suponerse como ciertas siempre que se demuestren determinadas circunstancias previas o hechos antecedentes. De suerte que, cuando el legislador establece una presunción, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, se limita a reconocer la existencia de relaciones lógicamente posibles, comúnmente aceptadas y de usual ocurrencia, entre hechos o situaciones jurídicamente relevantes, con el fin de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos. Las presunciones legales, por su propia naturaleza, admiten prueba en contrario. Así se reconoce expresamente en el artículo 176 del Código de Procedimiento Civil, al establecer que: “*las presunciones establecidas por la ley serán procedentes, siempre que los hechos en que se funden estén debidamente probados. El hecho se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice*”.

En términos prácticos, es innegable que la consagración de una presunción legal libera a una de las partes de la carga de probar el hecho presumido. Sin embargo, ello no exceptúa al sujeto beneficiado con

la presunción de la obligación de demostrar la ocurrencia del hecho antecedente o de aquel sobre el cual se apoya la existencia del hecho presumido. En este sentido, la presunción no tiene un propósito distinto al de invertir la carga de la prueba, en aquellos casos en que se pretenda la salvaguarda de bienes jurídicos particularmente importantes respecto de los cuales el acceso a la prueba se dificulte o para proteger a alguna de las partes de una relación que, por razones jurídicas o fácticas, se encuentra en situación de indefensión o debilidad manifiesta¹⁸.

2.2.2. La Corte Constitucional ha considerado que la consagración de normas que presuman la culpabilidad del inculpado **en materia penal** son contrarias a la garantía constitucional del debido proceso y, en especial, al derecho a la presunción de inocencia. En estos términos, es preciso traer a colación, la Sentencia C-626 de 1996, citada por el Ministro de Minas y Energía, en la que se sostuvo que:

“Es postulado cardinal de nuestro ordenamiento, respecto de la cual el Constituyente no consagró excepciones, el de que toda persona se presume inocente mientras no se le demuestre lo contrario en el curso de un debido proceso, ante tribunal competente, conforme a las reglas preexistentes al acto que se le imputa, y con la plena garantía de su defensa.

Cuando el legislador establece los tipos penales, señala, en abstracto, conductas que, dentro de la política criminal del Estado y previa evaluación en

¹⁸ Sobre la legitimidad constitucional de las presunciones pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-015 de 1993, C-109 de 1995, C-540 de 1995, C-238 de 1997m, C-622 de 1997, C-665 de 1998, C-388 de 2000, C-374 de 2002, C-455 de 2002, C-506 de 2002, C-778 de 2003, C-669 de 2005, C-123 de 2006 y C-780 de 2007. En esta última providencia, la Corte Constitucional sentó la siguiente jurisprudencia sobre el tema de las presunciones: “La presunción exige, entonces, a quien la alega, de la actividad probatoria. Basta con caer en el supuesto del hecho indicador establecido por la norma para que opere la presunción. Así, lo que se deduce a partir del hecho indicador del hecho presumido no necesita ser mostrado. Se puede, sin embargo, desvirtuar el hecho indicador y se admite, por tanto, la actividad orientada a destruir el hecho a partir del cual se configura la presunción, cuando quiera se trate de una presunción legal. // De conformidad con lo expuesto respecto de las presunciones, se puede afirmar que la finalidad principal de estas instituciones procesales es “corregir la desigualdad material que pueda llegar a existir entre las partes respecto del acceso a la prueba, y a proteger a la parte que se encuentre en situación de indefensión o de debilidad manifiesta, para lo cual el legislador releva a quien las alega en su favor de demostrar el hecho deducido, promoviendo, de esta forma, relaciones procesales más equitativas y garantizando bienes jurídicos particularmente importantes”(…) Se trata entonces de “un típico procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración de las instituciones procesales, con el fin de convertir en derecho lo que simplemente es una suposición fundada en hechos o circunstancias que generalmente ocurren, ante el riesgo de que la dificultad de la prueba pueda significar la pérdida de ese derecho afectando bienes jurídicos de importancia para la sociedad”, se trata, además, de instituciones procesales que “respetando las reglas de la lógica y de la experiencia, reconocen la existencia empírica de situaciones reiteradas y recurrentes, comúnmente aceptadas, para elevarlas, por razones de equidad, al nivel de presunciones” (...).”

torno a las necesidades de justicia imperantes en el seno de la sociedad, merecen castigo, según el criterio de aquel.

Para que, en el caso concreto de una persona, puedan ser aplicadas las sanciones previstas en la ley, es indispensable, de conformidad con las garantías constitucionales aludidas, que se configure y establezca con certeza, por la competente autoridad judicial, que el procesado es responsable por el hecho punible que ha dado lugar al juicio.

En nuestro sistema jurídico, ha sido proscrita, entonces, la responsabilidad objetiva, de lo cual resulta que el legislador no puede asumir, desde el momento en que consagra el tipo penal, que la sola circunstancia de haber incurrido un individuo en la conducta tipificada apareja la necesaria consecuencia de su responsabilidad y de la consiguiente sanción penal. Esta, al tenor del artículo 29 de la Carta, únicamente puede proceder del presupuesto de que al procesado “se le haya declarado judicialmente culpable” (subraya la Corte).

La culpabilidad es, por tanto, supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena, lo que significa que la actividad punitiva del Estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga.

En esos términos, resulta abiertamente inconstitucional la norma de la ley penal que prevea hechos punibles sancionables objetivamente, esto es, únicamente por la verificación de que la conducta del sujeto encaje materialmente en los presupuestos normativos, sin que se tenga en cuenta la culpabilidad.

También se opone a la Constitución, y de manera flagrante, la norma legal que presuma la culpabilidad del imputado.

Tal ocurre con la regla acusada (artículo 9º de la Ley 228 de 1995), que al trasladar al inculpado la carga de la prueba, exigiéndole que demuestre su inocencia, lo supone delincuente desde el principio del proceso.

En efecto, la disposición impugnada contempla sanción para quien, “en lugar público o abierto al público, ofrezca para su enajenación bien mueble usado cuya procedencia no esté justificada” (subraya la Corte), lo que supone necesariamente que el sindicado se entiende responsable, a menos que demuestre la procedencia lícita de lo que pretende vender, en un clásico traslado de la prueba.

El legislador presume la culpabilidad de la persona, en ostensible trasgresión a la garantía constitucional, que, por el contrario, parte de la presunción de inocencia, mientras al individuo no se le haya declarado judicialmente culpable. Se declarará la inexistencia del precepto acusado, en su totalidad”.

2.2.3. En este orden de ideas, y teniendo en cuenta la objeción propuesta, surge entonces el siguiente interrogante: ¿En el campo del derecho administrativo sancionador, una de cuyas expresiones es el régimen sancionatorio ambiental previsto en el **Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cá-**

mara, rige con la misma intensidad la prohibición reconocida por la honorable Corte Constitucional, en materia penal?

Este problema jurídico ya ha sido previamente resuelto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en las Sentencias C-599 de 1992, C-374 de 2002, C-455 de 2002, C-778 de 2003, C-780 de 2007, y especialmente, en las providencias C-506 de 2002 y C-010 de 2003.

En todas ellas ha reconocido que si bien como regla general, a las distintas manifestaciones del derecho punitivo, le son aplicables en principio las mismas garantías del derecho penal, previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, dada la distinción en el alcance de los bienes jurídicos protegidos y la diferencia de los fines que se persiguen con cada uno de los citados institutos; es válido que el legislador establezca excepciones en cuanto al alcance de las citadas garantías, en el sentido de atenuar su rigurosidad, en el campo sancionatorio administrativo. Así, en Sentencia C-506 de 2002¹⁹, señaló que:

“La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías –quedando a salvo su núcleo esencial– en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido. // En el mismo sentido, (...) la Corte ha destacado que la finalidad de la sanción administrativa es el adecuado funcionamiento de la Administración, objetivo que vendría entonces a ser la diferencia específica que la distinguiría de la sanción penal. [Precisamente, en Sentencia C-564 de 2000, se dijo que:] La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se ha ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración, entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso”.

En idéntico sentido, en Sentencia C-818 de 2005²⁰, al pronunciarse acerca de la exequibilidad de algunas disposiciones del Código Disciplinario Único, la Corte Constitucional señaló que:

“Si bien la doctrina sobre la materia ha reconocido que la aplicación de los principios y reglas del derecho penal delictivo al derecho administrativo sancionador, y entre ellos, al derecho disciplinario, tiene como fundamento la *homogeneización o unidad punitiva* exigible en tratándose del ejercicio del *ius puniendi*; de igual manera se ha admitido la existencia de una singularidad en cada uno de sus procedimientos (penal, correccional, contravencional o disciplinario),

¹⁹ M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰ M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico. Esta posición ha sido recogida por la jurisprudencia de la Corte, al reconocer inicialmente que entre los regímenes sancionatorios administrativos y el derecho penal delictivo existen características específicas que exigen tratamientos diferenciales. Precisamente, en Sentencia C-948 de 2002, se afirmó que:

“[E]ntre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial –como los servidores públicos– o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal”²¹. (Subrayado del texto original).

(...) Siguiendo lo anteriormente expuesto, la Corte ha sostenido que el derecho administrativo sancionador como expresión punitiva del Estado, se encuentra sujeto a los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley. Reconociendo que, en todo caso, debido a las particularidades de cada una de las modalidades sancionatorias, que difieren en cuanto a sus intereses, sujetos involucrados, sanciones y efectos jurídicos sobre la comunidad, dichos principios consagrados en la Constitución adquieren matices dependiendo precisamente del tipo de derecho sancionador de que se trate”.

2.2.4. En este sentido, teniendo en cuenta la menor rigurosidad de las garantías del debido proceso en el campo del derecho administrativo sancionador, la honorable Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que: “**entre** esta modalidad del derecho punitivo del Estado y las presunciones de culpa existe plena afinidad constitucional, pues estas últimas en nada controvierten los derechos fundamentales al debido proceso y a la presunción de inocencia”.

Quizás el antecedente más importante sobre la materia lo constituye la Sentencia C-506 de 2002²², en la que se recoge precedentes expuestos en los fallos C-690 de 1996 y C-054 de 1999, en los que se declaró la constitucionalidad del régimen sancionatorio administrativo en materia tributaria a partir de la consagración de presunciones legales de culpa. Por

²¹ Subrayado del texto original. En esta providencia se reitera la jurisprudencia expuesta en Sentencia C-597 de 1996 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

²² M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

su importancia, se transcribe parte de la *ratio juris* de la citada providencia, la cual resulta aplicable para el caso bajo estudio, en los siguientes términos:

“Concretamente en materia de aplicación de sanciones tributarias, sin llegar a admitir la responsabilidad objetiva, la Corte ha tolerado la disminución de la actividad probatoria de la Administración encaminada a probar la culpa del sancionado: es decir, a partir de ciertas circunstancias debidamente probadas, ha estimado **que puede presumirse la culpa** y que corresponde al sancionado demostrar la exonerante de culpabilidad. En tales casos, el procedimiento de aplicación de la sanción debe dar espacio para el ejercicio del derecho de defensa; en este sentido, en relación concreta con el incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la Corte ha dicho:

“En ese orden de ideas, la sanción administrativa que se impone a quien incumple el deber constitucional de tributar (C.P. art. 95 ord 9º) goza de ciertas prerrogativas en beneficio de la administración, toda vez que esa facultad es un instrumento que permite la realización de la naturaleza misma del Estado, de tal forma que los derechos y garantías de los ciudadanos se atenúan o matizan en relación con las garantías máximas del derecho penal. Además, no se puede olvidar que uno de los principios que gobiernan el sistema tributario es el de eficiencia, según el cual el Estado debe recaudar los impuestos con el menor costo administrativo posible, a fin de que la cantidad de dinero retirada a los contribuyentes sea casi la misma que la que entra al tesoro del Estado, por lo cual, los procedimientos sancionatorios tributarios deben ser ágiles y lo menos onerosos posibles, con el fin de potenciar el recaudo y disminuir los costos del mismo. En efecto, sería absurdo que componentes importantes de los ingresos fiscales se destinaran a financiar los costos de los procesos administrativos y judiciales creados para asegurar el cumplimiento de los deberes tributarios. Finalmente, en general es razonable suponer que ha actuado de manera dolosa o negligente quien ha incumplido un deber tributario tan claro como es la presentación de la declaración tributaria en debida forma, por lo cual resulta natural considerar que la prueba del hecho –esto de la no presentación de la declaración– es un indicio muy grave de la culpabilidad de la persona. Por consiguiente, teniendo en cuenta que las sanciones impuestas en caso de no presentación de la declaración tributaria son de orden monetario, que el cumplimiento de este deber es esencial para que el Estado pueda cumplir sus fines, y conforme al principio de eficiencia, la Corte considera que una vez probado por la administración que la persona fácticamente no ha presentado su declaración fiscal, **entonces es admisible que la ley presuma que la actuación ha sido culpable, esto es, dolosa o negligente.**

(...) **Lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración**

ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente. En este orden de ideas, la flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, en este caso la no presentación de la obligación tributaria, la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo del contribuyente.

(...) **Sin embargo, el principio de culpabilidad quedaría anulado con grave afectación del debido proceso administrativo, y principalmente del derecho a ser oído, si no se le permite al contribuyente presentar elementos de descargo que demuestren que su conducta no ha sido culpable,** por ejemplo, por cuanto no le era posible presentar personalmente la declaración por haberse encontrado secuestrado en ese tiempo, por lo cual esta fue presentada por un agente oficioso. **Estos descargos no son entonces simples negativas de la evidencia, sino pruebas certeras que demuestran el advenimiento de hechos ajenos a la culpa de la persona obligada a declarar, las cuales deben ser tomadas en consideración por la Administración, puesto que como ya se indicó en esta Sentencia, resulta contrario al debido proceso, a la dignidad humana y a la equidad y justicia tributarias (CP arts. 1º, 29 y 363) sancionar a la persona por el sólo hecho de incumplir el deber de presentar la declaración fiscal, cuando la propia persona ha demostrado que el incumplimiento no le es imputable sino que es consecuencia de un caso fortuito o una fuerza mayor”.** (Negrillas fuera del original).

(...) Desde la perspectiva de la precedente jurisprudencia, en relación con el cargo que aduce el demandante (según el cual la culpa en la ocurrencia del ilícito debe ser demostrada en juicio a fin de desvirtuar la presunción de inocencia y garantizar el derecho de defensa, de lo cual se desprendería que no es posible exigir al contribuyente o declarante que liquide sanciones en su contra y que proceda a su pago), la Corte debe reiterar que una vez que está probada la inexactitud o extemporaneidad de las declaraciones tributarias, o su falta absoluta de presentación, la imposición subsiguiente de sanciones administrativas no desconoce la presunción general de inocencia. La sola demostración de esas circunstancias, constituye un fundamento probatorio sólido para proceder a su aplicación, sin perjuicio del derecho que asiste al sancionado de demostrar las eximentes que, como la fuerza mayor o el caso fortuito, descartan la culpa en el cumplimiento de los deberes tributarios.

Es decir, en los casos en los cuales conforme a las normas demandadas, concretamente a los artículos 588, 641, 642, 644, 668 y 685 del Estatuto Tributario (y sus correspondientes de los Decretos 2503 y 2512 de 1987), corresponde a los contribuyentes, declarantes, responsables o agentes retenedores autoliquidar sanciones por corrección de inexactitudes o por extemporaneidad,

debe entenderse, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, que estas personas tienen el derecho de presentar descargos para demostrar que su conducta no ha sido culpable, pudiendo alegar, por ejemplo, la ocurrencia de una fuerza mayor o caso fortuito, la acción de un tercero, o cualquier otra circunstancia eximente de culpabilidad. Demostrada una de tales eximentes, la Administración debe excluir la aplicación de la correspondiente sanción. Bajo esta interpretación, las referidas normas serán declaradas exequibles”.

Esta misma doctrina ha sido expuesta en otras importantes providencias, por ejemplo,

i) En las Sentencias C-374 de 2002, C-455 de 2002 y C-778 de 2003, en las que se avaló las presunciones de culpa y dolo en el ejercicio de la acción de repetición²³; y

ii) En la Sentencia C-780 de 2007, en la que se declaró la constitucionalidad de las presunciones de acoso laboral, las cuales, en el caso de los servidores públicos, dan lugar a la imposición de faltas disciplinarias gravísimas, de conformidad con lo estipulado en el Código Disciplinario Único. Al examinar el cargo referente a la violación de la presunción de inocencia, la Corte sostuvo que:

“De esta manera, la presunción establecida en la disposición objeto de examen no contraría el principio de presunción de inocencia ni el derecho al debido proceso, pues se trata de una redistribución de las cargas procesales que no hace nugatorio el derecho de defensa de quien debe desvirtuar el hecho o la consecuencia deducida. Se trata, como se dijo en el acápite anterior, de una institución jurídica que permite al legislador invertir o desplazar el objeto de la prueba, con el propósito de corregir la desigualdad material que existe entre las partes

²³ En la primera de las mencionadas providencias, la Corte señaló que: “*Conviene recordar que la existencia de presunciones legales no comprometen el derecho al debido proceso ni el derecho de defensa, pues si bien es cierto que por regla general los sujetos procesales están obligados a demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión (...), también lo es que con el fin de promover la equidad en las relaciones procesales que surgen a razón de la acción de repetición, así como de propender por la protección y efectividad de bienes jurídicos relevantes como la moralidad y la defensa del patrimonio público, el legislador bien podrán relevar al Estado de la carga de la prueba cuando al ejercer dicha acción alega en su favor presunción de dolo o culpa grave, sin perjuicio de que la parte demandada pueda desvirtuarla mediante prueba en contrario. // Por lo anterior, cree la Corte que de no haber apelado el legislador a la figura de las presunciones de dolo y culpa grave que consagran las normas acusadas, realmente muy difícil sería la tarea de adelantar con éxito un proceso de repetición contra el agente estatal que con su conducto dolo-oso o gravemente culposos ha dado lugar a una condena de reparación patrimonial en contra del Estado, y también se harían nugatorios los propósitos trazados por el legislador con la expedición de la Ley 678 de 2001, de promover la efectividad de los principios constitucionales de la moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública”.*

respecto del acceso a la prueba en favor de quien se encuentra en situación de indefensión o de debilidad manifiesta, en este caso concreto, como manifestación directa del principio *in dubio pro operario* y proteger así bienes jurídicos particularmente valiosos. Al respecto, la Corte ha dicho:

“*En términos generales las presunciones no son un juicio anticipado con el cual se desconoce la presunción de inocencia, toda vez que se trata de un típico procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración de las instituciones procesales, con el fin de convertir en derecho lo que simplemente es una suposición fundada en hechos o circunstancias que generalmente ocurren, ante el riesgo de que la dificultad de la prueba pueda significar la pérdida de ese derecho afectando bienes jurídicos de importancia para la sociedad*”²⁴.

Así pues, la autoridad competente para adelantar el procedimiento, ya sea judicial o disciplinario, tiene el deber de respetar en todo momento las garantías propias del debido proceso a quien es puesto en desventaja procesal por la presunción aquí analizada, permitiendo ejercer su derecho de defensa en la práctica de las pruebas”.

En desarrollo de lo anterior, la honorable Corte Constitucional ha dicho que, en lo concerniente al derecho administrativo sancionador, para que una presunción legal resulte constitucional es necesario que

- i) La misma aparezca como razonable,
- ii) Que persiga un fin constitucionalmente legítimo, y
- iii) Que sea estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin²⁵.

En el caso bajo examen, la presunción de culpabilidad establecida en las normas objetadas supera el citado *juicio de razonabilidad*, pues lo que se pretende a través de ellas es realizar una redistribución de las cargas probatorias, a favor de la protección de un interés de raigambre Superior, como lo es, la salvaguarda del derecho colectivo al medio ambiente sano, el cual por su estrecha relación con los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud puede igualmente considerarse como un derecho fundamental por conexidad.

La *razonabilidad* de la medida adoptada por el legislador descansa en reconocer que las infracciones que se cometen frente al medio ambiente, por lo general subyacen en la realización de actividades peligrosas, las cuales por el riesgo inherente que rodea su ejercicio, suponen que el comportamiento dañoso envuelve una conducta negligente, imprudente o maliciosa. Así las cosas, es innegable que

²⁴ Sentencia C-374 de 2002.

²⁵ Sentencia C-388 de 2000.

la presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental, aparece como una herramienta procesal idónea para salvaguardar un bien jurídico particularmente importante respecto de la cual la prueba del elemento subjetivo que fundamenta la responsabilidad, se dificulta y resulta excesivamente gravosa frente a una modalidad de comportamiento que, por el riesgo que ella misma involucra, supone necesariamente un actuar contrario al deber de diligencia. Así, por ejemplo, en esta misma dirección se encuentra el artículo 52 de la Ley 19.300 de 1994, proferida en la República de Chile²⁶.

En lo que respecta a la búsqueda de un *fin constitucionalmente válido*, es preciso manifestar que la presunción consagrada en las disposiciones objetadas apela a lograr la efectiva protección y salvaguarda del medio ambiente, facilitando la imposición de medidas preventivas y sancionatorias frente a comportamientos en los que la prueba del elemento subjetivo es de difícil realización, más aún, teniendo en cuenta que por la peligrosidad y el riesgo que involucra el quehacer frente al medio ambiente, es válido entender que el comportamiento dañoso implica por su propia naturaleza una infracción al deber de diligencia que tienen todas las personas. Es más el propio Constituyente de 1991 fue consciente de esta realidad, al admitir sin excepción o salvedad alguna, en los casos de responsabilidad civil, la posibilidad de consagrar un régimen de responsabilidad objetiva (aún más gravoso al previsto en las normas objetadas, el cual parte de una responsabilidad subjetiva con

²⁶ Dispone la norma en cita: "**Artículo 52.- Se presume legalmente la responsabilidad del autor del daño ambiental**, si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección preservación o conservación ambientales, establecidas en la presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias". Por su parte, el artículo 56 de la misma normatividad, señala que: "**Corresponderá a las municipalidades**, en conformidad con su ley orgánica constitucional, y a los demás organismos competentes del Estado requerir del juez a que se refiere el artículo 60, la aplicación de sanciones a los responsables de fuentes emisoras que no cumplan con los planes de prevención o descontaminación, o con las regulaciones especiales para situaciones de emergencia ambiental, o a los infractores por incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere esta ley. El procedimiento será el contemplado en el párrafo 2° del Título III de la presente ley, y a los responsables se les sancionará con:

a) Amonestación;
b) Multas de hasta mil unidades tributarias mensuales, y
c) Clausura temporal o definitiva. // En todos estos casos, el juez podrá, según la gravedad de la infracción, ordenar la suspensión inmediata de las actividades emisoras u otorgar a los infractores un plazo para que se ajusten a las normas. // Si cumplido dicho plazo los responsables de fuentes emisoras continúan infringiendo las normas contenidas en los respectivos planes o regulaciones especiales, serán sancionados con una multa adicional de hasta cuarenta unidades tributarias mensuales diarias. // Los responsables de fuentes emisoras sancionados en conformidad con este artículo, no podrán ser objeto de sanciones por los mismos hechos, en virtud de lo dispuesto en otros textos legales".

presunción de culpabilidad), en los casos de lesión o menoscabo a los derechos colectivos, como lo es, el derecho al medio ambiente. Expresamente, en el inciso 3° del artículo 88 del Texto Superior, se consagra que: "*Así mismo, definirá [refiriendo al legislador] los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos*".

Finalmente, la *medida adoptada es proporcional* para alcanzar el mencionado fin, pues no implica el sacrificio de ninguna garantía fundamental de los ciudadanos, mientras logra el propósito trascendental de velar por la debida protección del medio ambiente, en los términos consagrados en el artículo 80 de la Carta Política. Ya la honorable Corte Constitucional ha dicho, en otras ocasiones, que la presunción legal resultaría desproporcionada sí, con la decisión adoptada, se impidiese materialmente el ejercicio del derecho de defensa o se pasase inmediatamente a la sanción, sin la comprobación por lo menos del comportamiento reprochable²⁷.

En el caso objeto de análisis, en primer lugar, **es claro que la presunción existe solamente en el campo de la culpabilidad, por lo que no se excluye a la Administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental**, en los estrictos y precisos términos dispuestos en la ley; y en segundo término, **la presunción consagrada no impide que la misma se pueda desvirtuar por el presunto infractor mediante los medios legales probatorios previstos en la ley**, pues tal facultad aparece reiterada en ambas normas objetadas.

Por consiguiente, se concluye que:

i) No es cierto que sea imposible establecer presunciones de culpa en materias referentes al derecho administrativo sancionador, pues así lo ha permitido la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional; además:

ii) Dichas presunciones son válidas si cumplen con las exigencias de razonabilidad, finalidad y proporcionalidad, supuestos que en el caso bajo examen se encuentran plenamente acreditados.

2.2.5. Por último, basta por señalar que la jurisprudencia de la Corte ha sido tan clara en delimitar la autonomía del régimen sancionatorio administrativo, que en ciertos casos, ha avalado regímenes de **Responsabilidad Objetiva**, frente a presuntas violaciones al derecho a la presunción de inocencia, como ocurrió en las Sentencias C-599 de 1992 y C-010 de 2003, referentes a las infracciones cambiarias y de tránsito. Por lo anterior, acudiendo a un principio de interpretación de la lógica jurídica, conforme al cual: "*el que puede lo más, puede lo menos*"; resultaría absolutamente desconcertante que admitiendo la compatibilidad constitucional de la responsabilidad objetiva en ciertos campos

²⁷ Véase, al respecto, las sentencias C-388 de 2000 y C-506 de 2002.

del derecho administrativo sancionador, se declarará inconstitucional la posibilidad de consagrar presunciones de culpa dentro de un régimen de responsabilidad subjetiva, cuando estas cumplen un fin constitucionalmente válido y además se ajustan a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurisprudencialmente establecidos²⁸. Así las cosas, formulamos la siguiente:

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos a la Plenaria de la Cámara aprobar el presente informe y, en consecuencia, declarar infundadas las **Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara**, insistiendo en su aprobación conforme al texto aprobado por el Congreso de la República.

En consecuencia, para cumplir los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y el artículo 167 de la Constitución Política, así como lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, se procederá a remitir el texto del presente informe con el respec-

²⁸ Textualmente, en Sentencia C-010 de 2003, la Corte señaló que: "(...) en Sentencia C-616 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, se reiteró que "la Corte Constitucional en materia de sanciones administrativas ha aceptado solo de manera excepcional, atendiendo a las especificidades de cada caso, la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva". En dicho pronunciamiento la Corte consideró que la exequibilidad de la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho sancionador debe ser objeto de estudio por parte de esta Corporación en cada caso de acuerdo con las características propias de la norma que se juzga, señalando que como la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva es de carácter excepcional en el régimen constitucional colombiano por ello se encuentra sujeta a estos requisitos:

i) Que carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama 'rescisorias', es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; ii) Que tengan un carácter meramente monetario; y iii) Que sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras)".

tivo expediente a la honorable Corte Constitucional, para que esta se pronuncie definitivamente frente a las objeciones por inconstitucionalidad planteadas por el Gobierno Nacional y que han sido declaradas infundadas por esta Corporación legislativa.

Cordialmente,

Fabio Arango Torres,

Honorable Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 716 - Jueves 16 de octubre de 2008
CAMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. 1

Ponencia para segundo debate y Texto aprobado en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente al Proyecto de ley número 057 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993. 7

Ponencia para segundo debate y Texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 295 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Aguadas en el departamento de Caldas. 9

INFORMES SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. 11

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. 15