



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 1060

Bogotá, D. C., jueves, 19 de diciembre de 2013

EDICIÓN DE 56 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

Doctor

HONORABLE SENADOR
JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente.

Senado

Ciudad

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y con fundamento en los artículos 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 094 de 2013 Senado, *por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.*

Antecedentes del Proyecto

El proyecto de ley en mención fue radicado para su trámite legislativo el 18 de septiembre de 2013 por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y ha sido puesto en consideración de la Comisión Primera del Senado de la República para el análisis pertinente.

El mismo, fue publicado mediante *Gaceta del Congreso* número 744 de 2013 y además de lo contemplado en la exposición de motivos, se encuentra fundamentado en algunas otras razones como las que a continuación se exponen.

1. Consideraciones

Mediante la Ley 7ª de 1991, el Estado colombiano reconoció la necesidad de regular y gobernar específicamente el comercio exterior en relación con las prácticas desleales de comercio que pudieran llegar a afectar a los mercados nacionales. En efecto, el numeral 5 del artículo 2º de la referida ley, atribuyó al Gobierno Nacional la función de “5. Procurar una legal y equitativa competencia a la producción local y otorgarle una protección adecuada, en particular, contra las prácticas desleales de comercio internacional”.

Más adelante, con la expedición del Decreto número 1159 de 1999, en su artículo 7º se estableció como función del entonces Ministerio de Comercio, la siguiente: “21. Ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia de prevención y corrección de prácticas desleales y restrictivas de comercio exterior que directa o indirectamente afectan la producción nacional”. El ordenamiento, entonces, ha previsto que el Gobierno Nacional debe ejecutar políticas de prevención y corrección de prácticas desleales en materia de comercio exterior, para lo cual debe contar con diversos tipos de herramientas.

Con ocasión de lo anterior, en sesión del 1º de abril de 2013 del Consejo Superior de Comercio Exterior, se discutió la necesidad de adoptar varias recomendaciones que fueron trabajadas

conjuntamente por distintas entidades del Estado y definieran una hoja de ruta de trabajo. Tras la discusión de los antecedentes, contenido y alcance de estas recomendaciones, el Consejo Superior de Comercio Exterior, encabezado por el Presidente de la República analizó y revisó el diagnóstico de las prácticas desleales en el comercio y adoptó una serie de recomendaciones –que incluyen diferentes propuestas en materia regulatoria– para contener y sancionar las actividades de comercio delictivo, contrabando y lavado de activos. Dentro de las recomendaciones en materia regulatoria, se estableció la necesidad de expedir un nuevo estatuto aduanero para reemplazar el Decreto número 2685 de 1999, con el fin de adecuar las normas a la realidad del comercio internacional. Asimismo, se aprobó dentro de la estrategia integral contra el comercio ilegal por parte del Consejo Superior de Comercio Exterior, la recomendación consistente en propender por la expedición de una ley por la cual se adopten instrumentos para prevenir el tipo de conductas a las que hace referencia los ya citados numerales 5 del artículo 2° de la Ley 7 de 1991 y numeral 21 del artículo 7° del Decreto número 1159 de 1999.

Entre las diferentes modalidades de conductas que requieren de especial tratamiento, se encuentran las de contrabando de mercaderías, y la evasión del impuesto al consumo de tabaco, cervezas y licores. En la actualidad, estos fenómenos de comercio exterior generan un impacto negativo en la dinámica del comercio interno de Colombia, en la medida que facilitan algunas prácticas restrictivas de la sana y legal competencia, se interrelacionan con otros fenómenos de ilegalidad en diferentes sectores –con impacto en materia sanitaria, o de propiedad intelectual– y la sumatoria de estos factores generan una importante afectación a la producción nacional y al recaudo del Estado por concepto de tributos y aranceles.

Recientemente, el Congreso de la República aprobó la Ley 1609 de 2013, o ley marco en materia de aduanas, que además de imponer ciertas obligaciones al Gobierno Nacional al momento de regular lo relacionado con las aduanas, consagra principios a los que deberá atenerse este. Entre estos principios consagrados por el artículo 4°, se incluye entre otros, el de “seguridad”, que busca neutralizar conductas fraudulentas e ilegales relacionadas con el comercio exterior. Asimismo, el artículo 6° de la ley, obliga al Gobierno a estructurar un sistema de control que permita contrarrestar este tipo de conductas, e impone a los servidores públicos el deber de prevenir y atacar conductas de corrupción, lavado de activos y contrabando.

Bajo esta misma línea, el Congreso de la República expidió la Ley 1474 de 2001, sobre lucha

contra la corrupción, y cuenta en la actualidad con un importante desarrollo a nivel estatal, a través de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la existencia de una Unidad Nacional Anticorrupción en la Fiscalía, y los aportes de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, este marco jurídico no ha establecido la conexión de estos instrumentos para ejercer controles de manera sistemática al nivel del comercio internacional desleal basado en prácticas delictivas y contiene varios e importantes vacíos normativos, que permiten la comisión de las conductas de contrabando, lavado de activos y lucha contra el contrabando.

La lucha contra el lavado de activos, también cuenta en la actualidad con una infraestructura importante, con entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos (Ccicla), la existencia de una Unidad Especializada contra el Lavado de Activos en la Fiscalía General de la Nación, y la aplicación de sistemas de control como el Sarlaft (Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo), entre otros. En materia de contrabando, en cambio, existen las medidas de control que manejan la DIAN, el ICA y el Invima, cada uno dentro de sus respectivas competencias, pero no existen instancias de coordinación interinstitucional permanente. Aún más, la efectividad de control represor del Estado a nivel jurisdiccional no está acorde con la gravedad del fenómeno delictivo.

Existe un inmenso vacío normativo en materia de lucha contra la ilegalidad en el comercio exterior. Este fenómeno, al tener impacto directo en el desarrollo empresarial, hace que el tema sea de primer orden de importancia, por sus consecuencias en materia de empleo, productividad, competencia y prosperidad a nivel país. Dotar al Estado de herramientas para combatir la ilegalidad y promover medidas para evitar los perjuicios en la actividad industrial y comercial de los colombianos, es un mandato del pueblo colombiano. Promover la actividad empresarial lícita, asegurar que el Estado –tanto a nivel nacional como territorial– reciba los recursos debidos por concepto de aranceles y de tributos es igualmente un mandato constitucional y fin del Estado.

2. El contrabando y el fraude aduanero

El fenómeno del contrabando ha sido una actividad respecto de la cual los Estados en el ámbito mundial han enfrentado desde hace muchos años. Precisamente el control de fronteras se constituye en uno de los pilares de la protección de un Estado. Junto con el control de fronteras en materia de in-

migrantes ilegales, armas, estupefacientes y agentes biológicos perjudiciales para la salud, entre otros, el control aduanero constituye un elemento que forma parte integral del concepto de seguridad nacional. Es importante resaltar este punto, en la medida que los aspectos aduaneros, trascienden los aspectos industriales y comerciales, y son parte esencial de la seguridad nacional del país y la institucionalidad de un Estado.

Desde el 1° de julio de 1993, Colombia forma parte de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (WCO por sus siglas en inglés). Desde 1952, dicha organización ha venido liderando estrategias a nivel internacional para el fortalecimiento del control de aduanas en el mundo. El Consejo de Cooperación, instancia máxima de la OMA, ha venido emitiendo una serie de recomendaciones a los países miembros, para efectos de lograr la eficacia del control aduanero y contrarrestar las conductas de ilegalidad en el comercio.

De estas recomendaciones, cabe destacar las siguientes¹, las cuales guardan íntima relación con el proyecto de ley sometido a consideración del Congreso de la República:

A. Recomendaciones relacionadas con fraude en materia de valoración aduanera (22 de junio de 1988)

De las siete recomendaciones que trae el documento, conviene resaltar las siguientes:

- Se recomienda priorizar las medidas para prevenir, detectar y reprimir los fraudes relacionados con la valoración aduanera de las mercancías.
- Invertir la atención necesaria para formular legislación, reglamentación y directrices administrativas en materia de valoración aduanera, incluyendo los controles posteriores a los hechos.
- Tomar medidas para promover el intercambio de información aduanera, a través de la Convención de Nairobi o de tratados bilaterales o multilaterales enfocados a la prevención, investigación y represión de los fraudes de valoración aduanera.
- Examinar la posibilidad de concluir negociaciones de tratados bilaterales o multilaterales para comunicarse mutuamente la información relevante para los fraudes de valoración aduanera.
- Propender por la cooperación de autoridades fiscales, bancarias o comerciales, por los medios que se estimen más adecuados, para que brinden colaboración a la comunidad aduanera internacional en la lucha contra fraudes de valoración aduanera.

B. Recomendaciones relacionadas con la criminalidad organizada transnacional (18 de junio de 1997)

De las seis recomendaciones que trae el documento, conviene resaltar las siguientes:

- Promover la cooperación entre la administración aduanera y las agencias y organizaciones de control jurídico y policial, incluyendo el intercambio de inteligencia e información para adoptar medidas contra la criminalidad transnacional.
- Fortalecimiento del marco jurídico para el intercambio de información y de inteligencia, incluyendo apoyo a las oficinas RILO (*Regional Intelligence Liaison Offices* u Oficinas de Enlace de Inteligencia Regional).
- Implementar medidas enfocadas en la aplicación de medidas interinstitucionales para combatir fenómenos de criminalidad transnacional en áreas tales como el tráfico de drogas, el lavado de activos, tráfico de armas, contrabando y el fraude.
- Buscar la cooperación de agencias de control jurídico y policial en el exterior para identificar medidas aduaneras para perseguir la delincuencia fronteriza.

C. Recomendaciones relacionadas con la necesidad de fortalecer el papel de las aduanas para enfrentar el lavado de activos y recuperar las ganancias de la delincuencia (25 de junio de 2005)

De las catorce recomendaciones que contiene este documento, conviene resaltar las siguientes:

- Establecer que atacar el lavado de activos es un rol importante de las administraciones aduaneras.
- Reconocer la necesidad de acción efectiva contra el lavado de activos como parte de las estrategias de las aduanas para enfrentar el tráfico de drogas, la financiación del terrorismo y otros delitos de gran trascendencia, especialmente al prevenir el movimiento físico de dinero, instrumentos monetarios y otras mercancías usadas para lavar activos o para financiar el terrorismo.
- En los casos en los que se estime apropiado, dotar a las autoridades aduaneras de mayores competencias para prevenir el lavado de activos: esto puede incluir la investigación o acusación de delitos, la investigación financiera de presuntos delincuentes o de personas ya condenadas, y la capacidad de procurar órdenes judiciales para recuperar ganancias criminales o activos.
- Utilizar al máximo la experticia de las aduanas en el control de movimientos de carga comercial para detectar y afrontar el lavado de activos en el comercio internacional: los métodos incluyen la

¹ Todas las recomendaciones que a continuación se citarán, se encuentran disponibles para ser consultadas en la página de la Organización Mundial de Aduanas: www.wcoomd.org

sobrevaloración de bienes importados para facilitar la exportación de ganancias criminales.

- Exhortar al personal de aduanas para hacer un uso maximizado de información adquirida en el curso de sus controles fronterizos al analizarla, con miras a establecer indicativos de lavado de activos.

D. Recomendaciones relacionadas con la necesidad de fortalecer el papel de las aduanas para enfrentar el lavado de activos y recuperar las ganancias de la delincuencia (25 de junio de 2005)

De las catorce recomendaciones que trae el documento, conviene resaltar las siguientes:

- Asegurarse que combatir el fraude aduanero es una de las prioridades de las administraciones de aduanas, con particular énfasis en la prevención, detección y represión de este tipo de fraudes.

- Incrementar los esfuerzos de cooperación a nivel bilateral, regional e internacional en la lucha contra el fraude aduanero.

- Hacer los esfuerzos por brindar asistencia administrativa en la detección y represión del fraude aduanero y proporcionar retroalimentación a las administraciones miembros que proporcionen este tipo de asistencia.

- Examinar la posibilidad de concluir acuerdos bilaterales o multilaterales para el intercambio de información relevante al fraude aduanero, y considerar acceder a la convención internacional de asistencia mutua en materia administrativa aduanera (Convención de Johannesburgo).

- Buscar el aseguramiento de cooperación de autoridades comerciales, fiscales, bancarias y demás involucradas en el comercio internacional para asistir en la lucha contra el fraude aduanero.

- Desarrollar y utilizar una base de datos nacional de atribución de riesgo para el fraude relacionado con la valoración aduanera.

Es total el interés en el ámbito mundial por enfrentar los retos relacionados con la ilegalidad en materia de comercio exterior, tales como el lavado de activos, financiación del terrorismo y el fraude aduanero. Sin embargo, el diagnóstico que se ha presentado en materia de contrabando por parte del Gobierno Nacional en la exposición de motivos del proyecto de ley, así como en la Presentación del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), muestra que no se ha avanzado lo suficiente en ese frente. Adicionalmente, el modelo de mercado, ha sido utilizado perversa y fraudulentamente para aprovecharse de esa plataforma en la comisión de conductas ilegales, cada vez más sofisticadas. Asimismo, el comercio exterior ha adquirido especial relevancia en lo que a se

refiere a la manera como las organizaciones criminales intentan lavar el dinero. Así lo ha reconocido la Organización Mundial de Aduanas, y así lo ha reconocido también el Gobierno Nacional con la presentación del proyecto.

Las tipologías de fraude aduanero son amplias, e involucran cuando menos las siguientes, como se ha reconocido en la exposición de motivos del proyecto de ley:

- a) Sobrefacturación;
- b) Subfacturación;
- c) Simulación de origen de las mercancías;
- d) Utilización de subpartidas arancelarias diferentes;
- e) Contrabando abierto;
- f) Gemeleo;

Cada tipología posee características especiales que generan motivaciones o incentivos perversos para la comisión de este tipo de conductas. En algunos casos, se busca desorientar o engañar a la autoridad aduanera con miras a obtener beneficios en materia arancelaria o tributaria. En otras ocasiones, se trata de sustraer mercancías del control de la aduana. En cualquiera de los casos, el fraude aduanero (término genérico acuñado por la Organización Mundial de Aduanas) es una modalidad de fraude que afecta la capacidad de los particulares para competir en igualdad de condiciones frente a aquellos que practican estas modalidades de comercio ilegal. De allí que se acuñe en el proyecto de ley el concepto de “comercio desleal” fundado en prácticas delictivas.

La Organización Mundial de Aduanas, en las diversas cartas de recomendaciones que ha expedido, suele acuñar algunos términos que resultan recurrentes en ellas. Se hace referencia, por ejemplo a la necesidad de prevención, de detección, de represión de conductas, y en otras hace referencia a la necesidad de cooperar, compartir información, compartir inteligencia, y recuperar las ganancias ilícitas de grupos criminales. En pocas palabras, la Organización Mundial de Aduanas sugiere que existe una interrelación de fenómenos delictivos complejos, que requieren igualmente una interrelación o articulación de autoridades a nivel interno y a nivel internacional para enfrentar adecuadamente estos fenómenos.

Sin embargo, la complejidad del fenómeno del contrabando y del fraude aduanero lleva a que se requiera de la actividad del Estado mirada en su conjunto. Se requiere de medidas de inteligencia, de control policivo, de control administrativo aduanero, pero también se necesita un conjunto de normas robustas que permitan que las autoridades encargadas de ejecutar sus mandatos puedan con

la finalidad para la que fueron expedidas. También resulta necesario contar con procedimientos judiciales que garanticen que los delitos que se deriven de este tipo de conductas, cuenten con una pena real y efectiva impuesta por los jueces de la República.

En consecuencia, la lucha contra el contrabando y el fraude aduanero implica la concurrencia de esfuerzos a nivel de la rama ejecutiva, de la rama legislativa y de la rama judicial del poder público. No todas las medidas normativas que buscan hacer frente a este tipo de conductas deben estar contenidas en una ley, dado que la lógica jurídica que acuñó la Constitución de 1991 previó que algunos asuntos son de reserva legal (por ejemplo, la tipificación de conductas penales) mientras que otros aspectos tales como el régimen arancelario y de aduanas son de reserva de la rama ejecutiva.

El contrabando en Colombia, cuenta en la actualidad con un tratamiento diferenciado en materia sancionatoria. Existe una potestad de control y de sanción de carácter administrativo que se encuentra en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), enfocada a optimizar el control de fronteras respecto del ingreso ilegal de mercancías al territorio aduanero nacional. De otra parte, existe el control legal jurisdiccional que se ha atribuido a las autoridades penales para verificar que exista una efectiva sanción para aquellas personas que vulneran el orden económico y social a través de la comisión de las distintas conductas que se agrupan actualmente en el capítulo del Código Penal correspondiente al contrabando. Estos tipos penales necesariamente deben estar contenidos en ley o en decretos con fuerza de ley.

Respecto de este tratamiento dual, en anterior oportunidad ha tenido la Corte Constitucional la posibilidad de analizar su concurrencia, sin que ello implique una vulneración a la garantía fundamental del *non bis in ídem*. En efecto, en Sentencia C-194 de 1998, indicó la Corte:

“De esta manera, resulta claro que la imposición de las multas, la aprehensión o el decomiso de las mercancías corresponden a un procedimiento administrativo, que por disposición del legislador, lo cual en ningún momento implica inmiscuirse en el proceso penal que pueda surgir como consecuencia de la situación fáctica descrita en los artículos sub examine.

Por el contrario, cuando de dicha conducta se deriva la comisión del delito de contrabando, por expreso mandato constitucional (artículo 116) y legal (artículos 15 y 16 de la Ley 383 de 1997), son los funcionarios judiciales quienes están investidos de la potestad de imponer la pena de prisión o arresto, previo el adelantamiento del respectivo proceso, que se inicia con la etapa de investiga-

ción y culmina con la expedición de la sentencia judicial.

De ahí que, el proceso administrativo es independiente del juicio penal, de manera que el trámite y decisión de uno y otro corresponden a autoridades diferentes. Por consiguiente, frente a la configuración de los hechos punibles relacionados en las normas acusadas, el funcionario administrativo o la autoridad aduanera están en la obligación de ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial (artículo 25 CPP.) para los efectos de imponer las sanciones penales a que haya lugar, mediante la sentencia respectiva.

Así pues, el ámbito de competencias de las mencionadas autoridades, es decir, de las administrativas de un lado, y la judicial del otro, en relación con las faltas cometidas, para la aplicación de las respectivas sanciones, es totalmente diferente, sin perjuicio de que el funcionario administrativo pueda remitir las diligencias procesales al funcionario judicial competente, a fin de determinar la responsabilidad penal del comerciante inculcado, que en el evento de su exoneración, puede ejercer las acciones encaminadas a la reparación directa por los perjuicios que haya sufrido, consagradas en las normas vigentes.^{2”}

Los ámbitos administrativos y judiciales parecen claramente diferenciados. Sin embargo, la exposición de motivos del proyecto de ley muestra una situación que permite concluir que el Estado colombiano no está reprimiendo y sancionando estas conductas con la solvencia con la que se quisiera, especialmente en el ámbito judicial. Si bien es cierto que el sistema procesal penal padece de algunas deficiencias estructurales que han sido diagnosticadas con amplitud³ en diversos escenarios, existen también algunas falencias que corresponden a desactualización normativa o problemas prácticos de las normas existentes.

El Proyecto de ley número 094 de 2013 Senado, responde a esta necesidad de refrescar el ordenamiento jurídico penal con normas que puedan ser observadas y acatadas por quienes han de aplicarlas. El enfoque normativo del proyecto de ley implica un equilibrio de la teoría jurídica y económica en cada uno de los campos que abarca, pero diseñado con fines eminentemente prácticos. Nin-

² República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-194 de 7 de mayo de 1998 (Rad. D-1834, D-1852, D-1851, D-1855, D-1864 - Acumulados). Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

³ Para efectos de un reciente diagnóstico acerca del estado del sistema penal acusatorio, se recomienda revisar las Memorias del 1er Encuentro de Análisis al Sistema Penal Oral Acusatorio, disponible en la página oficial de la Comisión Intersectorial para el Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio (CISPA): www.cispa.gov.co. En la página están disponible un importante número de documentos y diagnósticos al sistema.

guna de las normas que se refieren al ámbito penal, procesal penal o de extinción de dominio tiene una finalidad simbólica de prevención general de la delincuencia, sino buscan aplicabilidad práctica del ordenamiento.

En materia administrativa existen dificultades especiales derivadas de las labores de control en materia de contrabando, que actualmente se encuentran fragmentadas entre diversas entidades o autoridades, como ocurre con la Policía Nacional, a través de la Policía Fiscal y Aduanera, pero también a través de la Policía de Carreteras, Policía de Vigilancia y unidades de policía judicial. También hay concurrencia de competencias –o falta de competencias- de control por parte del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Institución Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Por supuesto, el principal protagonista en materia de control de contrabando es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), siendo esta la responsable de la administración aduanera y también de los procesos administrativos sancionatorios. Las debilidades propias de cada una de las entidades mencionadas, y la ausencia de una adecuada articulación es uno de los puntos actualmente problemáticos.

Esto último resulta especialmente relevante, si se tiene en cuenta el modelo económico mundial y la creciente apertura de mercados, que dada la situación, implican que estas conductas ilegales en el comercio, son una amenaza para la seguridad e institucionalidad del país. Ante un crecimiento de las importaciones al país, los riesgos de sufrir las consecuencias de las prácticas ilegales aumentan en la medida en que el universo aumenta. Esta situación genera un impacto especial en los sectores productivos colombianos que deben competir con quienes proceden al ingreso y comercialización de este tipo de mercancías.

3. El impuesto al consumo y el Sunir

La Ley 223 de 1995 consagró el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado; de licores, vinos, aperitivos y similares; de cervezas, de sifones y refajo. Este tipo de productos gozan de un régimen especial en materia tributaria, dado que el impuesto, aunque es esencialmente de la Nación, es recaudado y administrado por los departamentos y el distrito capital. Este impuesto debe ser asumido tanto por quienes producen este de bienes en el país, como por aquellos que los ingresan al país para efectos de ser consumidos en el territorio nacional, dado que su hecho generador es el consumo de este tipo de productos.

El fenómeno de contrabando de cigarrillos, licores y cerveza posee una especial implicación en materia de impacto fiscal. Esto obedece a que en él confluyen los problemas derivados del contraban-

do aplicable a otros productos, sumado a la evasión del impuesto al consumo. En consecuencia, es predicable de este tipo de productos todo lo que atrás se ha dicho respecto del contrabando de otro tipo de mercancías. Sin embargo, especialmente para el contrabando de productos sometidos al impuesto al consumo, surge como tipología especial la indebida utilización de zonas de régimen aduanero especial por parte de algunas personas.

Es común que a este tipo de zonas de régimen aduanero especial se importen bajo la modalidad de franquicia para reexportación, una importante cantidad de este tipo de productos. Esto quiere decir que la mercancía ingresa con la condición de que en un lapso de tiempo relativamente corto saldrá del territorio hacia otros países, razón por la cual el producto no estaría destinado a ser consumido en Colombia. Siendo así, el producto entra sin pagar impuesto al consumo a su ingreso. Abusando de esta circunstancia y confiando en la falta de control de la DIAN, de los departamentos y del distrito capital, mucho del producto así ingresado, es enviado al interior del territorio nacional para ser distribuido en otros departamentos.

Si bien en materia de contrabando y en materia de evasión al impuesto al consumo se utilizan dos formas de describir el fenómeno esencialmente distintas, en este caso, la evasión al impuesto al consumo genera competencia desleal, lo que afecta gravemente a los productores nacionales y a los importadores legales de este tipo de productos, quienes deben asumir el pago de impuestos y aranceles por el ingreso del producto –en el último caso- o que deben asumir el pago del impuesto al consumo además de los costos de producción nacional con las implicaciones laborales y tributarias que ello conlleva; sin dejar de lado el efecto más importante, que es el menoscabo y la defraudación al patrimonio de las entidades territoriales para la cobertura e inversión del sistema de salud subsidiado.

El artículo 187 de la Ley 223 de 1995 establece quiénes son los sujetos pasivos y los responsables –dos categorías distintas- del impuesto al consumo, es decir, quiénes están llamados a responderle a los departamentos y al distrito capital, según sea el caso, por el ingreso o comercialización de bienes sujetos a este impuesto. Señala el artículo en mención:

“Artículo 187. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto los productores, los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del impuesto los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.”

Según lo ha estimado la Federación Nacional de Departamentos, organización que agrupa a los departamentos del país, y que cuenta con un programa especial de lucha contra el contrabando de bienes sometidos al impuesto al consumo, los departamentos están perdiendo alrededor de un (1) billón de pesos anualmente⁴ por causa del contrabando de licores, cerveza y cigarrillos, como consecuencia de la evasión al impuesto al consumo que le es correlativo.

Ante esta circunstancia, se verifica que existe una base de personas que están llamadas a responder por la defraudación del impuesto al consumo, pero en la actualidad los departamentos no cuentan con herramientas adecuadas para hacer frente a este fenómeno con absoluta solvencia. Por ejemplo, en un reciente estudio preparado por la Federación Nacional de Departamentos, se ha señalado lo siguiente:

“La encuesta aplicada reveló que el 100% de los departamentos reportan contar con apoyo de la Policía Nacional para realizar operativos fiscalización. No obstante lo anterior, esta misma encuesta indica que solo el 23% de los departamentos llevan a cabo reuniones periódicas con la Fiscalía y solo el 61% sostiene alguna forma de coordinación con la DIAN. Esto significa que al interior de los departamentos no se han creado los espacios para diseñar y ejecutar una estrategia conjunta que permita hacer frente al contrabando desde el nivel descentralizado.⁵”

Uno de los puntos que el Gobierno ha establecido para solucionar esta situación es la creación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (Sunir), que desarrolla todo un esquema de seguimiento destinado a controlar de manera efectiva el contrabando de bienes sometidos al impuesto al consumo. El Sunir surge como un primer desarrollo de control conjunto en materia de control en materia de contrabando.

Es así como el Conpes 3719, elaborado con la finalidad de establecer las medidas para crear de manera sostenible el Sunir, señala como su problema central el siguiente:

“Las instituciones involucradas en el desarrollo de este documento han identificado que el conjunto de los sistemas de información utilizados por las entidades territoriales para el control de los bienes sujetos al impuesto al consumo presenta las siguientes debilidades: a) no contienen la información completa o no está suficientemente articulada para ejercer un control efectivo sobre estos bienes;

b) no asegura la sostenibilidad de los desarrollos realizados en los sistemas de información utilizados actualmente; y c) los costos de gestión de los sistemas son altos.⁶”

Ya el Conpes 3719 constituyó un avance que guarda consonancia con algunos desarrollos normativos. En primer lugar, el Parágrafo 4 del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), creó el Sunir y la obligación de los departamentos y del Distrito Capital de vincularse a esta sistema. Menciona la referida norma lo siguiente:

“**Parágrafo 4°.** Los departamentos y el Distrito Capital estarán obligados a integrarse al Sistema Único Nacional de Información y Rastreo, que para la identificación y trazabilidad de productos tenga en cuenta las especificidades de cada uno, y a suministrar la información que este requiera. Este sistema se establecerá para obtener toda la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de cerveza, sifones, refajos y mezclas y de cigarrillos y tabaco elaborado.

El Sistema Único Nacional de Información y Rastreo será administrado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y deberá entrar a operar dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

Con posterioridad a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, la reforma tributaria aprobada finalizando el año 2012 a través de la Ley 1607 de 2012 incluyó dos disposiciones adicionales relacionadas con el Sunir. En primer lugar, el artículo 144 de la ley le confiere a la DIAN un término de dos (2) años para diseñar e implementar el Sunir. A renglón seguido, el artículo 145 prevé una sanción disciplinaria para los funcionarios que incumplan con el deber de entrega de información.

Lo anterior resulta especialmente relevante, teniendo en cuenta que el diseño, la implementación y la administración del Sunir requiere de diferentes tipos de medidas que deberán ser cumplidos tanto por las entidades territoriales que son sujetos activos del impuesto al consumo, como también por los sujetos pasivos de este impuesto. Esta reglamentación se ha venido expidiendo conforme a los tiempos que la ley le ha concedido a la DIAN para estos efectos.

⁴ Fuente: Página de la Federación Nacional de Departamentos: <http://fnd.8manos.in/>

⁵ Federación Nacional de Departamentos. Informe Final de Estudio sobre la evasión al impuesto al consumo y el contrabando de licores y cigarrillos 2012.

⁶ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3719 “Estrategia para la implementación del Sistema Único Nacional de Información y Rastreo. P. 16.

El Decreto número 602 de 2013, es precisamente el acto administrativo que se expidiera para reglamentar el Sunir. Con él, se busca facilitar las funciones de fiscalización de los productos sujetos al impuesto al consumo asignadas a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en el nivel nacional y a los departamentos y el Distrito Capital en el nivel territorial, para controlar efectivamente los fenómenos de contrabando, evasión y elusión tributaria; incluyendo las obligaciones que deben ser cumplidas por los sujetos pasivos del impuesto al consumo. Estas obligaciones se encuentran consagradas principalmente por el artículo 6° de ese decreto, que contiene veintidós (22) numerales con obligaciones precisas asignadas a los sujetos pasivos del impuesto al consumo:

Las Leyes 1450 de 2011 y 1607 de 2012, le atribuyeron a la DIAN la responsabilidad para administrar, diseñar e implementar el Sunir; y obviamente para cumplir con este cometido, era necesario establecer obligaciones a los sujetos pasivos del impuesto al consumo y sus correlativas infracciones y sanciones. Es claro entonces, que para que se pueda garantizar la finalidad y objetivos que se pretenden con la creación de un Sistema Único Nacional de Información y Rastreo que está previsto para facilitar el control y seguimiento a través de los diferentes mecanismos que contempla el Decreto número 602 de 2013, se requiere que las obligaciones que se tienen establecidas efectivamente se cumplan a través del mecanismo sancionatorio que se ha previsto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Es importante señalar como lo establece uno de los considerandos del decreto citado, que de no adoptarse mecanismos e instrumentos para mejorar la eficiencia fiscal de las entidades territoriales frente al recaudo del impuesto al consumo de licores, cervezas y cigarrillos, se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las coberturas en salud para las personas pobres y vulnerables, que por su condición deben estar afiliadas al Régimen Subsidiado; el logro de las metas de unificación del Plan Obligatorio de Salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado; y se generan presiones fiscales a las entidades territoriales, en razón a la obligación legal que tienen de mantener el financiamiento de esfuerzo propio. Esta situación, en su esencia, fue desarrollada en la exposición de motivos del proyecto de ley original.

Por consiguiente, es necesario establecer los mecanismos y procedimientos para integrar en el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (Sunir), la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al

consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; de cerveza, sifones, refajos y mezclas; de cigarrillos y tabaco elaborado, como efectivamente se hizo con la expedición del Decreto número 602 de 2013.

Es de precisar que el Decreto número 602 de 2013 reglamenta el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (Sunir), establecido por el párrafo 40 del artículo 227 de la Ley 1450 de 2011. En la reglamentación prevista por el Gobierno, la DIAN adquiere un papel protagónico en la implementación del sistema en su conjunto, razón por la cual resulta especialmente relevante la adopción de medidas que garanticen que le resulta posible cumplir con los mandatos propios del administrador del sistema.

De esta manera, y en cumplimiento de los términos en que le fuera concedida a la DIAN, las responsabilidades de la administración, diseño e implementación del Sunir, el artículo 6° ibídem, determina las obligaciones que tienen los sujetos pasivos del impuesto al consumo y derivada de las mismas, corresponde establecer las respectivas infracciones, que se precisa no fueron incorporadas en el decreto mencionado (el Decreto número 602 de 2013), porque se consideró que desbordaba las facultades que le fueron concedidas al Presidente de la República y como tal corresponde entonces establecerlas mediante otro mecanismo legalmente viable. Al tratarse de un régimen sancionatorio, y con miras a preservar un concepto de legalidad de las sanciones, se considera que la ley es el instrumento normativo idóneo y conducente para lograr el mencionado objetivo.

Así las cosas, se considera que el régimen sancionatorio de Sunir, legalmente es viable incorporarlo en el Proyecto de ley número 094 de 2013 al que se refiere la presente ponencia. No sólo guarda una íntima correspondencia temática, sino que permite profundizar en los componentes previstos en otros capítulos del mismo proyecto. Si bien habría resultado posible incluir un modelo sancionatorio más flexible, como por ejemplo a través de la delegación de la facultad sancionadora, resulta más garantista para los sujetos pasivos contar con un esquema sancionatorio que no dependa exclusivamente de decisiones que dependan de la voluntad exclusiva del Gobierno, sino que a través de los representantes de la sociedad colombiana se pueda brindar una discusión profunda sobre los alcances de la medida.

4. Los escenarios de articulación institucional para luchar contra el contrabando, la evasión fiscal y otros fenómenos de comercio desleal.

La Constitución Política de Colombia aprobada en 1991 es clara en atribuirle al Estado la necesidad de trabajar de manera armónica entre los diversos

órganos y entidades que componen el aparato estatal. En consecuencia, el principio de la colaboración armónica es especialmente relevante cuando existen temas de dimensiones tan grandes como la que aquí se atiende. A diferencia de algunas otras iniciativas que han surgido en momentos diferentes de la historia colombiana, el Proyecto de ley número 094 Senado ha tomado en cuenta la necesidad de no generar falsas expectativas ciudadanas o institucionales en torno de los mecanismos interinstitucionales que se proponen.

Tomando como objetivo general la articulación efectiva de las entidades del Estado, el proyecto ha tomado como punto de partida indispensable el concepto de fortalecimiento de lo existente. Es por ello que en ninguno de los artículos del proyecto, se crea instancia alguna, o entidad o comisión de naturaleza especial que pueda llegar a impactar negativamente la labor que han venido desarrollando otras entidades desde el pasado.

Particularmente en el tema del contrabando y del fraude aduanero, al existir una disposición clara respecto en la interrelación de estos fenómenos con estructuras ilegales como bandas criminales o grupos de criminalidad transnacional de cuello blanco, se ha buscado fortalecer aquello que es especialmente sensible para cualquier organización, sus finanzas. En temas de diferente resorte pero que tienen especial relevancia frente a los temas del comercio exterior desleal, se ha visto que el impacto en el sustento financiero de las actividades de estas organizaciones son vitales para poder desarrollar un programa a largo plazo. Es por ello que el proyecto, acertadamente ha adoptado un especial interés por los aspectos financieros y patrimoniales que rodean al comercio exterior y comercio interior ilegal.

El enfoque que se ha dado a la interrelación entre lavado de activos y el contrabando, entre el contrabando y la evasión de impuesto al consumo, y la ya convergencia entre lavado de activos, la financiación al terrorismo y la criminalidad organizada, ha llevado a que los escenarios para brindar este tipo de discusiones cobren especial relevancia.

En materia de articulación entre entidades, se destacan las siguientes previsiones normativas que trae el proyecto:

a) Articulación de la DIAN con la Fiscalía General de la Nación a través del otorgamiento de funciones de policía judicial permanentes especiales a los funcionarios de la DIAN;

b) Articulación de la DIAN con los departamentos y el Distrito Capital para fortalecer el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo (Sunir), cuyo régimen sancionatorio para sujetos pasivos al impuesto al consumo se incluye en la presente ponencia;

c) Articulación de las autoridades de control y vigilancia de los transportadores con la autoridad aduanera en relación con medios de transporte utilizados para traer mercancía de contrabando.

Como se observa, la articulación institucional prevista por la ley hace referencia a aquellos aspectos procedimentales que se estaban constituyendo en cuellos de botella para algunas de las entidades, por no contar con información acerca de lo que están haciendo las demás, y cómo puede esto ser provechoso para todas las entidades. Por ello, la articulación no solo se da a través de la creación de comités para discutir, ni a través de la creación de normas legales que así lo prevean. La articulación en materia de control al contrabando implica igualmente la existencia de protocolos de trabajo conjunto de las entidades. Estos protocolos de trabajo conjunto son guías de funcionamiento entre entidades, que implican un compromiso a distinto nivel entre las entidades y un consenso -y no una imposición externa-.

Las labores de trabajo conjunto han mostrado que se pueden obtener importantes resultados, como lo demuestran algunos casos de corrupción, casos de narcotráfico y lucha contra el terrorismo. A nivel de lucha contra la ilegalidad en el comercio se han mostrado algunos ejemplos puntuales. Sin embargo, los costos de tiempo y recursos en planeación de cada una de estas actividades superan ampliamente el ingenio y productividad de los ilegales. Los protocolos de trabajo y de control conjunto buscan precisamente constituirse en un importante ahorro a este nivel, motivando el trabajo del Estado como un todo contra la ilegalidad, y no como una sumatoria de iniciativas.

Otro de los puntos que influye decisivamente en la articulación, es el otorgamiento a las entidades de infraestructura tecnológica actualizada y suficiente. La información que se obtiene de una de las entidades, puede ser utilizada en investigaciones que está adelantando otra. Por lo tanto, existe un efecto potencialmente multiplicador en materia de las inversiones para contrarrestar el contrabando de mercancías de cualquier índole. El proyecto consagra, por ejemplo, la articulación de información entre DIAN, ICA, e Invima, profundizada a través de la información de inteligencia que obtenga la UIAF.

5. Contenido del proyecto

En este aparte, es importante resaltar que la exposición de motivos de este proyecto de ley se encuentra estructurada de manera lógica y razonada para explicar de antemano el alcance buscado por las normas que contiene el proyecto. Cuenta con una explicación de las razones por las cuales se requiere de la aprobación de este proyecto de ley, explorando la problemática multinivel de la ilegalidad en el comercio, de la defraudación aduanera,

de la evasión fiscal a través de un gran conjunto de conductas calificadas como desleales desde el punto de vista de comercio exterior.

Por lo anterior, en aras de no duplicar las consideraciones allí previstas, se incluye a continuación unas notas sobre la estructura del proyecto, con unas anotaciones sobre ciertas disposiciones de especial relevancia o atención.

El proyecto de ley está originalmente dividido en cinco capítulos. A continuación se hace una descripción de cada uno de ellos en los términos en que fuera radicado por parte de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Hacienda y Crédito Público.

El proyecto contiene 72 artículos distribuidos así:

El Capítulo I hace referencia a disposiciones penales y procesales penales. (Artículo 2° a 18).

Del capítulo, es conveniente rescatar que se prevén importantes figuras responsabilidad civil de socios e integrantes de personas jurídicas, en aras de poder llegar al patrimonio de las personas naturales que realmente están pudiendo lucrarse de manera significativa de las actividades ilícitas que desarrollan por intermedio de personas jurídicas constituidas de forma aparentemente legal. El capítulo busca ampliar el espectro que actualmente se tiene acerca de quiénes son los responsables del contrabando. Las modificaciones responden atribuyendo diferentes niveles de responsabilidad a quienes de una u otra manera intervienen dolosamente en esta cadena.

El capítulo igualmente una actualización de los tipos penales que actualmente trae el Código Penal, como es el caso del fraude aduanero y el contrabando. El delito de fraude aduanero, busca incluir una serie de tipologías de contrabando como las que se han detallado en apartes anteriores del presente informe de ponencia. En particular, el proyecto busca incorporar varias modalidades de contrabando y fraude aduanero (término especialmente acuñado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA)) para adecuarlo al contexto internacional.

La posibilidad de ampliar el alcance de los tipos penales existentes, junto con la posibilidad de incluir en el contexto penal a todas las personas que verdaderamente están involucradas en estas conductas, hace que la vinculación del delito de lavado de activos junto con otras formas de delito que tradicionalmente no se vinculan al contrabando, sean un importante avance que trae el proyecto.

En materia de articulación institucional, es necesario resaltar que se le atribuyen funciones de policía judicial a la DIAN, de forma tal que lo que

esta entidad logra descubrir –desde el punto de vista probatorio- en sus propias actuaciones, pueda hacerse valer en el ámbito penal. Una de las razones que se atribuye para el bajo índice de condenas, de acuerdo con la exposición de motivos contenida en la ley, es precisamente esta falta de articulación en materia probatoria. Esto último se vería solucionado con las normas previstas en este capítulo.

El **Capítulo II** hace referencia al régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajo; al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. (Artículo 19 al 41).

Este capítulo incluye un régimen sancionatorio especial para la evasión al impuesto al consumo. Teniendo en cuenta, como previamente se indicó, la importancia especial que tiene este impuesto para las rentas departamentales, y en especial por el uso que se le da a estos recursos, es especialmente relevante el asunto desde el punto de vista del interés público.

El modelo que sigue el proyecto busca ser compatible con figuras que ya viene trabajando la DIAN a nivel tributario y aduanero, y que son exitosas a nivel de su eficacia. Es por ello que se generan modelos de control sobre los bienes con el decomiso directo, y también se prevé el cierre de establecimientos. En la actualidad, las potestades sancionatorias de los departamentos son precarias, y el proyecto busca corregir esta situación.

El **Capítulo III** hace referencia a las disposiciones en materia comercial (artículo 42 al 46)

En materia comercial, el proyecto está enfocado en atribuirles potestades y deberes a los revisores fiscales. Los revisores fiscales de las grandes empresas son personas llamadas legalmente a verificar que el ejercicio social sea adecuado a los preceptos legales y contables. Teniendo en cuenta que las modalidades de ilegalidad en el comercio exterior y en el comercio interno se ven representadas en ganancias para quienes acuden a estas prácticas sin ser detectados, la labor del revisor fiscal adquiere más trascendencia como un papel de contralor de estas realidades.

Adicionalmente, se unifica y armoniza lo concerniente a las inhabilidades para ejercer el comercio y el procedimiento sancionatorio correspondiente para quienes incumplan tanto las inhabilidades como los deberes como comerciante.

El **Capítulo IV** incluye las normas de fortalecimiento institucional contra el contrabando (artículo 47 al 61).

El fortalecimiento implica la adopción de medidas que les permitan optimizar los niveles de eficiencia y eficacia de sus objetivos misionales. El capítulo está enfocado a fortalecer a las entidades del Estado en la lucha contra el contrabando. De ello, por lo que se observa del proyecto de ley, el gobierno ha querido priorizar cuatro frentes:

a) El fortalecimiento de los laboratorios técnicos. Esto busca brindar herramientas para detectar posibles fraudes relacionados con composición técnica o de materiales. También involucraría la posibilidad de detectar riesgos sanitarios o fitosanitarios;

b) El fortalecimiento de infraestructura de control aduanero, como es la adquisición de equipos técnicos para optimizar la lucha contra el contrabando. Esto se da, por ejemplo, a través de la adquisición de escáneres, cámaras, equipos de computación u otros que se requieran;

c) Mejoramiento de los procedimientos de control y trabajo conjunto. Para ello, se requerirá la adopción de protocolos de control conjunto, a los que se ha hecho referencia en acápite anteriores;

d) Fortalecer las normas que actualmente gobiernan a la UIAF, para atribuirle a la entidad funciones de control en materia de contrabando. Esto resulta razonable, atendiendo uno de los puntos diagnósticos que considera que el contrabando y el lavado de activos son fenómenos que actualmente van de la mano, dado que el comercio exterior está en aumento en el país, y teniendo en cuenta que la posibilidad de mimetizar operaciones ilegales en el exterior, es mucho más extensa de lo que ocurría anteriormente. Es por ello que las normas referentes a la UIAF, buscan establecer un mecanismo de inteligencia real para el comercio exterior. La UIAF ha venido cumpliendo con importantes labores en materia de control del lavado de activos, pero teniendo en cuenta que los dos fenómenos se están ligando cada vez más, ante el impacto macroeconómico y microeconómico que está teniendo el contrabando, resulta preciso dotar a esta entidad de competencias para adentrarse permanente en la investigación y la obtención de datos de inteligencia frente a este fenómeno. Además de la atribución de este tipo de competencias, se busca facilitar el acceso de la información que reposa en otras entidades y que requeriría la UIAF para direccionar sus labores de inteligencia.

El **Capítulo V** es un capítulo de disposiciones varias que no se enmarcan en las anteriores (artículo 62 al 71).

En este capítulo se incluyen disposiciones que temáticamente guardan relación con la lucha contra el comercio desleal, la evasión fiscal, el contrabando y el fraude aduanero, pero que no son temá-

ticamente suficientes para incluirse en un capítulo aparte. No obstante lo anterior, es conveniente destacar las siguientes disposiciones:

a) Incluye normas de fortalecimiento en materia de cooperación internacional, especialmente para temas aduaneros. Es así como se incluyen normas de índole procedimental, pero también normas que obligan al Gobierno a tomar en cuenta algunos parámetros en las negociaciones de acuerdos comerciales para evitar riesgos de contrabando;

b) Se incluyen normas tendientes a caracterizar ciertas modalidades de comercio ilegal, como por ejemplo el gomeleo o el hormigueo (según se ha señalado en la exposición de motivos), que estarían pasando desapercibidas por problemas en la trazabilidad del producto, pero también por falencias en los controles de frecuencias de pasos de frontera;

c) Se incluye una presunción de riesgos sanitarios para los casos de contrabando de bienes agropecuarios. Esto se da, teniendo en cuenta que este tipo de bienes está llamado a ser consumidos por los humanos, y bajo ese entendido, un ingreso ilegal de este tipo de productos probablemente implicaría un riesgo mayor de afectación de la salud de los habitantes del territorio nacional.

MODIFICACIONES PROPUESTAS

1. Se modifica el artículo 3° del proyecto, norma que a su vez modifica el artículo 46 del Código Penal

Al revisar las normas de inhabilitación de la normativa penal frente a la normativa comercial, se encuentran varias inconsistencias. Una de dichas inconsistencias, se presenta entre el artículo 46 del Código Penal y el artículo 16 del Código de Comercio. De conformidad con la norma penal, la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de comercio, profesión, arte, oficio o industria se impone cuando la infracción se cometa con abuso del ejercicio de dichas actividades. Por otro lado, según la norma comercial, “siempre que se dicte sentencia condenatoria por delitos contra la propiedad, la fe pública, la economía nacional, la industria y el comercio, o por contrabando, competencia desleal, usurpación de derecho sobre propiedad industrial y giro de cheques sin provisión de fondos o contra cuenta cancelada, se impondrá como pena accesoria la prohibición para ejercer el comercio...”.

Por otro lado, hoy en día las Cámaras de Comercio a través del registro mercantil y de conformidad por lo dispuesto en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, llevan el registro de las personas inhabilitadas para ejercer el comercio. En esa medida, lo que se debe hacer una vez se aplique la pena accesoria, es que se brinde la información y se lleve el respectivo registro.

Por lo anterior, se modifica el artículo 3° del proyecto de ley que a su vez modifica el artículo 46 del Código Penal, para hacer consistente y armónico ambos regímenes.

Artículo 3° propuesto	Artículo 3° con la modificación
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>“Artículo 46. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio. La pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá siempre que la infracción se cometa con abuso del ejercicio de cualquiera de las mencionadas actividades, o contraviniendo las obligaciones que de su ejercicio se deriven.</i></p> <p>Cuando se impusiere la prohibición para ejercer el comercio, el funcionario judicial ordenará a la Superintendencia de Sociedades incluir en un Registro Público de Personas Inhabilitadas para Ejercer el Comercio el nombre y datos de identificación de la persona sancionada, el cual estará a disposición de las Cámaras de Comercio y de sus usuarios. La duración de esta inclusión deberá ajustarse al término correspondiente a la dosificación de esta pena por parte del juez.</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>“Artículo 46. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio. La pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá siempre que la infracción se cometa con abuso del ejercicio de cualquiera de las mencionadas actividades, o contraviniendo las obligaciones que de su ejercicio se deriven. En todo caso, la pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá siempre que se condene por la comisión de delitos contra el orden económico social, contra la fe pública y contra el patrimonio económico.</i></p> <p>Cuando se impusiere la pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, el funcionario judicial ordenará la respectiva inscripción en el registro mercantil que llevan las Cámaras de Comercio. La duración de esta inclusión deberá ajustarse al término correspondiente a la dosificación de esta pena por parte del juez.</p>

Artículo 3° propuesto	Artículo 3° con la modificación
<p>Parágrafo 1°. En los eventos en que proceda la imposición de la pena de que trata el presente artículo, el titular de la acción penal deberá solicitar al funcionario judicial la imposición de la misma. Parágrafo 2°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará el Registro Público de Personas Inhabilitadas para Ejercer el Comercio en un término de noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente de entrada en vigencia de esta norma.”</p>	<p>Parágrafo 1°. En los eventos en que proceda la imposición de la pena de que trata el presente artículo, el titular de la acción penal deberá solicitar al funcionario judicial la imposición de la misma.</p>

Finalmente, es importante aclarar que las contradicciones entre los regímenes penal y comercial, se evidencian no solo en los casos que aplica la pena accesoria de inhabilitación como se indicó en el artículo anterior, sino igualmente en la dosificación de la pena de inhabilitación y en las consecuencias por infringir dicha inhabilitación.

Así, en el artículo 51 del Código Penal la inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio será de seis (6) meses a veinte (20) años y de acuerdo con el artículo 16 del Código de Comercio entre 2 y 10 años. Por su parte, ciertos delitos establecen un dosificación específica; así por ejemplo, el delito de favorecimiento (artículo 320 y 320-1) a su vez, establece que el juez al imponer la pena, privará al responsable del derecho de ejercer el comercio, por el término de la pena y un (1) año más. Sin embargo, frente a la dosificación de la pena, dado que el Código Penal se expidió con posterioridad al Código de Comercio y dada su especificidad, entendemos que ha procedido una derogatoria tácita de la dosificación de la pena establecida en el artículo 16 del Código de Comercio, razón por la cual, no es necesario una norma expresa para dicha derogatoria.

Las modificaciones a las consecuencias por infringir la inhabilitación con el fin de armonizar ambos regímenes, se establecerán en el capítulo de las disposiciones comerciales.

2. Se corrige un yerro de edición contenido en el artículo 9° del proyecto

Con el fin de homogenizar las referencias contenidas en el proyecto de ley, en redacción del encabezado del artículo 9° del proyecto de ley se hará referencia a la Ley 599 de 2000 (y no el término Código Penal), como se ha usado en los demás artículos del proyecto.

Por lo tanto, la redacción del artículo 9° del proyecto de ley, será la siguiente:

Artículo 9°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 340 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, contrabando, fraude aduanero, lavado de activos, testaferrato y conexos, o financiamiento del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, la pena será de prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años y multa de dos mil setecientos (2.700) hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

3. Se modifica el artículo 10 del proyecto, norma que a su vez modifica el artículo 447A del Código Penal

Con ocasión de las modificaciones y actualizaciones para la determinación de los productos estratégicos en la economía nacional, por las variantes de la economía, las modificaciones que tiene la canasta familiar y las tendencias tanto de los consumidores como de los mercados, se incluye una facultad al Gobierno Nacional, para determinar que otros bienes deben considerarse como estratégicos para la economía nacional y de esa manera tener actualizada la lista.

Artículo 10 del proyecto	Artículo 10 con la modificación
Artículo 10. Modifíquese el artículo 447A de la Ley 599 de 2000 así: “ Artículo 447A. <i>Comercialización de productos estratégicos para la economía nacional.</i> Quien realice actividades de comercio de aceites comestibles, arroz, cacao, carne, ganado,	Artículo 10. Modifíquese el artículo 447A de la Ley 599 de 2000 así: “ Artículo 447A. <i>Comercialización de productos estratégicos para la economía nacional.</i> Quien realice actividades de comercio de aceites comestibles, arroz, cacao, carne, ganado, leche o sus productos

Artículo 10 del proyecto	Artículo 10 con la modificación
leche o sus productos derivados, licores, cigarrillos, aceites carburantes, gasolina, vehículos, autopartes, calzado, confecciones, textiles, acero o cemento, que hayan ingresado al país como resultado de actividades de contrabando o fraude aduanero, o que sean fruto de un delito de hurto, incurrirá en pena de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad”.	derivados, licores, cigarrillos, aceites carburantes, gasolina, vehículos, autopartes, calzado, confecciones, textiles, acero, cemento o demás bienes que el Gobierno Nacional defina como estratégicos para la economía nacional, que hayan ingresado al país como resultado de actividades de contrabando o fraude aduanero, o que sean fruto de un delito de hurto, incurrirá en pena de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad”.

4. Se corrige un yerro de edición contenido en el artículo 12 del proyecto

En la redacción inicial del artículo 12 del proyecto, no se dejó espacio entre el encabezado del artículo y la redacción del artículo. Por lo anterior, en la nueva versión del proyecto, se hace el ajuste, dejando un espacio entre el encabezado y el artículo.

5. Se modifica el artículo 13 del proyecto, adicionando un nuevo artículo y modificando la propuesta de adición del artículo 107 de la Ley 906 de 2004

Con el fin de lograr una armonización y adecuación entre los obligados a indemnizar en el ordenamiento penal y bajo las normas de responsabilidad civil, se hace necesario incluir un nuevo artículo (artículo 13 del proyecto de ley) que incluya una modificación al artículo 96 de la Ley 599 a través del cual se establezca las reglas aplicables a las personas jurídicas y sus integrantes y los ajustes correspondientes al artículo 107 de la Ley 906 de 2004 (artículo 14 del proyecto de ley), bajo el ámbito de responsabilidad civil.

En esa medida, con estas nuevas modificaciones, desde el artículo 13 y siguientes de la ver-

sión inicial del proyecto, se cambiará la numeración, adicionando un número a cada artículo inicial.

Por lo anterior, la nueva redacción de los artículos 13 y 14 del proyecto de ley son los siguientes (los apartes en negrilla y subrayado corresponden a las modificaciones de las normas actuales):

Artículo 13. Modifíquese el artículo 96 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 96. Obligados a indemnizar. Los daños causados con la infracción deben ser reparados por los penalmente responsables, en forma solidaria, y por los que, conforme a la ley sustancial, están obligados a responder.

“Cuando el delito sea cometido desde o a través de una persona jurídica de derecho privado, los socios, fundadores o integrantes de dicha persona jurídica, estarán solidariamente obligados en condición de tercero civilmente responsable, al pago de la indemnización a la que el sujeto activo sea condenado. Para tal efecto, se requiere demostrar que los socios, fundadores o integrantes, no tomaron las medidas necesarias y suficientes para impedir que la persona jurídica fuera utilizada como medio o instrumento para la comisión de algún delito, o para impedir que los socios, fundadores, integrantes, administradores, o funcionarios de la misma cometieran algún delito a través de ella. Además se requerirá demostrar que esa omisión fue cometida con culpa grave.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 107 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 107. Tercero civilmente responsable. Es la persona que según la ley civil deba responder por el daño causado por la conducta del condenado.

El tercero civilmente responsable podrá ser citado o acudir al incidente de reparación a solicitud de la víctima del condenado o su defensor. Esta citación deberá realizarse en la audiencia que abra el trámite del incidente.

A esta audiencia también podrán ser citados los socios, fundadores o integrantes del tercero civilmente responsable que sea persona jurídica, para que respondan solidariamente por el pago de los perjuicios derivados del delito en los términos del artículo 96 del Código penal.

6. Se modifica el artículo 19 del proyecto (antes artículo 18)

El régimen sancionatorio establecido en el artículo 19 del proyecto (antes artículo 18) aplica en relación con el incumplimiento de las obligaciones del impuesto al consumo, y no exclusiva-

mente en lo referente al pago de dicho impuesto, razón que hace necesario modificar la redacción original.

En esa medida la redacción del artículo 19 del proyecto (anterior artículo 18) es la siguiente:

Artículo 18 del proyecto	Artículo 19 del proyecto (anterior artículo 18) con la modificación
Artículo 19. Sanciones por evasión del impuesto al consumo. El incumplimiento de las obligaciones y deberes relativos al pago del impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995, o incumplimiento de deberes específicos de control de mercancías sujetas al impuesto al consumo, podrá dar lugar a la imposición de una o algunas de las siguientes sanciones, según sea el caso: a) Decomiso de la mercancía; b) Multa; c) Cierre del establecimiento de comercio; d) Suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones, autorizaciones o registros.	Artículo 19. Sanciones por evasión del impuesto al consumo. El incumplimiento de las obligaciones y deberes relativos al impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995, o el incumplimiento de deberes específicos de control de mercancías sujetas al impuesto al consumo, podrá dar lugar a la imposición de una o algunas de las siguientes sanciones, según sea el caso: a) Decomiso de la mercancía; b) Multa; c) Cierre del establecimiento de comercio; d) Suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones, autorizaciones o registros.

7. Se modifica el artículo 20 del proyecto (antes artículo 19)

En la medida que el impuesto de consumo establecido en la Ley 223 de 1995 al tratarse de un tributo, implica aspectos que son funciones de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), entidad que tiene dentro de sus funciones y objetivos, entre otros, la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, es importante con el fin de expresamente dejar claridad sobre las competencias de esta entidad, establecer que las facultades y competencias de los departamentos y del Distrito Capital se llevan a cabo sin perjuicio de las facultades de la DIAN.

Asimismo, dado que los casos en que procede el decomiso y aprehensión de las mer-

cancias sometidas al impuesto al consumo está previsto en normas que no son exclusivamente del nivel de ley, debe dejarse expresamente esta referencia.

En esa medida la redacción del artículo 20 del proyecto (anterior artículo 19) es la siguiente:

Artículo 19 del proyecto	Artículo 20 del proyecto (anterior artículo 19) con la modificación
<p>Artículo 19. <i>Decomiso de las mercancías.</i> Los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá podrán, en los términos del artículo 222 de la Ley 223 de 1995, aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma. En el evento en que se demuestre que las mercancías no son sujetas al impuesto al consumo, pero posiblemente han ingresado al territorio aduanero nacional de manera irregular, los departamentos o el Distrito Capital, según sea el caso, deberán dar traslado de lo actuado a la autoridad aduanera, para lo de su competencia.</p>	<p>Artículo 20. <i>Decomiso de las mercancías.</i> Sin perjuicio de las facultades y competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá en los términos del artículo 222 de la Ley 223 de 1995, podrán aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación. En el evento en que se demuestre que las mercancías no son sujetas al impuesto al consumo, pero posiblemente han ingresado al territorio aduanero nacional de manera irregular, los departamentos o el Distrito Capital, según sea el caso, deberán dar traslado de lo actuado a la autoridad aduanera, para lo de su competencia.</p>

8. Se modifica el artículo 21 del proyecto (antes artículo 20)

Es importante aclarar de manera expresa, que la imposición de la sanción establecida en el artículo 21 del proyecto (anterior artículo 20), no excluye la obligación de pago del correspondiente impuesto.

En esa medida la redacción del artículo 21 del proyecto (anterior artículo 20) es la siguiente:

Artículo 20 del proyecto	Artículo 21 del proyecto (anterior artículo 20) con la modificación
<p>Artículo 20. <i>Sanción por no declarar el impuesto al consumo.</i> La sanción por no declarar oportunamente el impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 será de (i) multa equivalente al veinte (20%) por ciento del valor de las mercancías que determine la administración para el período en que la misma no se haya declarado; o de (ii) multa equivalente al veinte (20%) por ciento del valor de las mercancías que determine la administración, calculado proporcionalmente para el período en el que no se declaró el impuesto al consumo y estimados con base en la última declaración de renta presentada. En todo caso, se utilizará la base que genere el mayor valor entre las dos. Lo dispuesto en este artículo se aplicará, sin perjuicio de que subsista la obligación de pagar el monto total del impuesto no pagado y sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley 223 de 1995.</p> <p>Parágrafo 1°. Para efectos de la liquidación, cuando los departamentos o el Distrito Capital dispongan únicamente de una de las bases para liquidar el monto de las sanciones de que trata el presente artículo, podrán aplicarlas sobre dicha base sin necesidad de calcular las otras.</p> <p>Parágrafo 2°. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el contribuyente, responsable o agente retenedor, presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al diez por ciento (10%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la administración, en cuyo caso, el contribuyente, responsable o agente retenedor, deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria.</p>	<p>Artículo 21. <i>Sanción por no declarar el impuesto al consumo.</i> Sin perjuicio del pago de los impuestos correspondientes, la sanción por no declarar oportunamente el impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 será de (i) multa equivalente al veinte (20%) por ciento del valor de las mercancías que determine la administración para el período en que la misma no se haya declarado; o de (ii) multa equivalente al veinte (20%) por ciento del valor de las mercancías que determine la administración, calculado proporcionalmente para el período en el que no se declaró el impuesto al consumo y estimados con base en la última declaración de renta presentada. En todo caso, se utilizará la base que genere el mayor valor entre las dos. Lo dispuesto en este artículo se aplicará, sin perjuicio de que subsista la obligación de pagar el monto total del impuesto no pagado y sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley 223 de 1995.</p> <p>Parágrafo 1°. Para efectos de la liquidación, cuando los departamentos o el Distrito Capital dispongan únicamente de una de las bases para liquidar el monto de las sanciones de que trata el presente artículo, podrán aplicarlas sobre dicha base sin necesidad de calcular las otras.</p> <p>Parágrafo 2°. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el contribuyente, responsable o agente retenedor, presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al diez por ciento (10%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la administración, en cuyo caso, el contribuyente, responsable o agente retenedor, deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria.</p>

9. Se modifica el artículo 34 del proyecto (antes artículo 33)

En el artículo 34 del proyecto (anterior artículo 33) no se hace referencia expresa a qué información es la que se está haciendo mención. En esa medida, para mayor claridad y con el fin de garantizar el debido proceso de los sujetos pasivos del impuesto al consumo, se hará referencia expresa a la información de los numerales, 9, 10, 11, 12 y 18 del artículo 6° del Decreto 602 de 2013.

En esa medida la redacción del artículo 34 del proyecto (anterior artículo 33) es la siguiente:

Artículo 33 del proyecto	Artículo 34 del proyecto (anterior artículo 33) con la modificación
Artículo 33. <i>Sanción por incumplimiento de plazos para el suministro de la información.</i> Los sujetos pasivos del impuesto al consumo que no suministren la información dentro de los plazos establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales serán sancionados con multa de trescientas (300) UVT por cada día de extemporaneidad. La sanción de multa por incumplimiento de plazos para el suministro de información no podrá ser superior a quince mil (15.000) UVT.	Artículo 34. <i>Sanción por incumplimiento de plazos para el suministro de la información.</i> Los sujetos pasivos del impuesto al consumo que no suministren la información indicada en los numerales 9, 10, 11, 12 y 18 del artículo 6° del Decreto 602 de 2013 dentro de los plazos establecidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales serán sancionados con multa de trescientas (300) UVT por cada día de extemporaneidad. La sanción de multa por incumplimiento de plazos para el suministro de información no podrá ser superior a quince mil (15.000) UVT.

10. Se modifica el artículo 45 del proyecto (antes artículo 44)

En el proyecto de ley presentado, el artículo 45 (anterior artículo 44 del proyecto) se modificaba el artículo 15 del Código de Comercio. Sin embargo, el objetivo de dicha modificación era (i) actualizar las sanciones por el ejercicio del comercio por persona inhábil establecidas en el artículo 14 del Código de Comercio y (ii) actualizar las sanciones para los demás deberes del comerciante, tanto en el monto de las sanciones como en la inclusión de todos los deberes. En esa medida, la versión inicial del proyecto tenía una referencia inadecuada al artículo 15 del Cód-

igo de Comercio y no incluía todos los deberes, razones que hacen necesaria la modificación a la redacción inicial. Asimismo, es importante establecer expresamente la aplicabilidad de otros regímenes sancionatorios (por ej. contable y penal), que tienen lugar para la comisión de dichas actividades prohibidas u obligatorias por otras normativas.

Por lo anterior, se modifica el artículo para ubicarlo en un aparte del Código de Comercio que consideramos más acorde y que incluya el incumplimiento de los deberes, que se quería incluir inicialmente.

En esa medida la redacción del artículo 45 del proyecto (anterior artículo 44) es la siguiente:

Artículo 44 del proyecto	Artículo 45 del proyecto (anterior artículo 44) con la modificación
Artículo 44. Modifíquese el artículo 15 del Código de Comercio, el cual quedará así: “La violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 57, 59 y 60 del Código de Comercio, o el no suministro de la información requerida por las autoridades de conformidad con las normas vigentes, o el incumplimiento de la prohibición de ejercer el comercio, profesión u oficio, proferida por autoridad judicial competente, será sancionada con multa de mil (1.000) hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. La multa será Arimpuesta por la Superintendencia de Sociedades o del ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona”.	Artículo 45. Modifíquese el artículo 58 del Código de Comercio, el cual quedará así: “ <i>Sanciones por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de comercio, a las obligaciones del comerciante y otras.</i> Sin perjuicio de las penas y sanciones establecidas en normas especiales, la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 52, 55, 57, 59 y 60 del Código de Comercio, o el no suministro de la información requerida por las autoridades de conformidad con las normas vigentes, o el incumplimiento de la prohibición de ejercer el comercio, profesión u oficio, proferida por autoridad judicial competente, será sancionada con multa de mil (1.000) hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad

Artículo 44 del proyecto	Artículo 45 del proyecto (anterior artículo 44) con la modificación	Artículo 45 del proyecto	Artículo 46 del proyecto (anterior artículo 45) con la modificación
	<p>y proporcionalidad. La multa será impuesta por la Superintendencia de Sociedades o del ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona.”</p> <p>En el evento que una persona que haya sido sancionada por autoridad judicial con la inhabilitación para ejercer el comercio, profesión u oficio, esté ejerciendo dicha actividad a través de un establecimiento de comercio, adicional a la multa establecida en el párrafo anterior, la Superintendencia de Sociedades o el ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona, ordenará la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término de hasta 2 meses. En caso de reincidencia, ordenará el cierre definitivo del establecimiento de comercio.</p>	<p>Artículo 45. <i>Procedimiento sancionatorio.</i> De conformidad con lo dispuesto por el inciso primero del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos de la imposición de las sanciones de que trata el artículo anterior, se dispone un procedimiento verbal de carácter sumario que se registrará por los siguientes parámetros:</p> <p>1. Se realizará una visita de verificación de la violación, bien sea de oficio o a petición de cualquier persona, y el funcionario delegado de la Superintendencia de Sociedades o del ente que ejerza las funciones de inspección, vigilancia o control correspondientes, según el caso, dejará constancia de la misma mediante acta.</p> <p>2. En el evento en que de la visita resulte que la sociedad ha incurrido en la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 57, 59 y 60 del Código de Comercio o no ha suministrado la información indicada en el artículo 45 de la presente ley, se procederá en el mismo sitio de la inspección a citar al representante legal de la sociedad a una audiencia a celebrarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de la visita.</p>	<p>Artículo 46. <i>Procedimiento sancionatorio.</i> De conformidad con lo dispuesto por el inciso primero del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos de la imposición de las sanciones de que trata el artículo anterior, se dispone un procedimiento verbal de carácter sumario que se registrará por los siguientes parámetros:</p> <p>1. Se realizará una visita de verificación de la violación, bien sea de oficio o a petición de cualquier persona, y el funcionario delegado de la Superintendencia de Sociedades o del ente que ejerza las funciones de inspección, vigilancia o control correspondientes, según el caso, dejará constancia de la misma mediante acta.</p> <p>2. En el evento en que de la visita resulte que la sociedad o persona ha incurrido en la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 52, 55, 57, 59 y 60 del Código de Comercio o ejerza el comercio, profesión u oficio a pesar de estar inhabilitado, o no se suministre la información que solicite la autoridad para verificar los hechos, se procederá en el mismo sitio de la inspección a citar al representante legal de la sociedad o a la persona natural a una audiencia a celebrarse dentro de los</p>

11. Se modifica el artículo 46 del proyecto (antes artículo 45)

Con ocasión de la modificación del artículo 45 del proyecto (anterior artículo 44), es necesario ajustar el actual artículo 46 del proyecto (anterior artículo 45), que corresponde al procedimiento sancionatorio.

En esa medida la redacción del artículo 46 del proyecto (anterior artículo 45) es la siguiente:

Artículo 45 del proyecto	Artículo 46 del proyecto (anterior artículo 45) con la modificación	Artículo 45 del proyecto	Artículo 46 del proyecto (anterior artículo 45) con la modificación
<p>En la citación se dejará constancia del objeto de la audiencia, y se prevendrá a la sociedad acerca de la necesidad de llevar la totalidad de pruebas que pretenda hacer valer.</p> <p>3. Llegado el día y hora de la audiencia programada, se procederá a dejar constancia acerca del objeto de la misma, y se le concederá el uso de la palabra a la parte investigada.</p> <p>4. En el evento en que la parte voluntariamente acepte que a la fecha de la inspección no había dado cumplimiento a su deber legal, y adicionalmente allegue la información requerida por la autoridad correspondiente, el funcionario instructor se abstendrá de imponer sanción por una única vez, previniendo a la parte que en caso de reincidir en esta circunstancia, se hará acreedora a la totalidad de la sanción imponible.</p> <p>5. En el evento en que la parte manifieste que no ha incurrido en falta alguna, el funcionario instructor abrirá el procedimiento a pruebas, y permitirá a la parte allegar las pruebas que resulten pertinentes y conducentes para efectos de formular su defensa.</p>	<p>treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de la visita. En la citación se dejará constancia del objeto de la audiencia, y se prevendrá a la sociedad o a la persona natural según corresponda, acerca de la necesidad de llevar la totalidad de pruebas que pretenda hacer valer.</p> <p>3. Llegado el día y hora de la audiencia programada, se procederá a dejar constancia acerca del objeto de la misma, y se le concederá el uso de la palabra a la parte investigada.</p> <p>4. En el evento en que la parte voluntariamente acepte que a la fecha de la inspección no había dado cumplimiento a su deber legal, y adicionalmente allegue la información requerida por la autoridad correspondiente, el funcionario instructor se abstendrá de imponer sanción por una única vez, previniendo a la parte que en caso de reincidir en esta circunstancia, se hará acreedora a la totalidad de la sanción imponible. Lo anterior, sin perjuicio de las penas y sanciones aplicables por normas especiales.</p> <p>5. En el evento en que la parte manifieste que no ha incurrido en falta alguna, el funcionario instructor abrirá el procedimiento a pruebas, y permitirá a la parte allegar las pruebas que resulten pertinentes y conducentes para efectos de formular su defensa. Cuando deban practicarse pruebas se señalará</p>	<p>6. El funcionario instructor deberá rechazar la práctica de aquellas pruebas que no reúnan los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad. La decisión acerca del rechazo de la práctica de pruebas será objeto de recurso de apelación, que deberá ser interpuesto y sustentado en el mismo acto. El recurso se concederá en el efecto devolutivo. No obstante lo anterior, el funcionario instructor no podrá emitir decisión de fondo cuando existan recursos pendientes.</p> <p>7. Finalizada la etapa probatoria, el funcionario decidirá sobre la imposición de la sanción. La decisión podrá ser objeto de recurso de apelación, que deberá ser sustentado inmediatamente.</p>	<p>un término no mayor a treinta (30) días. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. La decisión acerca del rechazo de la práctica de pruebas será objeto de recurso de apelación, que deberá ser interpuesto y sustentado en el mismo acto. El recurso se concederá en el efecto devolutivo. No obstante lo anterior, el funcionario instructor no podrá emitir decisión de fondo cuando existan recursos pendientes.</p> <p>6. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.</p> <p>7. Finalizada la etapa probatoria, el funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos. La decisión podrá ser objeto de recurso de apelación, que deberá ser sustentado inmediatamente.</p>

Artículo 45 del proyecto	Artículo 46 del proyecto (anterior artículo 45) con la modificación
8. En caso de haberse interpuesto recurso de apelación, el superior jerárquico decidirá dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a que se allegue el expediente en su despacho si se trata de la decisión de fondo, y dentro de los diez (10) días calendario siguientes cuando se trate de una apelación por negación de pruebas.	8. En caso de haberse interpuesto recurso de apelación, el superior jerárquico decidirá dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a que se allegue el expediente en su despacho si se trata de la decisión de fondo, y dentro de los diez (10) días calendario siguientes cuando se trate de una apelación por negación de pruebas.
9. En caso de no comparecer la parte en la fecha y hora fijada para la audiencia, el funcionario instructor, dejando expresa constancia de esta circunstancia, procederá a suspender el trámite por una única vez. La parte que no asistiere tendrá tres (3) días hábiles para justificar su inasistencia. En caso de justificar la inasistencia, se procederá a citar nuevamente a audiencia para continuar con el trámite.	9. En caso de no comparecer la parte en la fecha y hora fijada para la audiencia, el funcionario instructor, dejando expresa constancia de esta circunstancia, procederá a suspender el trámite por una única vez. La parte que no asistiere tendrá tres (3) días hábiles para justificar su inasistencia. En caso de justificar la inasistencia, se procederá a citar nuevamente a audiencia para continuar con el trámite. En el evento de no haberse justificado la inasistencia, procederá el funcionario instructor a fijar fecha y hora para continuar con el trámite. En dicho trámite, la parte podrá asistir pero no será oída.
10. En el evento de no haberse justificado la inasistencia, procederá el funcionario instructor a fijar fecha y hora para continuar con el trámite. En dicho trámite, la parte podrá asistir pero no será oída.	

12. Se modifica el artículo 48 del proyecto (antes artículo 47)

A través de esta norma, se busca lograr la coordinación de todas las entidades del Estado en la lucha contra la criminalidad. Dado que esta falta de coordinación es una de las problemáticas principales, adicional a la redacción inicial, es importante incluir esta obligación, como uno de los deberes de los servidores públicos en los términos del artículo 34 la Ley 734, con sus correspondientes

consecuencias. Por lo tanto, se adiciona un inciso al artículo 48 del proyecto (anterior artículo 47).

En esa medida, la redacción del artículo 48 del proyecto es la siguiente:

Artículo 48. *Facultades para la coordinación operacional en la lucha contra el comercio ilícito, el contrabando y delitos conexos.* El Director de la Policía Fiscal y Aduanera será el coordinador de las acciones operacionales contra las estructuras criminales dedicadas al comercio ilícito, contrabando, fraude aduanero o defraudación fiscal, y/o delitos conexos. En este sentido, integrará y coordinará los esfuerzos con las dependencias o direcciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las demás entidades del Estado y el sector privado.

Parágrafo. La coordinación será realizada de conformidad con los principios de eficacia, economía, celeridad, complementariedad, cooperación y especialización, y estará enmarcada por el deber de colaboración armónica de las entidades públicas del Estado, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política.

La obligación a la que se refiere el presente artículo constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

13. Se modifica el artículo 51 del proyecto (antes artículo 50)

Con el fin de ajustar las modificaciones de la UIAF a la Ley 1621 y demás disposiciones del ordenamiento jurídico referentes a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, así como al manejo de información adecuado, se elimina la última oración de numeral 2 del artículo 51 del proyecto (anterior artículo 50) que a su vez modifica el artículo 4° de la ley 526, que tiene el siguiente texto: “la cual podrá reposar en las bases de datos de cada entidad si no fuere necesario mantenerla de manera permanente en la Unidad.

Por lo anterior, la redacción del artículo 51 del proyecto es la siguiente:

Artículo 51. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 4°. *Funciones de la Dirección General.* Las siguientes serán las funciones generales de la Dirección General:

1. Participar en la formulación de las políticas para la prevención, detección, y lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en todas sus manifestaciones.

2. Centralizar, sistematizar y analizar la información suministrada por quienes están obligados a cumplir con lo establecido en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias y complementarias, las

normas tributarias, aduaneras, cambiarias y demás información que conozcan las entidades del Estado y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, de financiación del terrorismo, de contrabando o de fraude aduanero.

3. Coordinar el estudio por parte de la Unidad de nuevos sectores afectados o susceptibles de ser utilizados para el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando o el fraude aduanero.

4. Comunicar a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, y las acciones penales de que trata el numeral 2 de este artículo, cualquier información pertinente dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

5. Apoyar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo para efectos de optimizar los controles aduaneros en relación con el contrabando y fraude aduanero.

6. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas sobre operadores de comercio exterior donde consten los datos correspondientes a los operadores jurídicos que hayan sido o estén habilitados para ejercer las labores de comercio exterior, así como los de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas.

7. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas de importadores y exportadores donde consten los datos de los importadores, exportadores, usuarios de zonas francas, incluyendo los datos de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas.

8. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas de sanciones disciplinarias, penales y administrativas impuestas a personas naturales o jurídicas en relación con las conductas de fraude aduanero y contrabando.

9. Solicitar a cualquier entidad pública o privada la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, salvo la sujeta a reserva en poder de la Fiscalía General de la Nación.

10. Celebrar dentro del ámbito de su competencia, convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados, con instancias internacionales pertinentes y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar.

11. Participar en las modificaciones legales a que haya lugar para el efectivo control del lavado de activos, de la financiación de terrorismo, del contrabando y del fraude aduanero.

12. Rendir los informes que le soliciten los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y Justicia, en relación con el control al lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero. En estos dos últimos casos se rendirán estos mismos informes a solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

13. Evaluar y decidir sobre la pertinencia de enviar a la Fiscalía General de la Nación y a las demás autoridades competentes, para su verificación, la información que conozca en desarrollo de su objeto.

14. Las demás que le asigne el Gobierno Nacional, de acuerdo con su naturaleza”.

14. Se modifica el numeral segundo del artículo 51 del proyecto (antes 52)

Para efectos de claridad se suprime la parte final del numeral segundo del artículo inicialmente propuesto, con lo cual la redacción del mencionado numeral es la siguiente:

“ ...

2. Centralizar, sistematizar y analizar la información suministrada por quienes están obligados a cumplir con lo establecido en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias y complementarias, las normas tributarias, aduaneras, cambiarias y demás información que conozcan las entidades del Estado y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, de financiación del terrorismo, de contrabando o de fraude aduanero.

...”.

15. Se modifica el artículo 52 del proyecto (antes artículo 51)

Para brindar mayor claridad de los numerales 7, 8 y 9 del artículo 52, se incluyen los apartes subrayados, con nueva redacción en el articulado.

En esa medida, la redacción del artículo 52 del proyecto es la siguiente:

“Artículo 52. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 526 de 1999, adicionando unos nuevos numerales 7 y 8, incluyendo el actual numeral 7 como el nuevo numeral 9, y modificando el texto del numeral 2, así:

“ (...)

2. Realizar los estudios necesarios para mantener actualizada la Unidad sobre las prácticas, técnicas y tipologías utilizadas para el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en los diferentes sectores de la economía, así como la identificación de los perfiles de los presuntos responsables de estas actividades.

(...)

7. Apoyar a las entidades del Estado que tengan competencias en materia de lucha contra el con-

trabando y contra el fraude aduanero en la parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero, y asesorar la elaboración de mapas de riesgo de estos fenómenos.

8. Diseñar, preparar y presentar propuestas estratégicas interinstitucionales ante la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos CCICLA para lo de su competencia.

9. Las demás que le sean asignadas por la Dirección General”.

3. Se modifica el artículo 59 del proyecto (antes artículo 58)

Dado que dentro de las facultades y competencias de los operativos de control contra la ilegalidad en el comercio –y no exclusivamente de contrabando– también recaen sobre las secretarías de salud, es importante incluir a estas entidades para la elaboración de protocolos.

En esa medida, la redacción del artículo 59 del proyecto es la siguiente:

Artículo 59. *Suscripción de protocolos de control conjunto.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Policía Nacional y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y del Distrito Capital, tendrán un plazo máximo de tres (3) meses para elaborar protocolos de inspección y control conjuntos que garanticen la articulación de procedimientos, la articulación probatoria y la articulación de información entre ellas para poder optimizar los resultados de los correspondientes operativos de control. Los protocolos deberán construirse sobre la base de la optimización de resultados a nivel general, y el principio de eficacia y eficiencia.

Parágrafo. Los protocolos de control conjunto tendrán en cuenta la necesidad de prever posibles fenómenos de corrupción pública y privada que faciliten el contrabando y el fraude aduanero.

4. Se modifica el artículo 66 del proyecto (antes artículo 65)

A través de esta modificación se incluye la información del país de procedencia de la mercancía en el listado de información que deben contener los modelos de trazabilidad (letra b), dado que muchas veces las mercancías se despachan de un país distinto del de su origen.

En esa medida, la redacción del artículo 66 del proyecto es la siguiente:

Artículo 66. *Modelos de trazabilidad.* El Gobierno, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará un modelo de trazabilidad en materia de operaciones aduaneras de productos sensibles que permita establecer y llevar un control organizado, cuando menos, de lo siguiente:

- a) País de origen de la mercancía;
- b) País de procedencia de la mercancía;
- c) Países por los que transitó la mercancía con anterioridad al ingreso al territorio nacional;
- d) País de destino de la mercancía, cuando sea diferente a Colombia;
- e) Datos de identificación de la persona jurídica o natural que despachó la mercancía hacia Colombia, en el evento de las importaciones;
- f) Datos de identificación de la persona jurídica o natural que recibió la mercancía que se despachó hacia Colombia, en el evento de las importaciones;
- g) Datos de identificación de la persona jurídica o natural a la cual se despachó la mercancía desde Colombia, en el evento de las exportaciones o reexpediciones;
- h) Datos de identificación de la persona jurídica o natural la cual despachó la mercancía desde Colombia, en el evento de las exportaciones o reexpediciones;
- i) Datos de la compañía o compañías transportadoras responsables del traslado de la mercancía desde el lugar de despacho hasta el lugar de destino;
- j) Registro de los datos de facturación que soportan la transacción mercantil;
- k) Registro de la forma de pago de las transacciones comerciales, y su monto específico.

El Gobierno reglamentará la materia y definirá cuáles son los productos sensibles de que trata este artículo a más tardar dentro de los seis (6) meses de entrada en vigencia de la presente ley, definición que deberá ser dinámica y por lo tanto podrá ser variada en la medida en que la realidad del comercio exterior vaya cambiando. En todo caso, la determinación de los bienes sensibles atenderá los compromisos comerciales vigentes adquiridos por Colombia en el exterior, y guardará recíproca correspondencia con los criterios de gestión de riesgo adoptados en materia de control aduanero.

Parágrafo. Atendiendo que el control de fronteras, en sus diversos aspectos, constituye un elemento de seguridad nacional, el Gobierno velará porque se mantenga bajo estricta reserva la infor-

mación de que trata el presente artículo. Asimismo, con el fin de evitar el abuso del derecho y el fraude a la ley, el Gobierno creará e implementará por medio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y con cargo a su presupuesto, los instrumentos administrativos y tecnológicos necesarios para realizar un seguimiento detallado del volumen, valor y tipo de productos ingresados al territorio aduanero nacional en calidad de bienes destinados a la canasta familiar por quienes invocan los privilegios propios de convenios, protocolos o normas que establecen ese régimen especial en beneficio de los pobladores de algunos municipios fronterizos, buscando con ello: (i) facilitar la individualización y sanción de quienes, con el fin de eludir el pago de tributos aduaneros, realizan el ingreso de mercancías al amparo de los regímenes especiales de compra transfronteriza de bienes de canasta básica, y (ii) facilitar el perfilamiento de riesgo por individuo y medio de transporte utilizado.

5. Se modifica el artículo 71 del proyecto (antes artículo 70)

Dado que el ingreso de productos agropecuarios, medicamentos, químicos o demás productos de consumo humano afectan tanto a la salud como al medio ambiente, se adiciona la palabra ambiente a la redacción inicial.

En esa medida, la redacción del artículo 71 (antes artículo 70 es la siguiente).

Artículo 71. Presunción de riesgo a la salud y al ambiente de ciertos productos. Se presume el riesgo de afectación a la salud, al ambiente y del estatus sanitario del territorio nacional como consecuencia directa del ingreso ilegal al país de productos agropecuarios, medicamentos, químicos o demás productos de consumo humano que puedan afectar la salud y al ambiente según conste en reglamentación que expida el Gobierno Nacional en este último caso. La presunción de que trata este artículo se valorará en el marco de las investigaciones administrativas que adelanten las autoridades nacionales o territoriales en materia sanitaria y en todo caso admitirá prueba en contrario.

Por las consideraciones antes expuestas nos permitimos presentar a consideración de la Comisión Primera del Honorable Senado, la siguiente:

Proposición

Solicitamos a la Comisión Primera del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley 094 de 2013 Senado**, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar la competencia desleal derivada de operaciones ilegales de comercio exterior, comercio interno, lavado de activos y evasión fiscal, con base en el texto propuesto.

Atentamente,

Manuel Enríquez Rosero y Luis Fernando Velasco Chaves, Coordinadores; Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Eduardo Enríquez Maya, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Hemel Hurtado Angulo, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 094 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar la competencia desleal derivada de operaciones ilegales de comercio exterior, comercio interno, lavado de activos y evasión fiscal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incursas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal.

La ley moderniza y adecúa la normativa necesaria para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, la defraudación fiscal y el favorecimiento de esas conductas; para fortalecer la capacidad institucional del Estado; para establecer mecanismos que faciliten que los autores y empresas dedicadas o relacionadas con este tipo de actividades sean procesadas y sancionadas por las autoridades competentes; y para garantizar la adopción de medidas patrimoniales que disuadan y castiguen el desarrollo de esas conductas.

CAPÍTULO I

Disposiciones penales y procesales penales

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“3. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, bien sea de forma directa o indirecta en calidad de administrador de una sociedad, entidad sin ánimo de lucro o cualquier tipo de ente económico, nacional o extranjero”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 46. La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio. La pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá siempre que la infracción se cometa con abuso del ejercicio de cualquiera de las mencionadas

actividades, o contraviniendo las obligaciones que de su ejercicio se deriven. En todo caso, la pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, se impondrá siempre que se condene por la comisión de delitos contra el orden económico social, contra la fe pública y contra el patrimonio económico.

Cuando se impusiere la pena de inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, el funcionario judicial ordenará la respectiva inscripción en el registro mercantil que llevan las Cámaras de Comercio. La duración de esta inclusión deberá ajustarse al término correspondiente a la dosificación de esta pena por parte del juez.

Parágrafo 1°. En los eventos en que proceda la imposición de la pena de que trata el presente artículo, el titular de la acción penal deberá solicitar al funcionario judicial la imposición de la misma.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 319 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“*Artículo 319. Contrabando.* El que introduzca mercancías al territorio colombiano o las exporte desde él por lugares no habilitados, o las oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero, o las descargue en zona primaria aduanera sin que se encuentren amparadas en documento de viaje alguno, en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes introducidos de manera ilegal o de los bienes exportados.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, se impondrá una pena de diez (10) a catorce (14) años de prisión y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes introducidos de manera ilegal o de los bienes exportados. El monto de la multa no podrá superar el máximo de la multa establecida en este código.

Parágrafo 1°. Los vehículos automotores que transiten en departamentos que tienen zonas de fronteras de acuerdo con lo estipulado en el artículo 85 de la Ley 633 de 2000, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 191 de 1995, no estarán sometidos a lo establecido en este artículo.

Parágrafo 2°. La legalización de las mercancías no extingue la acción penal.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 320 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“*Artículo 320. Favorecimiento y facilitación del contrabando.* El que (i) posea, tenga, trans-

porte, embarque, desembarque, almacene, oculte, distribuya, comercialice o enajene mercancías que hayan ingresado al país ilegalmente, cuyo valor supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin superar los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de tres (3) a seis (6) años y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de la mercancía.

Si la conducta descrita en el inciso anterior recae sobre mercancías cuyo valor supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, incurrirá en pena de prisión de seis (6) a diez (10) años, y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de la mercancía en Colombia.

En las mismas penas, de acuerdo a la cuantía, incurrirá quien destine o adecúe bien mueble o inmueble, con el fin de poseer, tener, transportar, almacenar, ocultar, distribuir, comercializar o enajenar mercancías que hayan ingresado al país ilegalmente.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 321 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“*Artículo 321. Fraude Aduanero.* El que por cualquier medio suministre información falsa, la manipule u oculte cuando le sea requerida por la autoridad aduanera o cuando esté obligado a entregarla por mandato legal, con la finalidad de evadir total o parcialmente el pago de tributos, derechos o gravámenes aduaneros a los que esté obligado en Colombia, en cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes del valor real de la mercancía incurrirá en pena de prisión de ocho (8) a doce (12) años, y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá quien utilice o se valga de empresas extranjeras para realizar cualquiera de las conductas descritas en el inciso anterior.

En la misma pena incurrirá quien falsifique o haga uso de etiquetas, códigos, marcas, descripciones o números seriales falsos de la mercancía importada, y con ello se logre la apariencia de veracidad de una operación aduanera”.

Artículo 7°. Adiciónese al artículo 58 del Código Penal, el numeral 18, el cual queda así:

“**18.** Para efectos de lo previsto en los artículos 319 y 321 de este código, se tomará como circunstancia de mayor punibilidad, el que el sujeto activo ejecute la conducta valiéndose de un Operador Económico Autorizado (OEA), de un Usuario Aduanero Permanente (UAP) o de cualquier ope-

rador de similar naturaleza, que disfrute de privilegios aduaneros bajo la normativa vigente”.

Artículo 8°. Modifíquese el primer inciso del artículo 323 de la Ley 599 de 2000, el cual quedara así:

“*Artículo 323. Lavado de activos.* El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento del contrabando en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 9°. Modifíquese el inciso 2° del artículo 340 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, contrabando, fraude aduanero, lavado de activos, testaferrato y conexos, o financiamiento del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, la pena será de prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años y multa de dos mil setecientos (2.700) hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 447A de la Ley 599 de 2000 así:

“*Artículo 447A. Comercialización de productos estratégicos para la economía nacional.* Quien realice actividades de comercio de aceites comestibles, arroz, cacao, carne, ganado, leche o sus productos derivados, licores, cigarrillos, aceites carburantes, gasolina, vehículos, autopartes, calzado, confecciones, textiles, acero, cemento o de-

más bienes que el Gobierno Nacional defina como estratégicos para la economía nacional, que hayan ingresado al país como resultado de actividades de contrabando o fraude aduanero, o que sean fruto de un delito de hurto, incurrirá en pena de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad”.

Artículo 11. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo propuesto bajo el consecutivo 464A, el cual quedará así:

“*Artículo 464A.* Quien introduzca al territorio aduanero nacional o exporte desde él medicamentos, recursos mineros, armas, municiones, materiales nucleares, divisas o químicos necesarios para la producción de estupefacientes, sin cumplir con los requisitos de ley, incurrirá en pena de prisión de ocho (8) a doce (12) años, y multa de dos mil setecientos (2.700) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 12. Adiciónese al artículo 35 de la Ley 906 de 2004 un numeral, el cual quedará así:

“33. Contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, favorecimiento de contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero, favorecimiento por servidor público, y favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, cuando el valor de las mercancías supere los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 96 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“*Obligados a indemnizar.* Los daños causados con la infracción deben ser reparados por los penalmente responsables, en forma solidaria, y por los que, conforme a la ley sustancial, están obligados a responder.

Cuando el delito sea cometido desde o a través de una persona jurídica de derecho privado, los socios, fundadores o integrantes de dicha persona jurídica, estarán solidariamente obligados en condición de tercero civilmente responsable, al pago de la indemnización a la que el sujeto activo sea condenado. Para tal efecto, se requiere demostrar que los socios, fundadores o integrantes, no tomaron las medidas necesarias y suficientes para impedir que la persona jurídica fuera utilizada como medio o instrumento para la comisión de algún delito, o para impedir que los socios, fundadores, integrantes, administradores, o funcionarios de la misma cometieran algún delito a través de ella. Además se

requerirá demostrar que esa omisión fue cometida con culpa grave”.

Artículo 14. Modifíquese el artículo 107 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“Tercero civilmente responsable. Es la persona que según la ley civil deba responder por el daño causado por la conducta del condenado.

El tercero civilmente responsable podrá ser citado o acudir al incidente de reparación a solicitud de la víctima del condenado o su defensor. Esta citación deberá realizarse en la audiencia que abra el trámite del incidente.

A esta audiencia también podrán ser citados los socios, fundadores o integrantes del tercero civilmente responsable que sea persona jurídica, para que respondan solidariamente por el pago de los perjuicios derivados del delito en los términos del artículo 96 del Código Penal”.

Artículo 15. Adiciónese al artículo 202 de la Ley 906 de 2004, un numeral que será el 8, el cual quedará así:

“8. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

Artículo 16. Adiciónese al artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, un numeral, que será el 19, el cual quedará así:

“19. En los delitos que supongan la defraudación de tributos aduaneros, cuando la persona pague la totalidad del importe del tributo adeudado o la fracción correspondiente, más los intereses y sanciones que correspondan por ley, hasta antes de la formulación de acusación”.

Artículo 17. Modifíquese el numeral 5 del artículo 26 de la Ley 43 de 1990, el cual quedará así:

5. Cuando se actúe en calidad de revisor fiscal, no denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria, fiscal y de persecución penal, los actos de corrupción pública o privada, utilización indebida de fondos captados del público, operaciones no autorizadas con accionistas o asociados, captación masiva y habitual de dineros, manipulación fraudulenta de especies inscritas en el registro nacional de valores e intermediarios, contrabando o fraude aduanero, que haya encontrado o conocido en el ejercicio de su cargo o su función, dentro de los dos (2) meses siguientes a que haya conocido el hecho o tuviera la obligación legal de conocerlo. En relación con los actos mencionados, no procederá el secreto profesional”.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 1474 de 2011 así:

“Artículo 36. Operaciones encubiertas contra la corrupción pública o privada, el contrabando

y/o el fraude aduanero. La Ley 906 de 2004 tendrá un artículo 242A, el cual quedará así:

Los mecanismos contemplados en los artículos 241 y 242 podrán utilizarse cuando se tenga conocimiento de la posible existencia de hechos constitutivos de corrupción pública o privada en cualquiera de sus modalidades, o delitos de contrabando y/o fraude aduanero.

Cuando en desarrollo de las operaciones encubiertas el agente encubierto cometa, en desarrollo de la operación, delitos conducentes al cumplimiento de los objetivos de la operación, quedará exonerado de responsabilidad, salvo que exista un verdadero acuerdo criminal ajeno a la operación encubierta”.

CAPÍTULO II

Régimen sancionatorio común para productos sometidos al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajo; al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares; y al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado

Artículo 19. Sanciones por evasión del impuesto al consumo. El incumplimiento de las obligaciones y deberes relativos al impuesto al consumo de que trata la Ley 223 de 1995, o el incumplimiento de deberes específicos de control de mercancías sujetas al impuesto al consumo, podrá dar lugar a la imposición de una o algunas de las siguientes sanciones, según sea el caso:

- a) Decomiso de la mercancía;
- b) Multa;
- c) Cierre del establecimiento de comercio;
- d) Suspensión o cancelación definitiva de las licencias, concesiones, autorizaciones o registros.

Artículo 20. Decomiso de las mercancías. Sin perjuicio de las facultades y competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá en los términos del artículo 222 de la Ley 223 de 1995, podrán aprehender y decomisar mercancías sometidas al impuesto al consumo, en los casos previstos en esa norma y su reglamentación. En el evento en que se demuestre que las mercancías no son sujetas al impuesto al consumo, pero posiblemente han ingresado al territorio aduanero nacional de manera irregular, los departamentos o el Distrito Capital, según sea el caso, deberán dar traslado de lo actuado a la autoridad aduanera, para lo de su competencia.

Artículo 21. Sanción por no declarar el impuesto al consumo. Sin perjuicio del pago de los impuestos correspondientes, la sanción por no declarar oportunamente el impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 será de (i) multa equi-

valente al veinte (20%) por ciento del valor de las mercancías que determine la administración para el periodo en que la misma no se haya declarado; o de (ii) multa equivalente al veinte (20%) por ciento del valor de las mercancías que determine la administración, calculado proporcionalmente para el periodo en el que no se declaró el impuesto al consumo y estimados con base en la última declaración de renta presentada. En todo caso, se utilizará la base que genere el mayor valor entre las dos. Lo dispuesto en este artículo se aplicará, sin perjuicio de que subsista la obligación de pagar el monto total del impuesto no pagado y sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley 223 de 1995.

Parágrafo 1°. Para efectos de la liquidación, cuando los departamentos o el Distrito Capital dispongan únicamente de una de las bases para liquidar el monto de las sanciones de que trata el presente artículo, podrán aplicarlas sobre dicha base sin necesidad de calcular las otras.

Parágrafo 2°. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el contribuyente, responsable o agente retenedor, presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al diez por ciento (10%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la administración, en cuyo caso, el contribuyente, responsable o agente retenedor, deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria.

Artículo 22. Sanción por extemporaneidad en el registro. Los responsables del impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 obligados a registrarse ante las Secretarías de Hacienda de los departamentos y del Distrito Capital que se inscriban con posterioridad al plazo establecido en el literal a) del artículo 215 de la Ley 223 de 1995 deberán liquidar y cancelar una sanción equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Cuando la inscripción se haga de oficio, existiendo obligación legal para registrarse, se aplicará una sanción de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Artículo 23. Sanción por no movilizar mercancías dentro del término legal. Sin perjuicio de la aprehensión y decomiso de los productos, en los eventos en que procedan, si una vez expedida la tornaguía, no se llevare a cabo la movilización de los productos gravados con impuestos al consumo de que trata la Ley 223 de 1995 dentro del plazo señalado por la normativa vigente, el sujeto pasivo será sancionado por la Secretaría de Hacienda Departamental o por la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital según corresponda, con dos (2)

salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día de demora.

Artículo 24. Sanción por no radicar tornaguías para legalización. El transportador encargado de radicar ante las autoridades la tornaguía de productos con respecto a los cuales deba pagarse impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, y el sujeto pasivo del impuesto al consumo generado por la mercancía transportada por el transportador, serán sancionados cada uno con multa equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes por día transcurrido, sin que el monto sobrepase el doscientos (200%) por ciento del valor comercial de la mercancía transportada, cuando no radiquen las tornaguías de movilización de la mercancía correspondiente para que sean legalizadas por la autoridad competente, salvo casos de fuerza mayor o caso fortuito.

Artículo 25. Sanción de cierre de establecimiento de comercio. Los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, dentro de su ámbito de competencia, podrán ordenar a título de sanción el cierre temporal de los establecimientos en donde se comercialicen o almacenen productos sometidos al impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, respecto de los cuales no se hubiere declarado o pagado dicho impuesto por parte del sujeto pasivo del impuesto.

La dosificación de la sanción atenderá los siguientes criterios:

1. Cuando el valor de la mercancía sea inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por treinta (30) días calendario.

2. Cuando el valor de la mercancía sea igual o mayor a diez (10) y hasta treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por sesenta (60) días calendario.

3. Cuando el valor de la mercancía sea mayor a treinta (30) y hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por noventa (90) días calendario.

4. Cuando el valor de la mercancía sea mayor a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el cierre del establecimiento podrá ordenarse hasta por ciento veinte (120) días calendario.

Parágrafo 1°. El cierre del establecimiento de comercio genera para su titular o titulares la prohibición de registrar o administrar en el domicilio donde se cometió la infracción o en cualquier otro dentro de la misma jurisdicción, directamente o por interpuesta persona, un nuevo establecimiento

de comercio con objeto idéntico o similar, por el tiempo que dure la sanción.

Parágrafo 2°. Para efectos del avalúo de que trata el presente artículo, se atenderán criterios de valor comercial, y como criterios auxiliares se podrá acudir a los términos consagrados por el Estatuto Tributario y el Estatuto Aduanero.

Parágrafo 3°. El propietario del establecimiento de comercio que sin previa autorización lo reabra antes de la fecha prevista para el cumplimiento de la sanción de cierre impuesta por la autoridad competente, será sancionado con multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes por día transcurrido, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 26. Decomiso directo, multa y cierre temporal. Cuando las autoridades de fiscalización de los departamentos o del Distrito Capital de Bogotá encuentren productos sometidos al impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995 que tengan un valor inferior o igual a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no se acredite el pago del impuesto, procederán de inmediato a su aprehensión.

Dentro de la misma diligencia de aprehensión, el tenedor de la mercancía deberá aportar los documentos requeridos por el funcionario competente que demuestre el pago del impuesto. De no aportarse tales documentos se proferirá el acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes. En esa misma acta podrá imponerse la sanción de multa correspondiente y ordenarse el cierre temporal del establecimiento de comercio de que trata el artículo 26 de esta ley.

El acta de aprehensión, reconocimiento, avalúo y decomiso directo de los bienes, sanción y cierre del establecimiento de comercio es una decisión de fondo y contra la misma procede únicamente el recurso de reconsideración.

Parágrafo 1°. Cuando con ocasión del recurso de reconsideración o de la petición de revocatoria directa interpuesta contra el acta de aprehensión y decomiso se determine que el valor de la mercancía aprehendida y decomisada directamente resulta superior a la cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, prevista en el inciso primero de este artículo, se le restablecerán los términos al interesado y se seguirá el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

Parágrafo 2°. El procedimiento de decomiso directo previsto en este artículo podrá igualmente aplicarse, respecto de los productos extranjeros sometidos al impuesto al consumo que sean encontrados sin los documentos que amparen el pago del tributo. En estos casos, sin perjuicio de

la correspondiente disposición de los bienes en los términos que ordena la presente ley, el departamento o el Distrito Capital deberán dar traslado de lo actuado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como dar aviso inmediato de esta circunstancia a la Unidad de Información y Análisis Financiero, para que inicien las actuaciones o tomen las determinaciones propias de su ámbito de competencia.

Parágrafo 3°. Para efectos del avalúo de que trata el presente artículo, la mercancía será valorada en los términos consagrados por el Estatuto Tributario, el Estatuto Aduanero y las normas previstas en la presente ley.

Artículo 27. Destinación de bienes decomisados. En todo caso, los bienes sujetos a impuesto al consumo que sean objeto del decomiso, serán destruidos, sin excepción, una vez quede en firme la decisión administrativa que determina la aplicación de esta medida. En los eventos en que por el valor de la mercancía proceda el decomiso directo, se ordenará la destrucción una vez se surta el trámite de que trata el artículo 27 de la presente ley.

Artículo 28. Sanción de suspensión o cancelación del registro o autorización de operaciones. Los distribuidores que comercialicen bienes sujetos al impuesto al consumo respecto de los cuales no se hubiere declarado o pagado dicho impuesto dentro del término señalado en la ley, serán sancionados por la Secretaría de Hacienda Departamental o del Distrito Capital según corresponda, con la suspensión del registro o autorización de comercialización por un término de hasta un (1) año. Los distribuidores sancionados no podrán comercializar bienes gravados con impuesto al consumo en el departamento respectivo o el Distrito capital según corresponda, durante el término que fije el acto administrativo sancionatorio correspondiente. En caso de reincidencia procederá la cancelación del registro o autorización.

Artículo 29. Sanción por importación con franquicia sin pago de impuesto al consumo. La ausencia de declaración o la ausencia de pago del impuesto al consumo del que trata la Ley 223 de 1995, por la importación con franquicia de bienes gravados con el mismo, darán lugar a la imposición de las sanciones previstas en el presente capítulo, según sea el caso. Dicho impuesto se generará en toda importación con franquicia, sin perjuicio de la devolución del mismo en los términos y condiciones que defina el Gobierno Nacional, una vez acreditados los elementos que dan lugar a la franquicia correspondiente.

Artículo 30. Procedimiento para la imposición de las sanciones anteriores. Las sanciones anteriores se impondrán por el secretario de hacienda del departamento o el Distrito Capital, previo plie-

go de cargos emitido por el funcionario encargado de la función de fiscalización, que se notificará por cualquier sistema de mensajería o correo certificado. El presunto responsable tendrá un término de cinco (5) días hábiles para responder. El funcionario abrirá y practicará las pruebas en el término de cinco (5) días hábiles y fallará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cierre del periodo probatorio. Contra la resolución que impone la sanción procederá el recurso de reconsideración, que se interpondrá dentro de los diez (10) días calendario, siguientes a la notificación de la resolución que impone la sanción y se fallará dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes a su interposición, que resolverá por el Gobernador o el Alcalde Mayor del Distrito Capital.

Artículo 31. Sanción por vulneración a los procedimientos de instalación. Cualquier acto u omisión de los sujetos pasivos del impuesto al consumo, que tenga por finalidad impedir o retrasar la instalación de los equipos e infraestructura del SUNIR, conforme con el cronograma aprobado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, será sancionada con multa de quince mil (15.000) UVT.

Artículo 32. Sanción por impedir el normal funcionamiento de equipos e infraestructura. Cualquier acto u omisión de los sujetos pasivos del impuesto al consumo que tenga por finalidad impedir el normal funcionamiento de los equipos y la infraestructura del SUNIR, será sancionada con multa de quince mil (15.000) UVT.

La misma sanción se aplicará a quienes no permitan el acceso del personal autorizado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para la realización del mantenimiento preventivo y correctivo del sistema.

Artículo 33. Sanción por incumplimiento al deber de suministro de información. Los sujetos pasivos del impuesto al consumo que incumplan cualquiera de las obligaciones de suministro de información establecidas en los numerales 9, 10, 11, 12 y 18 del artículo 6° del Decreto número 602 de 2013, serán sancionados con multa de quince mil (15.000) UVT.

Artículo 34. Sanción por incumplimiento de plazos para el suministro de la información. Los sujetos pasivos del impuesto al consumo que no suministren la información indicada en los numerales 9, 10, 11, 12 y 18 del artículo 6° del Decreto número 602 de 2013 dentro de los plazos establecidos por la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales serán sancionados con multa de trescientas (300) UVT por cada día de extemporaneidad.

La sanción de multa por incumplimiento de plazos para el suministro de información no podrá ser superior a quince mil (15.000) UVT.

Artículo 35. Sanción por inconsistencia de la información. La remisión de información en línea y/o registrada en el SUNIR, por los sujetos pasivos del impuesto al consumo, que no sea precisa, correcta, veraz y completa, será sancionada con multa de quince mil (15.000) UVT.

Artículo 36. Sanción por distribución en incumplimiento de las obligaciones de marcación. Los sujetos pasivos del impuesto al consumo que permitan que productos gravados con este impuesto o con participaciones económicas, salgan de las líneas o sitios de producción, o se distribuyan sin los elementos físicos de marcación, serán sancionados con multa de quince mil (15.000) UVT. Lo anterior sin perjuicio de la aprehensión y decomiso de la mercancía.

La reincidencia en este caso, se sancionará además con la suspensión del respectivo registro en el departamento por el término de cinco (5) años.

Artículo 37. Sanción por incumplimiento de protocolos. Los sujetos pasivos del impuesto al consumo, que incumplan con los protocolos, estándares y niveles de servicio definidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para garantizar la correcta operación del SUNIR, serán sancionados con la imposición de una multa de mil (1.000) UVT por cada protocolo incumplido.

Artículo 38. Comunicación de inoperancia de los dispositivos en líneas de producción. Los sujetos pasivos del impuesto al consumo, que no comuniquen dentro de los plazos previstos, cualquier caso de inoperancia de los dispositivos físicos de medición, marcación y conteo, y no mantengan el control del volumen producido, mientras dure la interrupción, ejecutando los planes y procedimientos definidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, serán sancionados con una multa de quince mil (15.000) UVT.

Artículo 39. Sanción por daños causados por manipulación de los equipos e infraestructura. Los daños que sufran los equipos y la infraestructura física y tecnológica del SUNIR, por manipulación indebida de los sujetos pasivos del impuesto al consumo, será sancionada con multa que será equivalente al valor del daño y a los intereses de mora que se generen hasta el día del pago liquidados estos últimos en la forma que prevé el Estatuto Tributario.

Artículo 40. Procedimiento aplicable. Para la aplicación de las sanciones de que trata el presente capítulo, se seguirá el procedimiento sancionatorio previsto en el Decreto número 2685 de 1999 y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Artículo 41. Reincidencia. Habrá reincidencia siempre que el sancionado, por acto administrativo en firme, cometiere una nueva infracción del mismo tipo dentro de los tres (3) años siguientes a la comisión del hecho sancionado.

La reincidencia permitirá elevar las sanciones pecuniarias en un veinticinco (25%) por ciento de su valor cuando se reincida por primera vez, en un cincuenta (50%) por ciento cuando se reincida por segunda vez, en un setenta y cinco (75%) por ciento cuando se reincida por tercera vez, y en un ciento (100%) por ciento cuando se reincida por cuarta o más veces.

CAPÍTULO III

Disposiciones en materia comercial

Artículo 42. Modifíquese el numeral 2 del artículo 207 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“2. Dar oportuna cuenta, por escrito, a la asamblea o junta de socios, a la junta directiva o al gerente, según sea el caso, de las irregularidades que ocurran en el funcionamiento de la sociedad y en el desarrollo de sus negocios. En el evento en que los órganos de decisión y de administración de la sociedad no tomen las medidas para corregir las irregularidades, en el término de dos (2) meses contados a partir del informe de aviso, deberá informar a la Fiscalía General de la Nación y a la Superintendencia de Sociedades, según sea el caso, para lo de su competencia”.

Artículo 43. Adiciónese al artículo 207 del Código de Comercio, un nuevo numeral, el cual quedará así:

“10. Reportar de forma inmediata a la Unidad de Información y Análisis Financiero las operaciones sospechosas de que trata el literal d) del numeral 2 del artículo 102 del Decreto-ley 663 de 1993”.

Artículo 44. Sin perjuicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades, establecidas en los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 222 de 1995, la Policía Fiscal y Aduanera, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio, y la Fiscalía General de la Nación por intermedio de los organismos permanentes o transitorios de policía judicial, podrán igualmente en cualquier tiempo y sin necesidad de orden judicial previa, realizar, solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que determine cada una de estas entidades, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial o sobre operaciones específicas de la misma.

La Contraloría General de la República, en los casos en que su competencia abarque esta clase de empresas, podrá igualmente hacer uso de esta facultad.

Los documentos obtenidos tendrán el valor probatorio previsto para cada uno de los procedimientos administrativos o judiciales de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 45. Modifíquese el artículo 58 del Código de Comercio, el cual quedará así:

“*Sanciones por violaciones a las prohibiciones sobre los libros de comercio, a las obligaciones del comerciante y otras.* Sin perjuicio de las penas y sanciones establecidas en normas especiales, la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 52, 55, 57, 59 y 60 del Código de Comercio, o el no suministro de la información requerida por las autoridades de conformidad con las normas vigentes, o el incumplimiento de la prohibición de ejercer el comercio, profesión u oficio, proferida por autoridad judicial competente, será sancionada con multa de mil (1.000) hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, atendiendo criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. La multa será impuesta por la Superintendencia de Sociedades o del ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona”.

El evento que una persona que haya sido sancionada por autoridad judicial con la inhabilitación para ejercer el comercio, profesión u oficio, esté ejerciendo dicha actividad a través de un establecimiento de comercio, adicional a la multa establecida en el párrafo anterior, la Superintendencia de Sociedades o el ente de inspección, vigilancia o control correspondiente, según el caso, de oficio o a petición de cualquier persona, ordenará la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término de hasta 2 meses. En caso de reincidencia, ordenará el cierre definitivo del establecimiento de comercio”.

Artículo 46. Procedimiento sancionatorio. De conformidad con lo dispuesto por el inciso primero del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos de la imposición de las sanciones de que trata el artículo anterior, se dispone un procedimiento verbal de carácter sumario que se regirá por los siguientes parámetros:

1. Se realizará una visita de verificación de la violación, bien sea de oficio o a petición de cualquier persona, y el funcionario delegado de la Superintendencia de Sociedades o del ente que ejerza las funciones de inspección, vigilancia o control

correspondientes, según el caso, dejará constancia de la misma mediante acta.

2. En el evento en que de la visita resulte que la sociedad o persona ha incurrido en la violación a las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 19, 52, 55, 57, 59 y 60 del Código de Comercio o ejerza el comercio, profesión u oficio a pesar de estar inhabilitado, o no se suministre la información que solicite la autoridad para verificar los hechos, se procederá en el mismo sitio de la inspección a citar al representante legal de la sociedad o a la persona natural a una audiencia a celebrarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de la visita. En la citación se dejará constancia del objeto de la audiencia, y se prevendrá a la sociedad o a la persona natural según corresponda, acerca de la necesidad de llevar la totalidad de pruebas que pretenda hacer valer.

3. Llegado el día y hora de la audiencia programada, se procederá a dejar constancia acerca del objeto de la misma, y se le concederá el uso de la palabra a la parte investigada.

4. En el evento en que la parte voluntariamente acepte que a la fecha de la inspección no había dado cumplimiento a su deber legal, y adicionalmente allegue la información requerida por la autoridad correspondiente, el funcionario instructor se abstendrá de imponer sanción por una única vez, previniendo a la parte que en caso de reincidir en esta circunstancia, se hará acreedora a la totalidad de la sanción imponible. Lo anterior, sin perjuicio de las penas y sanciones aplicables por normas especiales.

5. En el evento en que la parte manifieste que no ha incurrido en falta alguna, el funcionario instructor abrirá el procedimiento a pruebas, y permitirá a la parte allegar las pruebas que resulten pertinentes y conducentes para efectos de formular su defensa. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. La decisión acerca del rechazo de la práctica de pruebas será objeto de recurso de apelación, que deberá ser interpuesto y sustentado en el mismo acto. El recurso se concederá en el efecto devolutivo. No obstante lo anterior, el funcionario instructor no podrá emitir decisión de fondo cuando existan recursos pendientes.

6. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

7. Finalizada la etapa probatoria, el funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos. La decisión podrá

ser objeto de recurso de apelación, que deberá ser sustentado inmediatamente.

8. En caso de haberse interpuesto recurso de apelación, el superior jerárquico decidirá dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a que se allegue el expediente en su despacho si se trata de la decisión de fondo, y dentro de los diez (10) días calendario siguientes cuando se trate de una apelación por negación de pruebas.

9. En caso de no comparecer la parte en la fecha y hora fijada para la audiencia, el funcionario instructor, dejando expresa constancia de esta circunstancia, procederá a suspender el trámite por una única vez. La parte que no asistiere tendrá tres (3) días hábiles para justificar su inasistencia. En caso de justificar la inasistencia, se procederá a citar nuevamente a audiencia para continuar con el trámite. En el evento de no haberse justificado la inasistencia, procederá el funcionario instructor a fijar fecha y hora para continuar con el trámite. En dicho trámite, la parte podrá asistir pero no será oída.

CAPÍTULO IV

Normas de fortalecimiento institucional contra el contrabando

Artículo 47. *Funciones de la Policía Fiscal y Aduanera en materia de lucha contra el contrabando y el comercio ilícito.* Modifíquese el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 53. **Policía Fiscal Aduanera y Naturaleza Jurídica del servicio prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contará con una Dirección de Policía Fiscal y Aduanera. Los funcionarios de la Policía Nacional adscritos a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera podrán adelantar procesos de fiscalización y control aduanero en todo el territorio aduanero nacional, ejercer funciones de policía judicial, investigación criminal e inteligencia respecto del comercio ilícito, contrabando, actividades de fiscalización, control aduanero y delitos conexos. Así mismo, apoyará los operativos de control tributario y/o cambiario que realicen otras dependencias o direcciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

El Gobierno Nacional determinará la estructura de esta nueva Dirección, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la vigencia de esta ley.

Parágrafo. Para los efectos de la aplicación del inciso 1o. del artículo 56 de la Constitución Política, el servicio público prestado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se define como servicio público esencial, cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público

económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior”.

Artículo 48. *Facultades para la coordinación operacional en la lucha contra el comercio ilícito, el contrabando y delitos conexos.* El Director de la Policía Fiscal y Aduanera será el coordinador de las acciones operacionales contra las estructuras criminales dedicadas al comercio ilícito, contrabando, fraude aduanero o defraudación fiscal, y/o delitos conexos. En este sentido, integrará y coordinará los esfuerzos con las dependencias o direcciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las demás entidades del Estado y el sector privado.

Parágrafo. La coordinación será realizada de conformidad con los principios de eficacia, economía, celeridad, complementariedad, cooperación y especialización, y estará enmarcada por el deber de colaboración armónica de las entidades públicas del Estado, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política.

La obligación a la que se refiere el presente artículo constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

Artículo 49. Modifíquese el primer inciso del artículo 1° de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así:

“Créase la Unidad de Información y Análisis Financiero, como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones serán de intervención del Estado con el fin de detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, financiación del terrorismo y las conductas relacionadas con la defraudación en materia aduanera”.

Artículo 50. Adiciónese al artículo 3° de la Ley 526 de 1999, dos nuevos incisos al final, los cuales quedarán así:

“La Unidad tendrá como objetivos centrales los siguientes:

1. La prevención y detección de operaciones que puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas, priorita-

riamente el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Para ello centralizará, sistematizará y analizará mediante actividades de inteligencia financiera la información recaudada, en desarrollo de lo previsto en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias o complementarias, las normas tributarias, aduaneras y demás información que conozcan las entidades del Estado o privadas que pueda resultar relevante para el ejercicio de sus funciones. Dichas entidades estarán obligadas a suministrar de oficio o a solicitud de la Unidad, la información de que trata el presente artículo. Así mismo, la Unidad podrá recibir información de personas naturales.

2. La prevención, detección y el análisis, en relación con operaciones sospechosas de comercio exterior, que puedan tener relación directa o indirecta con actividades de contrabando y fraude aduanero, como delitos autónomos o subyacentes al de lavado de activos, así como de sus delitos conexos tales como el narcotráfico, el lavado de activos o actividades delictivas perpetradas por estructuras de delincuencia organizada.

La Unidad en cumplimiento de sus objetivos, comunicará a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, y las acciones penales relacionadas con los delitos relacionados con las actividades de que tratan los numerales anteriores, cualquier información pertinente y que de conformidad con la ley esté autorizada para compartir con ellas, dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

La Unidad de Información y Análisis Financiero, dentro del ámbito de su competencia, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados, con instancias internacionales pertinentes y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar”.

Artículo 51. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 4°. *Funciones de la Dirección General.* Las siguientes serán las funciones generales de la Dirección General:

1. Participar en la formulación de las políticas para la prevención, detección, y lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en todas sus manifestaciones.

2. Centralizar, sistematizar y analizar la información suministrada por quienes están obligados

a cumplir con lo establecido en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias y complementarias, las normas tributarias, aduaneras, cambiarias y demás información que conozcan las entidades del Estado y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, de financiación del terrorismo, de contrabando o de fraude aduanero.

3. Coordinar el estudio por parte de la Unidad de nuevos sectores afectados o susceptibles de ser utilizados para el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando o el fraude aduanero.

4. Comunicar a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, y las acciones penales de que trata el numeral 2 de este artículo, cualquier información pertinente dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

5. Apoyar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en la parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo para efectos de optimizar los controles aduaneros en relación con el contrabando y fraude aduanero.

6. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas sobre operadores de comercio exterior donde consten los datos correspondientes a los operadores jurídicos que hayan sido o estén habilitados para ejercer las labores de comercio exterior, así como los de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas.

7. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas de importadores y exportadores donde consten los datos de los importadores, exportadores, usuarios de zonas francas, incluyendo los datos de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas.

8. Velar por el adecuado funcionamiento de las bases de datos internas de sanciones disciplinarias, penales y administrativas impuestas a personas naturales o jurídicas en relación con las conductas de fraude aduanero y contrabando.

9. Solicitar a cualquier entidad pública o privada la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, salvo la sujeta a reserva en poder de la Fiscalía General de la Nación.

10. Celebrar dentro del ámbito de su competencia, convenios de cooperación con entidades de

similar naturaleza de otros Estados, con instancias internacionales pertinentes y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar.

11. Participar en las modificaciones legales a que haya lugar para el efectivo control del lavado de activos, de la financiación de terrorismo, del contrabando y del fraude aduanero.

12. Rendir los informes que le soliciten los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y Justicia, en relación con el control al lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero. En estos dos últimos casos se rendirán estos mismos informes a solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

13. Evaluar y decidir sobre la pertinencia de enviar a la Fiscalía General de la Nación y a las demás autoridades competentes, para su verificación, la información que conozca en desarrollo de su objeto.

14. Las demás que le asigne el Gobierno Nacional, de acuerdo con su naturaleza”.

Artículo 52. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 526 de 1999, adicionando unos nuevos numerales 7 y 8, incluyendo el actual numeral 7 como el nuevo numeral 9, y modificando el texto del numeral 2, así:

“(…)

2. Realizar los estudios necesarios para mantener actualizada la Unidad sobre las prácticas, técnicas y tipologías utilizadas para el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en los diferentes sectores de la economía, así como la identificación de los perfiles de los presuntos responsables de estas actividades.

(…)

7. Apoyar a las entidades del Estado que tengan competencias en materia de lucha contra el contrabando y contra el fraude aduanero en la parametrización y desarrollo del sistema de gestión de riesgo contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero y asesorar la elaboración de mapas de riesgo de estos fenómenos.

8. Diseñar, preparar y presentar propuestas estratégicas interinstitucionales ante la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos (CCICLA) para lo de su competencia.

9. Las demás que le sean asignadas por la Dirección General.”

Artículo 53. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así:

“Artículo 7°. *Funciones de la Subdirección de Análisis de Operaciones.* Las siguientes serán las funciones generales de la Subdirección de Análisis de Operaciones:

1. Recolectar, integrar y analizar la información de que tenga conocimiento la Unidad. Estas labores incluirán la realización de labores de análisis técnico-financiero de soportes de operaciones de comercio exterior que puedan ser constitutivas de las conductas el numerales 2 del presente artículo.

2. Realizar los análisis de operaciones inusuales o sospechosas que conozca incluyendo las conductas constitutivas de lavado de activos, financiación de terrorismo, infracciones aduaneras sancionables con la cancelación de la habilitación de operador de comercio exterior y las conductas punibles de que trata el Capítulo IV del Título X del Libro II del Código Penal , así como sus delitos conexos.

3. Preparar los informes acerca de posibles casos de lavado de activos, financiación del terrorismo, contrabando y fraude aduanero detectados, y presentarlos a la Dirección General para su consideración, de acuerdo con los flujos de información recibidos y los análisis que desarrolle.

4. Preparar los instructivos necesarios para el reporte de información de interés para la Unidad.

5. Preparar los instructivos, resoluciones y circulares necesarios para el cumplimiento del objeto de la Unidad.

6. Centralizar en bases de datos internas la información correspondiente a operadores de comercio exterior donde consten los datos correspondientes a los operadores jurídicos que hayan sido o estén habilitados para ejercer las labores de comercio exterior, así como los de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas. Este registro se alimentará de la información existente en entidades que posean registros de similar naturaleza.

7. Centralizar en bases de datos internas la información correspondiente a importadores y exportadores donde consten los datos de los importadores, exportadores, incluyendo los datos de las personas naturales que ejercen labores de dirección, de representación legal o que sean socios o accionistas de las personas jurídicas. Este registro se alimentará de la información existente en entidades que posean registros de similar naturaleza.

8. Centralizar en bases de datos internas la información correspondiente a sanciones disciplinarias, penales y administrativas impuestas a personas naturales o jurídicas en relación con las conductas de que trata el numeral 2 del presente artículo.

9. Ordenar y coordinar las labores de inteligencia que permitan identificar las conductas de que trata el numeral 2 del presente artículo.

10. Ordenar y coordinar las labores de inteligencia que resulten indispensables para el cumplimiento de los demás objetivos misionales de la entidad, previstas en la ley.

11. Cooperar y servir de enlace con las unidades contra el lavado de activos, contra la financiación del terrorismo, y anticontrabando existentes o con las dependencias que desarrollan esta función en las entidades nacionales. Interactuar con los sectores que puedan estar involucrados en el tema de la prevención y control al lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como en materia de ilegalidad en operaciones de comercio exterior.

12. Ejecutar los convenios de intercambio de información celebrados con las unidades de similar naturaleza del exterior, con las instancias internacionales pertinentes y con las instituciones nacionales públicas o privadas a que hubiere lugar.

13. Las demás que sean asignadas por la Dirección General”.

Artículo 54. *Fortalecimiento en materia de defensa jurídica en procesos judiciales adelantados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.* En consonancia con lo dispuesto por los numerales 7 y 10 del artículo 17 del Decreto número 4085 de 2011, el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentarán al Gobierno un informe anual acerca de las acciones que se están adelantando en materia de procesos judiciales tanto a nivel nacional como internacional en relación con la problemática de contrabando y el fraude aduanero, incluyendo las recomendaciones para optimizar la eficacia de la gestión jurídica adelantada por las entidades.

Artículo 55. *Adquisición de equipos tecnológicos para el fortalecimiento de la lucha contra el contrabando.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno estructurará un plan de adquisiciones, reposiciones y/o arrendamientos, de equipos tecnológicos para fortalecer el control de las autoridades aduaneras en las zonas aduaneras primarias. Para ello, el gobierno estructurará un plan de corto plazo que contenga a su vez un plan de reposición tecnológica a mediano plazo, procurando la consecución de recursos para estos efectos, en el marco de la ley orgánica de presupuesto. La financiación del plan de adquisición y reposición de estos equipos podrá incluir la disposición de hasta un cuarenta (40%) por ciento de un componente variable derivado de las garantías que se hagan efectivas, así como de las multas im-

puestas en razón de la potestad sancionatoria en materia aduanera.

Artículo 56. Plan de fortalecimiento de laboratorios técnicos. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y semestralmente con posterioridad a ese término, el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario, el Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y el Superintendente de Industria y Comercio presentarán ante la Comisión Intersectorial de la Calidad un informe de diagnóstico sobre el estado de los laboratorios técnicos utilizados para el control directo o indirecto del contrabando en sus correspondientes ámbitos de competencia y una propuesta de fortalecimiento de la capacidad operativa instalada para su optimización. La Comisión Intersectorial de Calidad elaborará un plan de fortalecimiento de los laboratorios técnicos, teniendo como referente los insumos suministrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. El plan deberá incluir las necesidades técnicas y financieras para garantizar su ejecución, al igual que la formulación de políticas de largo plazo en esta materia.

Artículo 57. Fortalecimiento de laboratorios. El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Intersectorial de la Calidad, realizará un estudio de diagnóstico y análisis de la infraestructura de laboratorios que sirvan como referente para realizar las pruebas técnicas requeridas en los procesos contra el contrabando. Este estudio deberá determinar cuáles son las necesidades de inversión en materia de infraestructura de la calidad requeridas para atender las necesidades de pruebas técnicas. Los laboratorios objeto del plan de fortalecimiento deberán ser laboratorios acreditados para garantizar su competencia técnica. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en el estudio suministrado por la Comisión Intersectorial de la Calidad, en el marco de la ley orgánica de presupuesto podrá incorporar los recursos correspondientes para fortalecer la infraestructura requerida según las necesidades identificadas por el estudio técnico.

Artículo 58. Pruebas técnicas aportadas por particulares. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y la Superintendencia de Industria y Comercio adecuarán sus procedimientos de control y sanción para incluir la posibilidad de que se puedan desarrollar pruebas técnicas requeridas por estas entidades, a través de laboratorios acreditados de naturaleza privada. En todo

caso, la validez de estas pruebas estará sujeta al cumplimiento de estándares técnicos basados en normas técnicas o reglamentos técnicos, según el caso, en el marco del Subsistema Nacional de la Calidad.

Artículo 59. Suscripción de protocolos de control conjunto. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Policía Nacional y las Secretarías de Salud departamentales, municipales y del Distrito Capital, tendrán un plazo máximo de tres (3) meses para elaborar protocolos de inspección y control conjuntos que garanticen la articulación de procedimientos, la articulación probatoria y la articulación de información entre ellas para poder optimizar los resultados de los correspondientes operativos de control. Los protocolos deberán construirse sobre la base de la optimización de resultados a nivel general, y el principio de eficacia y eficiencia.

Parágrafo. Los protocolos de control conjunto tendrán en cuenta la necesidad de prever posibles fenómenos de corrupción pública y privada que faciliten el contrabando y el fraude aduanero.

Artículo 60. Obligación de reportar estado de investigaciones. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Fiscalía General de la Nación presentarán un informe trimestral a la Unidad de Información y Análisis Financiero donde conste una relación de las investigaciones que adelante cada una de las entidades en relación con los temas de competencia de la Unidad de Información y Análisis Financiero, incluyendo las novedades relacionadas con terminación de los respectivos procesos.

Para efectos de lo aquí dispuesto, la Unidad de Información y Análisis Financiero acordará con cada una de las entidades el formato de reporte de la información, la cual deberá alimentar los registros y bases de datos que constan en la entidad, así como estructurar las medidas para acceder a esta información en tiempo real. El reporte deberá construirse con fundamento en los principios de eficiencia y seguridad de la información, lo que implicará no duplicar información ya reportada.

Parágrafo transitorio. Las entidades de que trata el presente artículo gozarán de un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para suscribir con la Unidad de Información y Análisis Financiero un

convenio o protocolo para hacer efectivas las obligaciones contenidas en el presente artículo.

Artículo 61. Ajustes Presupuestales de la Unidad de Información y Análisis Financiero. Dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Unidad de Información y Análisis Financiero presentará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una propuesta técnico-económica sobre la actualización de su plataforma tecnológica así como de su infraestructura física, requerida para el adecuado desarrollo de sus funciones. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá efectuar los ajustes presupuestales y las apropiaciones que correspondan para la adecuación orgánica de la planta de personal de esa entidad y los demás gastos que aquella demande para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

CAPÍTULO V

Disposiciones varias

Artículo 62. Cooperación internacional en materia de contrabando en el marco de acuerdos comerciales. En el marco de las negociaciones que emprenda el Gobierno con terceros Estados en materia de comercio exterior, incluyendo la concertación o reforma de tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, el Gobierno procurará introducir cláusulas, disciplinas o capítulos relacionados con la cooperación internacional y prevención del contrabando y el fraude aduanero en sus diversas modalidades, así como mecanismos para su ejecución efectiva.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, el Gobierno propenderá por la ampliación y fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional de naturaleza judicial y administrativa y el intercambio efectivo de información en materia de comercio exterior entre los Estados. Para estos efectos, según la conveniencia para cada caso, los acuerdos permitirán el intercambio directo de información y de inteligencia por las entidades administrativas con funciones de control aduanero y las entidades que desarrollan labores de inteligencia, con sus homólogas en el extranjero.

Artículo 63. Cooperación internacional en materia de contrabando con países de alto riesgo. El Estado colombiano procurará suscribir con países de alto riesgo acuerdos específicos en materia de cooperación en materia aduanera y en materia judicial para la prevención del contrabando, el fraude aduanero, el favorecimiento del contrabando y demás actividades conexas. Los mencionados acuerdos deberán incluir mecanismos de levantamiento de reserva de información y los procedimientos jurídicos que deberán seguirse para estos efectos.

Artículo 64. Fortalecimiento de recaudo de pruebas en el exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores dispondrá lo pertinente para que las misiones consulares colombianas en el exterior cuenten con personal capacitado en el manejo de recolección de pruebas relacionadas con procedimientos administrativos de comercio exterior, así como de elementos materiales probatorios relacionados con procedimientos penales, en los países en que se cuente con misión consular asignada.

Para estos efectos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y la Fiscalía General de la Nación establecerán protocolos de recolección de pruebas en materia de comercio exterior con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales guardarán consonancia con las facultades y prohibiciones previstas por el derecho internacional, los tratados, la jurisprudencia y la ley.

En todo caso, la información obtenida por la autoridad aduanera en virtud de los protocolos de cooperación y asistencia mutua contenidos en los tratados o acuerdos comerciales suscritos por Colombia, constituirá plena prueba en los procesos administrativos e investigaciones que adelante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y para el efecto tal información no requerirá de formalidades adicionales a las fijadas en dichos tratados o en los protocolos suscritos entre las autoridades aduaneras de los países parte.

Parágrafo. Para efectos de lo aquí dispuesto, la Fiscalía General de la Nación evaluará la adopción o modificación de manuales en materia de policía judicial y recaudo de elementos materiales probatorios para garantizar la preservación de la cadena de custodia en relación con los elementos materiales probatorios recaudados en el extranjero.

Artículo 65. Informe Anual. Todos los años, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al inicio de cada legislatura, el Consejo Superior de Política Criminal enviará un informe cualitativo y estadístico dirigido a la Presidencia de las comisiones primeras y segundas de Senado y Cámara, sobre la evolución en materia de criminalidad económica relacionada con el comercio exterior, incluyendo las recomendaciones que en materia de política criminal se hacen al Congreso de la República en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Copia de ese informe se allegará a la Comisión de Coordinación Interinstitucional de Control de Lavado de Activos para tomar las determinaciones de su competencia.

Artículo 66. Modelos de trazabilidad. El Gobierno, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales desarrollará un modelo de trazabilidad en materia de operaciones aduaneras

de productos sensibles que permita establecer y llevar un control organizado, cuando menos, de lo siguiente:

- a) País de origen de la mercancía;
- b) País de procedencia de la mercancía;
- c) Países por los que transitó la mercancía con anterioridad al ingreso al territorio nacional;
- d) País de destino de la mercancía, cuando sea diferente a Colombia;
- e) Datos de identificación de la persona jurídica o natural que despachó la mercancía hacia Colombia, en el evento de las importaciones;
- f) Datos de identificación de la persona jurídica o natural que recibió la mercancía que se despachó hacia Colombia, en el evento de las importaciones;
- g) Datos de identificación de la persona jurídica o natural a la cual se despachó la mercancía desde Colombia, en el evento de las exportaciones o re-expediciones;
- h) Datos de identificación de la persona jurídica o natural la cual despachó la mercancía desde Colombia, en el evento de las exportaciones o re-expediciones;
- i) Datos de la compañía o compañías transportadoras responsables del traslado de la mercancía desde el lugar de despacho hasta el lugar de destino;
- j) Registro de los datos de facturación que soportan la transacción mercantil;
- k) Registro de la forma de pago de las transacciones comerciales, y su monto específico.

El Gobierno reglamentará la materia y definirá cuáles son los productos sensibles de que trata este artículo a más tardar dentro de los seis (6) meses de entrada en vigencia de la presente ley, definición que deberá ser dinámica y por lo tanto podrá ser variada en la medida en que la realidad del comercio exterior vaya cambiando. En todo caso, la determinación de los bienes sensibles atenderá los compromisos comerciales vigentes adquiridos por Colombia en el exterior, y guardará recíproca correspondencia con los criterios de gestión de riesgo adoptados en materia de control aduanero.

Parágrafo. Atendiendo que el control de fronteras, en sus diversos aspectos, constituye un elemento de seguridad nacional, el Gobierno velará porque se mantenga bajo estricta reserva la información de que trata el presente artículo. Asimismo, con el fin de evitar el abuso del derecho y el fraude a la ley, el Gobierno creará e implementará por medio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y con cargo a su presupuesto, los

instrumentos administrativos y tecnológicos necesarios para realizar un seguimiento detallado del volumen, valor y tipo de productos ingresados al territorio aduanero nacional en calidad de bienes destinados a la canasta familiar por quienes invocan los privilegios propios de convenios, protocolos o normas que establecen ese régimen especial en beneficio de los pobladores de algunos municipios fronterizos, buscando con ello: (i) facilitar la individualización y sanción de quienes, con el fin de eludir el pago de tributos aduaneros, realizan el ingreso de mercancías al amparo de los regímenes especiales de compra transfronteriza de bienes de canasta básica, y (ii) facilitar el perfilamiento de riesgo por individuo y medio de transporte utilizado.

Parágrafo. Atendiendo que el control de fronteras, en sus diversos aspectos, constituye un elemento de seguridad nacional, el Gobierno velará porque se mantenga bajo estricta reserva la información de que trata el presente artículo. Asimismo, con el fin de evitar el abuso del derecho y el fraude a la ley, el Gobierno creará e implementará por medio de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y con cargo a su presupuesto, los instrumentos administrativos y tecnológicos necesarios para realizar un seguimiento detallado del volumen, valor y tipo de productos ingresados al territorio aduanero nacional en calidad de bienes destinados a la canasta familiar por quienes invocan los privilegios propios de convenios, protocolos o normas que establecen ese régimen especial en beneficio de los pobladores de algunos municipios fronterizos, buscando con ello: (i) facilitar la individualización y sanción de quienes, con el fin de eludir el pago de tributos aduaneros, realizan el ingreso de mercancías al amparo de los regímenes especiales de compra transfronteriza de bienes de canasta básica, y (ii) facilitar el perfilamiento de riesgo por individuo y medio de transporte utilizado.

Artículo 67. Controles de frecuencias de ingresos de mercancías. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de las funciones de control aduanero previstas por la ley y normas reglamentarias, establecerá límites en materia de frecuencias y cupos máximos periódicos para la introducción de mercancías realizada por habitantes de municipios fronterizos al territorio aduanero nacional.

En el evento en que se demuestre la existencia de ingresos continuos y sistemáticos que superen las frecuencias previstas en los controles de que trata el inciso anterior, la autoridad aduanera presumirá la existencia de un contrabando fraccionado con unidad de designio, y procederá a aplicar

las normas previstas por el Estatuto Aduanero para efectos de investigar y eventualmente sancionar estas conductas. La presunción de que trata este artículo es legal, y por tanto admite prueba en contrario.

Artículo 68. Protocolos y convenios de trabajo conjunto. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia y la Fiscalía General de la Nación, establecerán protocolos de traslado de elementos materiales probatorios o de información, según el caso, de forma que se pueda garantizar los derechos fundamentales de los asociados y la cadena de custodia de la evidencia recolectada en el trámite administrativo de procedimientos relacionados con contrabando y las demás infracciones aduaneras que pudieran ser constitutivas de delitos previstos por el Código Penal, incluyendo delitos conexos como narcotráfico, lavado de activos y concierto para delinquir, u otras actividades de la delincuencia organizada. Las entidades mencionadas dispondrán de un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para suscribir los protocolos de traslado de elementos materiales probatorios acá mencionados.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales acordará con la Fiscalía General de la Nación la línea de protocolos de conducta a seguir por funcionarios de ambas entidades para efectos de adelantar avalúos que se requieran para efectos procesales penales, garantizando la disponibilidad de infraestructura y de personal para estos efectos.

Artículo 69. Modifíquese el literal g) del artículo 49 de la Ley 336 de 1996, así:

“g) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando. En estos eventos, surtida la inmovilización se deberá dejar el equipo a disposición de la administración aduanera para que adelante los procedimientos de su competencia”.

Artículo 70. Extensión de normas de aprehensión y decomiso a medios de transporte. El medio de transporte en el que se haya encontrado mercancía objeto de aprehensión por causales previstas en el Estatuto Aduanero, será igualmente objeto de esta aprehensión y decomiso, de conformidad con estas mismas causales y conforme a los procedimientos previstos por la normatividad aduanera, siempre que la cuantía de las mercancías permitan la adecuación de la conducta al delito de contrabando; o cuando el medio de transporte ha sido especialmente construido, adaptado, modificado o adecuado de alguna manera con el propósito de ocultar mercancías.

Artículo 71. Presunción de riesgo a la salud y al ambiente de ciertos productos. Se presume el riesgo de afectación a la salud, al ambiente y del estatus sanitario del territorio nacional como consecuencia directa del ingreso ilegal al país de productos agropecuarios, medicamentos, químicos o demás productos de consumo humano que puedan afectar la salud y al ambiente según conste en reglamentación que expida el Gobierno Nacional en este último caso. La presunción de que trata este artículo se valorará en el marco de las investigaciones administrativas que adelanten las autoridades nacionales o territoriales en materia sanitaria y en todo caso admitirá prueba en contrario.

Artículo 72. Vigencia y derogatoria. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Manuel Enríquez Rosero, Luis Fernando Velasco Chaves, (Coordinadores); Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Eduardo Enríquez Maya, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Hemel Hurtado Angulo, (Ponentes).

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2013.

Honorable Senadora

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Comisión de Senado al Proyecto de ley número **119 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.*

Señora Presidente:

Cumpliendo con la designación encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República; y a las disposiciones contenidas en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los Miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República, el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 119 de 2013 Senado por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones**”, con base en las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La propuesta es de iniciativa parlamentaria, radicado el 9 de octubre de 2013 en la Secretaría General del Honorable Senado de la República, que mediante competencia en materia fue dispuesta para su estudio a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de esa corporación y publicada en la *Gaceta* número 822 de 2013, correspondiéndole el número 119 de 2013 de Senado y siendo designado como ponente para primer debate el Senador José David Name Cardozo.

2. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo económico acelerado que viene experimentando nuestro país en el último decenio está contribuyendo a mejorar los índices sociales de disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Sin duda, las locomotoras minera y petrolera y las demás que viene impulsando el gobierno nacional están incrementando los niveles de la inversión extranjera que se traducirán en más y mejores empleos, aumento de las regalías a ser invertidas en el desarrollo económico y social regional, entre otros importantes logros, que hay que promover y consolidar.

No obstante, estas evidentes ventajas pueden verse contrarrestadas por el aumento de los daños y riesgos para el ambiente que este acelerado desarrollo económico puede generar, y que exigen del Estado actuar con premura y contundencia para que las actividades económicas se encaucen por los senderos del desarrollo sostenible. No podemos repetir los errores de otros países que han primado el desarrollo económico incontrolado sobre la protección de valiosos ecosistemas naturales y la calidad de los recursos naturales, poniendo en riesgo el derecho de las generaciones futuras a su subsistencia y calidad de vida.

El Estado debe desarrollar un conjunto de herramientas jurídicas, económicas y de todo tipo para promover unas prácticas productivas sostenibles e incluyentes, que eviten, minimicen y en todo caso controlen los riesgos que generan estos procesos de desarrollo. En este marco, la responsabilidad jurídica por riesgos y daños ambientales es una pieza fundamental que envía señales al mercado y los actores económicos sobre la forma como la sociedad colombiana quiere que se asuman y distribuyan los riesgos ambientales del desarrollo.

El régimen jurídico de responsabilidad por daño ambiental trae como consecuencia hacer más eficiente el sistema económico, por cuanto trata de evitar distorsiones al mercado que surgen de no internalizar los costos ambientales. Como ha afirmado la doctrina económica especializada “el primer objetivo es responsabilizar al contaminador por los daños que causa. Si quienes contaminan se ven obligados a sufragar los costes relacionados con el daño causado, reducirán sus niveles de contaminación hasta el punto en que el coste marginal de la descontaminación resulte inferior al importe de la indemnización que habrían tenido que abonar. De este modo, el principio de la responsabilidad ambiental hace posible la prevención de los daños y la internalización de los costes ambientales. Se trata en efecto de que al contaminador le vaya mejor produciendo con el mínimo de contaminación –ojalá al punto cero ideal–, que pagando indemnizaciones por los daños que deba resarcir según las reglas de la responsabilidad civil”⁷.

La necesidad de internalizar los costos ambientales es, por tanto, una exigencia del comercio internacional, por cuanto una nación no puede cimentar su competitividad en “prácticas desleales” como la violación de los derechos de los trabajadores o en la debilidad o falta de cumplimiento de las normas ambientales y de protección de los ecosistemas naturales⁸.

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 9.2.2000 COM (2000) 66 final, Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental (presentado por la Comisión), p. 12. Citado por Henao Pérez, Juan Carlos: “La Responsabilidad del Estado Colombiano por Daño Ambiental”, ensayo inmerso en el libro “Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente”, editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2000, páginas 127-201

⁸ Esta situación se denomina Dumping ecológico, que se explica en los siguientes términos: El “**dumping ecológico**” tiene lugar cuando los costes ambientales se internalizan en distinto grado en el interior de dos economías que comercian entre sí. El país con una regulación más permisiva contará con una ventaja en los costes, que trasladará a los precios. El argumento del «dumping ecológico» reside en que esa diferencia de precios es desleal, y distorsiona el comercio. En muchos casos, se argumenta que los productos se acaban vendiendo por debajo del coste real de producción. Ver. <http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010017.htm>

En conclusión, Colombia requiere desarrollar un completo régimen de responsabilidad ambiental, por mandato de la Constitución Política y en virtud de las exigencias de su inserción en el comercio mundial.

No obstante, se requieren reformas integrales que permitan actualizar o modificar las normas y procedimientos pero, también, avanzar en una profunda reforma institucional que combine diversos tipos de instrumentos jurídicos, económicos y administrativos que contribuyan al mejoramiento de la capacidad de las instituciones a nivel nacional y regional para hacer cumplir las normas. Desde Cesare Beccaria en el siglo XVIII se ha dicho, con razón, que más que la gravedad de una sanción lo verdaderamente disuasivo frente a los potenciales infractores de la norma es la eficaz actuación del Estado para descubrir al responsable de la violación de la norma e imponerle las consecuencias jurídicas de su conducta.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES:

La Constitución Colombiana de 1991, contiene un amplio conjunto de disposiciones referentes a la protección del medio ambiente, las riquezas naturales y culturales de la nación, la planificación en el uso de los recursos naturales y el reconocimiento del derecho colectivo al ambiente sano. Este conjunto de disposiciones constituyen lo que la jurisprudencia constitucional denomina la “Constitución Ecológica”⁹.

Este conjunto normativo tiene diferentes elementos unos enfocados en los aspectos preventivos y de planificación, otros en garantizar el derecho colectivo al ambiente sano y otros a la dimensión sancionatoria y de responsabilidad de quienes generen peligros o daños al ambiente, tal como lo señala el artículo 80 de la Carta, cuando afirma¹⁰:

⁹ Sobre el concepto de Constitución Ecológica, ver, entre otras, Sentencias T-411/92, C-058/94, C-375/94, C-126/98, C-596/98, C-794/00, C-150/05, T-760/07, C-703/10, C-189/06, C-666/10, C-915/10. Un amplio análisis de la Constitución Ecológica y los principios constitucionales del derecho ambiental colombiano en, Rodas Monsalve, Julio Cesar: Constitución y Derecho Ambiental, principios y acciones constitucionales para la defensa del ambiente. Cargraphics, Bogotá, 2003.

¹⁰ En la Sentencia T-129 de 2001 (M.P.), la Corte Constitucional señala que los mandatos al Estado en materia ambiental se pueden resumir así: “(i) proteger su diversidad e integridad, (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) fomentar la educación ambiental, (v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, (vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y (viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”. Entre muchas otras sentencias al respecto. Ver también, Sentencia C-632 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza M.).

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Este mandato se complementa con lo dispuesto en el artículo 88 de la Carta Política, que le impone al legislador la tarea de definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Este proyecto de ley busca desarrollar el inciso segundo del artículo 80 de la Carta Política, que reconoce a la potestad sancionatoria de la administración como instrumento jurídico, que hace parte del conjunto de mecanismos y estrategias del Estado orientados a la planificación en el uso de los recursos para lograr su desarrollo sostenible. Así lo reconoce la Corte Constitucional en amplia y reiterada jurisprudencia:

Como ya se mencionó, el artículo 80 de la Constitución Política, en forma expresa, le impone al Estado el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. De dicho mandato surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejercida dentro del propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.

5.2. Sobre la potestad sancionatoria estatal, no sobra recordar que la misma es una manifestación del ius puniendi del Estado, la cual está llamada a ser ejercida, tanto por autoridades jurisdiccionales, particularmente del orden penal, como por autoridades administrativas¹¹.

De otro lado, este proyecto de ley se fundamenta en el principio de cooperación internacional para enfrentar la protección del ambiente y frenar el deterioro de los ecosistemas naturales situados en zonas de frontera.

4. MARCO INTERNACIONAL Y TRATADOS SUSCRITOS POR COLOMBIA

4.1. Declaraciones internacionales:

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972 se viene insistiendo en la necesidad de estable-

¹¹ Sentencia C-632 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza M.), sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: C-214 de 1994, C-818 de 2005, C-595 de 2010 y C-703 de 2010.

cer reglas y procedimientos para la imputación de riesgos y daños ambientales a los contaminadores e infractores de las normas. Precisamente, en esta conferencia, se habló por primera vez a nivel internacional del principio de “quien contamina paga”¹²

Veinte años después, en la Conferencia de Río de Janeiro se da un avance importante en este campo de la responsabilidad ambiental y se consagran en la Declaración Final un conjunto de principios que los Estados deberían incorporar en su legislación interna. Según dichos principios, debe garantizarse acceso efectivo de los ciudadanos a los procedimientos administrativos y judiciales referentes al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes, (principio 10); los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, (principio 13); los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades, (principio 15); y las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (principio 16).

4.2. Tratados de Libre Comercio:

Como dijimos antes, los tratados de libre comercio que suscribe Colombia contienen disposiciones en materia ambiental, por cuanto se considera que la debilidad o ausencia en el cumplimiento de las normas y políticas ambientales es una grave distorsión del comercio que puede convertirse en competencia desleal, susceptible de enervar los mecanismos de solución de controversias contemplados en los mismos.

Los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito Colombia con los Estados Unidos de América y con la Unión Europea no son ajenos a esta tendencia y contienen sendos capítulos ambientales, en los cuales se reconoce la soberanía de las Partes para crear y modificar tanto sus leyes como sus políticas ambientales, pero al mismo tiempo se enfatiza en la obligación para las Partes de garantizar

¹² Este principio aparece en Japón en 1.970 fue adoptado por la CEE en 1.975, aparecía planteado en la Conferencia de Estocolmo de 1.970 en el principio 22, el cual señala: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

un alto nivel de protección ambiental y que estos niveles se incrementarán en el futuro¹³.

Así, el artículo 18.3 numeral 5 en lo referente a asuntos procedimentales en materia ambiental establece que:

Cada parte establecerá sanciones o reparaciones apropiadas y efectivas a las infracciones ambientales...

En caso de incumplimiento de esta obligación y siempre y cuando tenga repercusiones que afecten el comercio entre las Partes, cualquier persona podría dar lugar a la activación de los mecanismos de Consultas y de Solución de Controversias, tal como lo señala el artículo 18.7 del Tratado¹⁴.

De otra parte, el Tratado obliga al país a presentar informes periódicos sobre el avance en el mejoramiento de su capacidad para el cumplimiento de las normas ambientales. Así, el Gobierno Nacional al cumplirse un año de vigencia del Tratado deberá presentar un informe al Consejo de Asuntos Ambientales creado en el Tratado sobre sus avances en estas materias.

De manera que, resulta útil y oportuno que el legislador y el Gobierno Nacional inicien el proceso de revisión y análisis del marco regulatorio sobre cumplimiento de las normas ambientales, para que se hagan los ajustes necesarios con miras a enfrentar los grandes retos económicos y de desarrollo sostenible que enfrentara el país en el futuro próximo.

El TLC con los Estados Unidos es, por tanto, una oportunidad para actualizar y fortalecer la normatividad ambiental para desarrollar un ambicioso programa de reforma y fortalecimiento de todas las autoridades ambientales en los aspectos referentes a la inspección, control y vigilancia de las activi-

¹³ En el capítulo 18 del TLC y en el artículo 18.3 sobre Reglas de procedimiento se establece:

Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.

El Acuerdo Comercial con la Unión Europea establece reglas similares en los artículos 268, 271 y 277.

¹⁴ Disposiciones semejantes existen en otros Tratados de Libre Comercio, como el suscrito entre Estados Unidos, Canadá y Méjico en 1992. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), relativos al llamado proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, establecen procedimientos que permiten a “cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental [...] que reside o está establecida en territorio de una Parte” presentar al Secretariado de la CCA peticiones en las que asevere “que una Parte [del ACAAN] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

dades, obras o proyectos susceptibles de generar impactos ambientales. De hecho, experiencias internacionales muestran como los Tratados de Libre Comercio contribuyen de forma significativa a la supervisión y mejora de la efectividad de la implementación del marco legal ambiental.

El caso mexicano es un ejemplo, de cómo surgió la necesidad del fortalecimiento institucional para la vigilancia, inspección, control y sanción a los infractores ambientales en el marco del libre comercio¹⁵. Chile, es otro ejemplo reciente de una nación en un marcado proceso de apertura económica que ha entendido la necesidad de fortalecer su institucionalidad para exigir mayores niveles de cumplimiento de la legislación ambiental. Una profunda reforma en este sentido fue aprobada en el año 2010¹⁶.

5. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

Por todo lo anterior, este proyecto de ley busca fijar reglas, principios y procedimientos para hacer exigible la responsabilidad por peligros y daños al ambiente de quienes realizan actividades riesgosas para el ambiente, los recursos naturales, los ecosistemas naturales y los servicios que estos prestan, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política, recogiendo los principios internacionales en la materia y las obligaciones contraídas en los Tratados de Libre Comercio suscritos por el país.

Ahora bien, no se busca solamente mejorar el procedimiento administrativo sancionatorio para garantizar los principios constitucionales del debido proceso. El proyecto de ley busca ir más allá y responder a la pregunta: ¿Cuál es la forma más efectiva de asegurar que la industria y los demás destinatarios de las normas ambientales cumplan con la legislación ambiental y no se produzcan daños ambientales? En este sentido, el proyecto de ley se orienta a:

a) Fortalecer la función disuasiva de las sanciones ambientales. Articular un sistema de respues-

tas a las violaciones de las normas ambientales y la generación del daño ambiental. En este sentido, se busca actualizar el tipo de sanciones administrativas a imponer, acordes al tipo de infractor de la norma buscando remover cualquier incentivo financiero a la violación de la norma. De igual manera establecer medidas como los Acuerdos de Cumplimiento, para estimular o incentivar la actuación diligente y de buena fe de potenciales infractores frente a una situación de peligro para el ambiente.

b) Fortalecer la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas. En tal sentido mejorar la capacidad de inspección, control y vigilancia ambiental en todos los niveles.

En el proyecto de ley se reconoce que el problema del “cumplimiento de las normas” es un proceso más complejo que la sola expedición de leyes o reglamentos y debe ser un conjunto ordenado de acciones, estrategias y recursos de todo tipo que involucre todos los niveles del Estado, los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales defensoras de los intereses colectivos. Todos los estamentos de la sociedad tienen un papel que cumplir en esta tarea. Precisamente, este proyecto de ley ordena la discusión y elaboración de la Política Nacional en materia de estrategias para el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Las sanciones en material ambiental, como en otros sectores de la actividad económica tienen una finalidad disuasiva cuyo fundamento es la presunción que las personas y las empresas actúan racionalmente para maximizar su beneficio y se inclinarán a respetar las normas si los costos por el no cumplimiento de las normas exceden los beneficios de violar la ley. El objetivo de esta ley es contribuir a que las sanciones y la probabilidad de detectar o descubrir a los infractores sea lo suficientemente alta, para que a personas y empresas les resulte irracional o no provechoso violar la ley.

Esta estrategia de cumplimiento debe buscar articular “el garrote y la zanahoria” y por eso en el proyecto de ley se ordena la elaboración de la Política Nacional en materia de cumplimiento ambiental, que incluya incentivos para el cumplimiento voluntario de la ley, especialmente, por la pequeña y mediana industria que puede desarrollar actividades de alto impacto ambiental.

En materia de fortalecimiento institucional el proyecto de ley contempla que las autoridades ambientales regionales creen grupos de reacción inmediata ambiental para enfrentar la lucha contra la criminalidad ambiental tal como la contaminación ambiental, el tráfico ilícito de biodiversidad y la explotación ilícita de mineras, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

¹⁵ Sobre la experiencia Mexicana al respecto con la entrada en vigencia del TLCAN, y la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) ver la página web de la PROFEPA: www.profepa.gob.mx/

¹⁶ Ley número 20.417 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicada el 26 de enero de 2010. Esta ley crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, como también introduce modificaciones a la Ley número 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Se crea la Superintendencia del Medio Ambiente como un servicio público funcionalmente descentralizado, que tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCA, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Ver el portal: www.mma.gob.cl/

En suma, el proyecto de ley busca que las autoridades ambientales promuevan la aplicación de la legislación ambiental y la investigación de las sanciones ambientales en una forma que sea justa, predecible y coherente.

6. CAMBIOS RELEVANTES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Este proyecto de ley ajusta el procedimiento sancionatorio administrativo y el conjunto de sanciones y medidas preventivas reguladas en la Ley 1333 de 2009, con el fin de corregir algunos vacíos e incongruencias advertidas en su periodo de vigencia.

Para estructurar el modelo de régimen sobre responsabilidad por daño ambiental que se busca desarrollar en esta ley, procedimos a responder entre otras a las siguientes preguntas ¿Quién o quiénes deben hacerse cargo del coste del saneamiento de los lugares contaminados y de la reparación e indemnización de los daños ocasionados? ¿Será acaso necesario la socialización de los daños ambientales, en donde el obligado a reparar el daño lo es la colectividad como un todo?, o bien, ¿Será el contaminador o degradador ambiental quien deba pagar la factura de los daños causados, siempre y cuando se logre determinar e identificar claramente al autor del hecho?, y cuando no es así, ¿A quién le correspondería costear la restauración?

6.1. Principios:

Esta ley busca en el artículo 5 establecer un conjunto de principios que respondan las preguntas antes formuladas. En primer lugar, la ley precisa que el fundamento de la responsabilidad administrativa ambiental no es la culpa del infractor, de manera que identificado e individualizado los causantes del daño ambiental o infractores de las normas debe imputárseles las consecuencias jurídicas de su conducta de forma objetiva y solidaria. La responsabilidad objetiva, solidaria e integral en materia ambiental es hoy un principio general, ampliamente reconocido y consagrado en el derecho comparado en la materia¹⁷.

Los fundamentos teóricos y jurídicos sobre un régimen jurídico de responsabilidad objetiva en materia ambiental han sido resaltados en múltiples

oportunidades por la literatura especializada. Así, el Libro Blanco sobre la Responsabilidad Ambiental de la Comunidad Europea menciona al respecto:

“...diversos regímenes nacionales e internacionales de responsabilidad ambiental recientemente adoptados tienen como base el principio de responsabilidad objetiva, pues parten del supuesto de que el mismo favorece la consecución de los objetivos medioambientales. Una de las razones para ello es la gran dificultad a la que se enfrentan los demandantes para probar la culpabilidad de la parte demandada en los juicios por responsabilidad ambiental. Otro motivo es el planteamiento según el cual la asunción del riesgo por posibles daños derivados de una actividad intrínsecamente peligrosa no corresponde a la víctima ni al conjunto de la sociedad, sino a los responsables de la misma.”¹⁸

Desde el punto de vista jurídico constitucional, el instituto jurídico de la Responsabilidad objetiva en materia sancionatorio administrativo no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. En múltiples oportunidades, nuestra Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la validez constitucional de establecer un régimen de responsabilidad objetiva por infracción de ciertas normas consideradas de especial relevancia por los bienes jurídicos que protege¹⁹.

La responsabilidad ambiental objetiva encuentra su asidero en las teorías clásicas del riesgo creado, según las cuales se debe responder por todos los daños causados en desarrollo de una actividad peligrosa, inclusive si la conducta es lícita, por cuanto la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma²⁰.

Un aspecto importante a resaltar es la responsabilidad solidaria y subsidiaria. La responsabilidad ambiental no solo debe ser solidaria entre todos los causantes del peligro o daño para el ambiente y los recursos naturales sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sino también subsidiaria, es decir que los gestores, gerentes, miembros

¹⁸ Libro Blanco sobre Responsabilidad ambiental. Comisión Europea. 9 de febrero de 2000.

¹⁹ Ver, entre muchas otras, la Sentencia C-089 de 2011, Sentencia C-595 de 2010, Sentencia C-010 de 2003, Sentencia C-506 de 2002, Sentencia C-616 de 2002.

²⁰ La responsabilidad objetiva por actividades industriales tiene asidero en la jurisprudencia colombiana de la Corte Suprema de Justicia, que ha afirmado: “Si alguien demuestra haber sufrido daño a causa de ella y señala al agente que la ejerce, tiene derecho a ser indemnizado del perjuicio sufrido salvo prueba de fuerza mayor o caso fortuito o de culpa exclusiva de la propia víctima. CSJ. Sala Civil, Caso Hilanderías Medellín, M.P. Humberto Murcia Ballén, 1976.

¹⁷ Ver entre otros, Unión Europea: Directiva 2004/35/CE de 21 de Abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. España: Ley 26 de 2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental. Perú: Ley número 28611, Ley General del Ambiente. El artículo 396 de la Constitución Ecuatoriana establece la responsabilidad objetiva por los daños ambientales. La Ley General del Ambiente de Argentina estipula en su artículo 28: “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”.

de juntas directivas y administradores de hecho y de derecho de la persona jurídica cuya acción u omisión haya sido determinante en la generación del peligro, daño o infracción de las normas deben entrar a responder patrimonialmente por las consecuencias jurídicas de la infracción, cuando los recursos de su empresa o sociedad no sean suficientes para atender las sanciones pecuniarias o la reparación del daño causado.

6.2. Acuerdos de cumplimiento:

Los artículos 14 y 29 del proyecto de ley establecen los acuerdos de cumplimiento, que son una modificación novedosa al procedimiento administrativo ambiental que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que buscan incentivar la reparación del daño causado y el mejoramiento del desempeño ambiental de las empresas que se vean abocadas a un procedimiento de esta naturaleza.

En el artículo 14 se establece que, antes de iniciar un procedimiento administrativo ambiental en la etapa de indagación preliminar, si el investigado reconoce su falta y se allana a realizar todas las acciones necesarias para recuperar el ecosistema afectado, se suspende el procedimiento sancionatorio hasta que el investigado efectivamente implemente todas las medidas que corrijan los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales y se reparan los daños causados, una vez se verifique por la autoridad ambiental el cumplimiento del acuerdo se daría por terminado el procedimiento mediante providencia motivada y sin imposición de sanción alguna.

Uno de los objetivos claros de la norma, es promover una mejor gestión ambiental de las empresas y la adopción de las mejores prácticas de producción más limpia, especialmente de las pymes. En tal sentido, en el artículo 29 se establece un estímulo para que las empresas que hayan resultado sancionadas con penas pecuniarias, puedan suscribir un acuerdo con la autoridad ambiental e invertir hasta el 75 % de la multa impuesta (en caso de pymes) en una auditoría ambiental, a su costa y la adopción de las recomendaciones, que permita mejorar el desempeño ambiental de las empresas y evitar impactos negativos de la actividad o proyecto hacia el futuro.

Estos acuerdos son consecuentes con el objeto del proyecto de ley, cual es la protección del ambiente y la reparación del daño ambiental, antes que la imposición de multas que de acuerdo con la regulación actual entran a las arcas de las autoridades ambientales y no se garantiza que estos recursos se inviertan en la reparación de daños o pasivos ambientales en el área de su jurisdicción.

Consideramos que es una sana medida de política pública darle una oportunidad a un investiga-

do, que por sus antecedentes ha mostrado respeto por la normatividad que corrija sus incumplimientos bajo la supervisión de la autoridad ambiental y el control ciudadano que ejercerían, entre otros, la Procuraduría General de la Nación. Incluso, la norma prevé que se ampare el acuerdo mediante las pólizas respectivas, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida por el Ministerio de Ambiente.

Para evitar que el investigado “le tome el pelo a la administración” se establece que el incumplimiento deliberado del acuerdo, le acarrearía al investigado, ya no sanciones pecuniarias, sino la suspensión o cierre temporal de la actividad o establecimiento por un término no inferior a seis (6) meses.

6.3 Actualización de las sanciones y medidas preventivas:

La doctrina especializada ha resaltado la insuficiencia de las sanciones y medidas preventivas establecidas en las normas ambientales vigentes²¹ y la necesidad de incluir otras que sean verdaderamente disuasivas frente a cierto tipo de infractores.

Es por ello que, el artículo 27 que modifica el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 adiciona una modalidad de sanción administrativa, especialmente importante para enfrentar a contratistas del Estado irresponsables que no respetan las normas ambientales o los parámetros e instrucciones contenidas en las licencias, permisos, autorización o concesiones en el desarrollo de su actividad contractual. Respecto de ellos, se establece la sanción de prohibición de contratar con la administración pública en todos sus niveles, para infractores reincidentes que, además, no hayan cumplido con su obligación de reparar los daños ambientales causados en infracciones anteriores.

De igual manera, estas sanciones se inscribirían en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA) que crea el proyecto de ley. Adicionalmente, en el proyecto se contempla que todas las entidades públicas deberán consultar el RUCA e incluir los antecedentes y desempeño ambiental de las empresas como criterios para la habilitación y evaluación de proponentes en todos los procesos de contratación estatal. Los servidores públicos que incumplan esta obligación incurrirán en causal de mala conducta y serán investigados disciplinariamente.

Se crea al interior de las CAR el Fondo de Restauración de Daños y Pasivos Ambientales el cual se alimentará de las sanciones pecuniarias que im-

²¹ Ver comentarios en tal sentido y el panorama internacional en, Rodas Monsalve, Julio César: Responsabilidad penal y administrativa en el derecho ambiental colombiano. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

ponga la autoridad ambiental y cuyos recursos se destinarán no ya a gastos burocráticos, sino directamente a la restauración de los daños y pasivos ambientales en la jurisdicción de la autoridad ambiental.

6.4. Mecanismos y garantías financieras:

El proyecto incluye una obligación específica al Ministerio de Ambiente de regular un conjunto de mecanismos y garantías financieras con el fin que operadores de actividades peligrosas para el ambiente contraten garantías financieras con una cobertura suficiente que les permita asumir plenamente todas las obligaciones inherentes a la responsabilidad ambiental por la actividad que pretenden desarrollar y se aseguren los recursos necesarios para la reparación del daño ambiental que la actividad pueda generar. En el derecho comparado se tienen antecedentes importantes desde el Superfondo creado por el CERCLA (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act de 1981) de la legislación norteamericana hasta la reciente Directiva de la Unión Europea, Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, adoptado por la legislación española mediante la Ley 26 de 2007 sobre Responsabilidad Medio Ambiental que desarrolla el Real Decreto 2029 de 2008.

Así mismo, en países de un nivel de desarrollo similar al nuestro como Argentina y Perú existen disposiciones específicas en este aspecto. En el artículo 22 de la Ley General del Ambiente de Argentina, se establece el Seguro ambiental y fondo de restauración, así:

*“Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiese producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación”.*²²

²² De manera similar en Perú, la Ley número 28611, en su Artículo 148, establece: 148.1 Tratándose de actividades ambientalmente riesgosas o peligrosas, la autoridad sectorial competente podrá exigir, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional, un sistema de garantía que cubra las indemnizaciones que pudieran derivar por daños ambientales. 148.2 Los compromisos de inversión ambiental se garantizan a fin de cubrir los costos de las medidas de rehabilitación para los períodos de operación de cierre, poscierre, constituyendo garantías a favor de la autoridad competente, mediante una o varias de las modalidades contempladas en la Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros u otras que establezca la ley de la materia. Concluidas las medidas de rehabilitación, la autoridad competente procede, bajo responsabilidad, a la liberación de las garantías.

6.5. El Registro Único de Cumplimiento Ambiental:

El proyecto de Ley crea el Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA) bajo la orientación y coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El RUCA deberá contener el registro detallado de los infractores ambientales precisando, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción impuesta, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser un persona jurídica aparecerá. Así mismo, contendrá los acuerdos de cumplimiento y resaltarán a empresas que tengan un desempeño ambiental sobresaliente para la promoción de las mejores prácticas en materia de producción más limpia y responsabilidad social y ambiental empresarial.

6.6 Cooperación Internacional para la lucha contra la criminalidad ambiental

El párrafo del artículo 23 del proyecto establece que en consonancia con el inciso final del artículo 80 de la Constitución, las autoridades ambientales colombianas prestarán toda su colaboración con autoridades competentes de países vecinos para la investigación y sanción de infracciones administrativas y delitos contra el ambiente perpetrados sobre recursos naturales y ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Para estos efectos, y dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiscalía General de la Nación, coordinarán esfuerzos para promover la suscripción e implementación de convenios y acuerdos con países vecinos para combatir fenómenos delictivos contra el ambiente tales como el tráfico ilícito de biodiversidad, la ilícita actividad de pesca y la extracción ilícita de minerales en ecosistemas situados en zonas de frontera.

7. NORMAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE INSPECCIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA AMBIENTAL

No hay estudios serios y actualizados sobre el nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia. Sin embargo, organismos de control han advertido de una gran debilidad institucional de las autoridades ambientales regionales en su función de inspección, control y vigilancia de actividades peligrosas para el ambiente.

En investigación hecha por la Defensoría del Pueblo en 2005 al respecto, se advirtió:

“Con esta investigación se evidenció que las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de los daños ambientales, puesto que mientras algunas corporaciones imponen más de doscientas sanciones ambientales por año, otras no pasan de diez, siendo las que imponen menor número de sanciones administrativas por daños ambientales aquellas que mayores recursos ambientales estratégicos tienen a su cargo...”²³,

Como conclusión general de este estudio y que compartimos plenamente, se afirma que:

“Las herramientas jurídicas de punición y exigencia de la reparación del daño ambiental, consagradas en la Constitución y la ley, no están siendo aplicadas de manera rigurosa y efectiva por las autoridades ambientales, lo cual incentiva a los infractores y delincuentes ecológicos a incrementar sus prácticas en vista de que las sanciones y consecuencias jurídicas de sus conductas, cuando se aplican, son muy laxas y generan como alternativa más provechosa dañar el ambiente que conservarlo. Por lo tanto se evidencia que la autoridad ambiental del país, en general, es débil en las actividades de vigilancia, control y seguimiento a los recursos naturales”²⁴(Subrayas fuera de texto).

Ante esta situación, el proyecto de ley propone una profunda reforma institucional a nivel nacional y regional.

Como primer paso en esta tarea el proyecto de ley, ordena la elaboración, concertación y puesta en ejecución de la Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental que deberá incluir estrategias, programas y acciones a implementar a nivel nacional y regional que permitan mejorar la gestión de las autoridades ambientales en este aspecto básico de la gestión ambiental, con su respectivo cronograma de ejecución.

Esta Política deberá incluir iniciativas de reforma institucional para que el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuente con entidades técnicas, especializadas y de apoyo, de manera que todas las autoridades ambientales puedan ejercer con mayor eficiencia y eficacia las labores de inspección, vigilancia y control de obras, proyectos o actividades estratégicas que son susceptibles de generar graves impactos ambientales, para asegurar el cumplimiento de las normas y políticas ambientales, la prevención y control de factores de deterioro ambiental, la sanción de los

infractores y la reparación de los daños ambientales en los términos de esta ley.

Esta Política, igualmente, formulará iniciativas y estrategias para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas por parte de los actores económicos públicos y privados y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Así mismo, programas de educación ambiental y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para el logro de estos objetivos.

A nivel regional, se busca que las corporaciones ajusten su estructura y establezcan oficinas especializadas en la inspección, control y vigilancia ambiental que incluyan unidades de reacción inmediata ambiental que serían equipos técnicos especializados que puedan actuar con rapidez no solo frente a infracciones administrativas sino, incluso, infracciones penales. Estos grupos colaborarían con la Fiscalía General de la Nación en la persecución de graves delitos ambientales, como el tráfico ilícito de biodiversidad y la extracción ilícita de minerales²⁵.

El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses la creación y operación de Unidades de Reacción Inmediata Ambiental en las autoridades con potestades en materia sancionatoria ambiental señaladas en el artículo 3° de la presente ley.

Estas normas para fortalecer las labores de inspección, control y vigilancia de las CAR, no afecta en ningún momento la autonomía de estas entidades garantizada por la Constitución, por cuanto en su actividad están sometidos a los lineamientos generales establecidos en la ley y en las reglamentaciones del Gobierno Nacional.

Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional en la sentencia C-462 de 2008, (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador, pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la

²³ Guiza Suárez, Leonardo. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2008, pág. 321.

²⁴ Guiza Suárez, Leonardo: Ob. cit., pág. 331

²⁵ Sobre la regulación de los delitos contra el ambiente y los recursos naturales en el Código Penal vigente, ver: Rodas Monsalve, Julio César: Responsabilidad penal y administrativa en el Derecho Ambiental Colombiano, Ob. cit., pág. 150 y ss.

realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos”.

“Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional”.

CONCEPTO PREVIO

Mediante radicado 4120-E1-39432 del 20 de noviembre de 2013 se solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible concepto sobre esta iniciativa, por lo cual se solicitó prórroga para la presentación de la ponencia el mismo 20 de noviembre. Considerando que a la fecha el Ministerio requerido no ha emitido concepto frente a la misma se procede a presentar la siguiente:

Proposición

En virtud de lo anterior, considero que el texto del proyecto de ley se ajusta a la normativa constitucional, legal y jurisprudencial, además de su viabilidad, y atentamente solicito a la Comisión Quinta del Senado de la República se dé primer debate al proyecto de **Ley número 119 de 2013 Senado**, por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

José David Name Cardozo,

Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Alcances de la ley.* La presente ley tiene por objeto desarrollar el artículo 80 de la Constitución Política que consagra el mandato de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Por lo que esta

ley establece el marco regulatorio de la responsabilidad administrativa por la infracción de las normas ambientales y la generación de peligros y daños al ambiente, los recursos naturales renovables, ecosistemas naturales y servicios ambientales que estos prestan, que provengan de obras, proyectos o actividades.

Las disposiciones de la presente ley no se aplican a casos de responsabilidad civil extracontractual por daños o afectaciones a la propiedad privada, la salud o al patrimonio individual que puedan derivarse por la infracción de normas ambientales.

Artículo 2°. *Definiciones:*

1. **Daño ambiental:** Para efectos de esta ley se considera daño ambiental:

- a) El deterioro grave del ambiente que afecta el equilibrio de los ecosistemas y el estado de conservación de los hábitats naturales de las especies;
- b) El deterioro grave de los recursos naturales que afecte la capacidad de renovación de los mismos o los servicios ambientales que estos prestan;
- c) Las modificaciones considerables o notorias al paisaje que no estén legalmente autorizadas;
- d) La contaminación del aire, las aguas, el suelo y los demás recursos naturales renovables con sustancias o formas de energía en cantidades, concentraciones o niveles por encima de los límites permisibles y que sean capaces de afectar la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y degradar la calidad del ambiente y los ecosistemas, los recursos de la nación o los particulares.

2. **Reparación del daño ambiental.** Toda acción o conjunto de acciones ordenadas o autorizadas por la autoridad ambiental que tengan por objeto reparar, rehabilitar, restaurar o restablecer a la situación anterior al hecho lesivo al ambiente, los recursos naturales o servicios ambientales afectados.

3. **Medidas preventivas.** Es la acción o conjunto de acciones que se adoptan frente a un peligro o amenaza de afectación al ambiente con el objeto de evitar o impedir que se concreten sus impactos y efectos negativos o para reducir al máximo el daño ambiental ocasionado.

4. **Medidas compensatorias.** Es la acción o conjunto de acciones dirigidas a resarcir y recuperar el entorno natural afectado por impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad y que deben guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental ocasionado.

5. **Pasivos ambientales.** Para efectos de esta ley se consideran pasivos ambientales las obras, proyectos, actividades o instalaciones terminados, abandonados o inactivos que todavía generan

peligro o impactos negativos para el ambiente, ecosistemas y recursos naturales renovables que no tienen un dueño o responsable identificable o, respecto del cual, ya no es posible iniciar procesos administrativos o judiciales para exigir su responsabilidad de reparación o indemnización por el impacto causado.

Artículo 3°. Supresión del párrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009. Suprímase el párrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009.

Artículo 4°. El artículo 3° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 3°. *Principios Rectores*. El régimen de responsabilidad por infracción de las normas ambientales y por los daños y peligros ocasionados al ambiente y los recursos naturales renovables se regirá por los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, especialmente el de proporcionalidad, así como los principios ambientales prescritos en la Ley 99 de 1993, y los de prevención, precaución, el que contamina paga, y de reparación y corrección de los atentados al ambiente preferiblemente en la fuente misma.

Además de lo anterior, el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se rige por los siguientes principios específicos:

1. Responsabilidad objetiva. La responsabilidad por infracción de las normas ambientales y la generación de peligros y daños al ambiente de las obras, proyectos o actividades sometidas por ley o reglamento a licencia ambiental será objetiva, solidaria e integral. Respecto de las demás obras, proyectos o actividades que generen riesgos o daños ambientales se presume la culpa o el dolo del infractor que podrá desvirtuarla utilizando todos los medios probatorios legales.

2. Responsabilidad solidaria y subsidiaria. La responsabilidad ambiental es solidaria entre todos los causantes del peligro o daño para el ambiente y los recursos naturales, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, quienes quedan obligados solidariamente al pago de las sanciones pecuniarias y a reparar el daño causado. Serán responsables subsidiarios los gestores, gerentes, miembros de juntas directivas y administradores de hecho y de derecho de la persona jurídica cuya acción u omisión haya sido determinante en la generación del peligro, daño o infracción de las normas.

3. Responsabilidad Integral. Toda infracción a la normatividad ambiental o daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas naturales afectados y adoptar las me-

didadas que, para tales efectos, imponga la autoridad ambiental competente.

4. Participación ciudadana. En el procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental se garantizará la participación ciudadana; podrá iniciarse por queja o denuncia de cualquier persona natural o jurídica u organización sin ánimo de lucro sin que tenga que demostrar interés jurídico alguno en el caso concreto. De igual manera, podrán intervenir en el procedimiento administrativo para coadyuvar la denuncia o queja presentada y auxiliar a la administración en el esclarecimiento de los hechos.

5. Publicidad del procedimiento. Los procedimientos administrativos sancionatorios en materia ambiental son públicos, por lo que cualquier persona podrá solicitar información sobre los expedientes administrativos en los que se investiguen infracciones ambientales, sin que les sea oponible reserva alguna.

Artículo 5°. El artículo 4° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 4°. *Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental*. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, reparadora y compensatoria, para garantizar la protección del ambiente, los recursos naturales renovables, los ecosistemas y servicios que ellos prestan, así como la reparación de los daños causados a los mismos. Además de lo anterior, en la imposición de las sanciones pecuniarias se busca evitar que el infractor obtenga un beneficio ilícito con la realización de su conducta.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar peligros graves al ambiente y los recursos naturales renovables, así como controlar, mitigar o minimizar los impactos ambientales negativos de un hecho, el desarrollo de una actividad o la existencia de una situación que esté atentando contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 6°. *Deberes y responsabilidades de quien realiza una actividad peligrosa para el ambiente*. Todo el que realice una actividad peligrosa para el ambiente tiene el deber de contar con todos los permisos, autorizaciones, concesiones o licencias establecidas en la ley y los reglamentos para la operación o desarrollo de su obra, proyecto o actividad, cumplir los términos de estos permisos y ajustar su actividad a las normas y reglamentos ambientales. Así mismo, adoptar y ejecutar todas las medidas preventivas y de gestión ambiental para que su actividad no genere peligros o daños

al ambiente, ecosistemas y recursos naturales renovables.

Quien desarrolle una actividad peligrosa para el ambiente tiene el deber de comunicar oportunamente a la autoridad ambiental o de policía, la ocurrencia de un peligro o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y de adoptar todas las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación. Así mismo, tiene el deber de prestar toda su colaboración a las autoridades competentes para identificar, prevenir, corregir o mitigar los efectos del peligro o daño ambiental ocasionado.

Parágrafo 1°. Todos los titulares de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y planes de manejo ambiental deben enviar reportes anuales de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable a su actividad y de todas las obligaciones contenidas en el instrumento ambiental respectivo, en los términos y en los formatos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en el reglamento expedido para estos efectos. La autoridad ambiental competente hará, cuando menos, una (1) visita anual de seguimiento e inspección de estos reportes.

Parágrafo 2°. Los titulares de actividades económicas cobijadas por el régimen de licenciamiento ambiental deben garantizar que al cierre, abandono, desmantelamiento o clausura de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales significativos. Para este fin, las licencias ambientales contendrán, cuando proceda, los respectivos planes de cierre con las medidas específicas que correspondan para este fin, con las obligaciones de seguimiento y monitoreo a cargo del responsable de la obra, proyecto o actividad. De igual manera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los casos en que el cumplimiento de las obligaciones de estos planes de cierre o clausura estará amparado en garantías financieras que, además, aseguren el cubrimiento de daños ambientales potenciales.

Artículo 7°. El artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, quedará así:

Artículo 5°. *Infracciones*. Se considera infracción en materia ambiental:

1. Toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen.

2. La violación e incumplimiento por acción u omisión de actos administrativos, órdenes e instrucciones emanados de autoridad ambiental competente.

3. El incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones y responsabilidades de quien desarrolle un proyecto, obra o actividad y establecidos en el artículo 7° de la presente ley.

4. El peligro grave y el daño para el ambiente, los recursos naturales renovables, el paisaje y los ecosistemas naturales legalmente protegidos.

Parágrafo. El infractor será civilmente responsable de los daños y perjuicios causados a terceros con su acción u omisión.

Artículo 8°. El artículo 6° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 6°. *Causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental*. Son circunstancias atenuantes de la responsabilidad ambiental las siguientes:

1. Comunicar oportunamente a la autoridad competente, la ocurrencia de un peligro o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y adoptar todas las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación.

2. Confesar o aceptar ante la autoridad ambiental la comisión de la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.

3. Reparar, restituir, mitigar o compensar por iniciativa propia el daño o perjuicio ambiental causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.

4. Que con la infracción no se genere un peligro o daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables, al paisaje, los ecosistemas y servicios ambientales o la salud humana.

Artículo 9°. El artículo 7° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 7°. *Causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental*. Son circunstancias agravantes de la responsabilidad ambiental las siguientes:

1. La reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar el RUCA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.

2. Que la infracción genere un peligro grave e inminente a los recursos naturales renovables, al paisaje, los ecosistemas y servicios ambientales de los mismos o a la salud humana.

3. Que se cause un daño extenso, duradero o irreversible a los bienes ambientales.

4. La comisión dolosa o intencional de la infracción.

5. Cometer la infracción para ocultar otra.

6. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.

7. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.

8. Atentar contra recursos naturales renovables ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.

9. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.

10. Obtener provecho económico para sí o a favor de un tercero.

11. Impedir u obstaculizar la acción de vigilancia, control, inspección o seguimiento de las autoridades ambientales.

12. El incumplimiento o desacato total o parcial de las medidas preventivas.

13. Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.

14. Las infracciones que involucren el manejo inadecuado o ilícito de sustancias o residuos explosivos, inflamables, combustibles, corrosivos, radioactivos, tóxicos y peligrosos.

Parágrafo. Se entiende por especie amenazada, aquella que ha sido declarada como tal por tratados o convenios internacionales aprobados y ratificados por Colombia o haya sido declarada en alguna categoría de amenaza por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 10. El artículo 8° de la Ley 1333 de 2009, quedará así:

Artículo 8°. *Eximentes de responsabilidad.* Son eximentes de la responsabilidad ambiental los siguientes:

1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, tales como fenómenos naturales inevitables e irresistibles.

2. El hecho de un tercero.

3. Actos derivados de un conflicto armado, hostilidades, sabotaje o insurrección.

4. Actos terroristas.

5. Realizar emisiones, vertidos o actos de utilización de los recursos naturales renovables dentro de los límites, márgenes o cuotas permitidos en las leyes y reglamentos ambientales aplicables a la obra, proyecto o actividad y que hayan sido autorizados en el respectivo permiso, autorización, concesión o licencia.

Artículo 11. El artículo 11 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 11. *Pérdida de fuerza ejecutoria.* Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan o adicionen.

Artículo 12. El artículo 12 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 12. *Objeto de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas serán ordenadas o ejecutadas por la autoridad ambiental, tanto en el curso del proceso sancionatorio ambiental como por fuera de él, para prevenir, impedir o evitar peligros graves al ambiente y los recursos naturales renovables, así como para controlar, mitigar o minimizar los impactos ambientales negativos de un hecho, el desarrollo de una actividad o la existencia de una situación que esté atentando contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 13. El artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 16. *Continuidad de la actuación.* Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.

Artículo 14. *Suspensión del proceso sancionatorio ambiental.* La persona o empresa que comunique a la autoridad ambiental competente la ocurrencia de una infracción ambiental o la ocurrencia de un daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y que haya adoptado las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación o emergencia, podrá solicitar a la autoridad ambiental competente suspender el procedimiento sancionatorio ambiental y la suscripción de un acuerdo de cumplimiento ambiental para en un plazo no superior a un (1) año, prorrogable hasta por seis (6) meses, se adopten todas las medidas que corrijan los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales y se reparan integralmente los daños causados. A este beneficio podrán optar las personas o empresas que no sean reincidentes en el incumplimiento de las normas ambientales o de los permisos, licencias, concesiones o autorizaciones concedidas a las mismas.

Una vez acaecido el plazo estipulado en el acuerdo y se verifique por la autoridad ambiental el cumplimiento del mismo, se dará por terminada la indagación preliminar mediante providencia

motivada y sin imposición de sanción alguna. Dicho acto administrativo deberá ser notificado en los términos de los artículos 67, 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo.

El acto administrativo señalado en el inciso anterior se inscribirá en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental, pero no constituirá antecedente ambiental para efectos de esta ley.

Este beneficio no opera en los casos de flagrancia señalados en el artículo 14 de la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo. El incumplimiento de los términos del acuerdo regulado en el presente artículo conllevará la iniciación del procedimiento sancionatorio y la imposición de la sanción de cierre temporal o definitivo, total o parcial del establecimiento, edificación, instalaciones o servicios y las accesorias que considere pertinentes la autoridad ambiental para asegurar la reparación del daño causado.

Artículo 15. El artículo 21 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 21. *Remisión a otras autoridades.* Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. La omisión en el cumplimiento de este deber legal constituye falta gravísima del funcionario competente y será sancionada de acuerdo con el Código Disciplinario Único.

Parágrafo. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

Artículo 16. El artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 23. *Cesación de procedimiento.* Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 9° de la Ley 1333 de 2009, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículos 76 y 77 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 17. El artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 24. *Formulación de cargos.* Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor, lo cual deberá hacerse dentro de un plazo máximo de tres (3) meses siguientes a la notificación del auto que da inicio al procedimiento sancionatorio ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado en forma personal en los términos del artículo 67 del Código Contencioso Administrativo. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio más eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con los artículos 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 18. Supresión de un parágrafo. Suprimase el parágrafo del artículo 27 de la Ley 1333 de 2009.

Artículo 19. El artículo 28 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 28. *Notificación.* El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado, a su representante o apoderado o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 20. El artículo 29 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 29. *Publicidad.* El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental, en la página electrónica y en el Boletín de la respectiva autoridad ambiental. Igualmente, se enviará por correo a quien lo solicite.

Artículo 21. El parágrafo del artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 quedara así:

Parágrafo. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 22. El artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 31. *Medidas reparatorias y compensatorias.* La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que

la autoridad ambiental competente estime pertinentes para reparar y restaurar el daño causado y devolver el recurso o ecosistema natural afectado a las condiciones anteriores a la infracción. De igual manera y cuando sea procedente, se impondrán medidas compensatorias que guardarán proporcionalidad con la afectación causada.

Artículo 23. El artículo 33 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 33. *Medidas preventivas y sanciones sobre personas y bienes extranjeros y colaboración con países vecinos.* Las sanciones y medidas preventivas reguladas en esta ley podrán ser aplicadas a personas extranjeras y sus bienes, siempre que los bienes o las personas se encuentren dentro del territorio nacional.

En caso de que el infractor tenga residencia en un país extranjero, la autoridad ambiental remitirá el auto de inicio y terminación del proceso sancionatorio a la Cancillería colombiana para que informe de lo ocurrido a la autoridad competente del país de residencia del infractor; y adelante ante el gobierno extranjero todas las gestiones necesarias para hacer efectiva la sanción impuesta y para que se reparen los daños ambientales causados.

Parágrafo. En consonancia con el inciso final del artículo 80 de la Constitución, las autoridades ambientales colombianas prestarán toda su colaboración con autoridades competentes de países vecinos para la investigación y sanción de infracciones administrativas y delitos contra el ambiente, perpetrados sobre recursos naturales y ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Para estos efectos, y dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiscalía General de la Nación, coordinarán esfuerzos para promover la suscripción e implementación de convenios y acuerdos con países vecinos para combatir fenómenos delictivos contra el ambiente tales como el tráfico ilícito de biodiversidad, la ilícita actividad de pesca y la extracción ilícita de minerales en ecosistemas situados en zonas de frontera.

Artículo 24. El artículo 34 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 34. *Costos de la imposición de las medidas preventivas.* Los costos en que incurra la autoridad ambiental con ocasión de la imposición de medidas preventivas, tales como: visitas, auditorías, transporte, almacenamiento, seguros, entre otros, correrán por cuenta del causante del peligro o daño. En caso de peligro inminente para el ambiente y ante la omisión o renuencia del causante del peligro en adoptar las medidas preventivas impuestas, la autoridad ambiental podrá implemen-

tarlas y repetir contra el causante del peligro. El pago previo e integral de los costos en que incurrió la autoridad ambiental es condición para el levantamiento de la medida preventiva. En todo caso, la autoridad ambiental podrá exigir el reembolso de los costos en que incurrió, mediante los procedimientos de jurisdicción coactiva.

Artículo 25. El artículo 35 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 35. *Levantamiento de las medidas preventivas.* Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron, se reintegraron los costos en que incurrió la autoridad ambiental y se compruebe en visita técnica realizada para el efecto, que el causante adoptó todas las medidas establecidas por la autoridad ambiental para garantizar que no se causarán hacia el futuro peligros o daños al ambiente o los recursos naturales renovables.

Artículo 26. El artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 36. *Tipos de medidas preventivas.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad del peligro para el ambiente o los recursos naturales renovables, alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

1. Amonestación escrita.
2. Decomiso preventivo de productos, sustancias, elementos, medios o implementos que están generando el peligro para el ambiente o fueron utilizados para cometer la infracción.
3. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
4. Suspensión temporal de la obra o actividad, cierre temporal total o parcial de instalaciones o establecimientos, cuando exista peligro de daño grave e inminente para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.
5. Realización de una completa auditoría ambiental para verificar el funcionamiento de la actividad, establecimiento o instalaciones y determinar las causas del impacto ambiental causado o del peligro para el ambiente, así como para establecer

las medidas necesarias para controlarlos, mitigarlos o minimizarlos; que deberán ser implementadas en el plazo que fije la autoridad ambiental.

Parágrafo. En desarrollo del proceso de imposición de una medida preventiva, el gerente, administrador o responsable de la obra, proyecto o actividad tiene la obligación de colaborar con la autoridad ambiental, y facilitar el acceso a todas las instalaciones de la empresa y a toda la información de la misma que se considere relevante para evaluar el peligro ambiental que se busca prevenir y controlar.

Artículo 27. El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 40. *Sanciones.* Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción y mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo, total o parcial del establecimiento, edificación, instalaciones o servicios.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario en las condiciones establecidas por la autoridad ambiental.
8. La prohibición de contratar con la administración pública nacional y territorial, respecto de aquellos infractores reincidentes que, además, no hayan cumplido con su obligación de reparar los daños ambientales causados en infracciones anteriores.

Parágrafo 1°. En todos los actos administrativos de imposición de una sanción y cuando proceda, se determinarán con claridad el programa de obras o

acciones que debe adelantar el infractor para reparar o restaurar el daño ocasionado al ambiente, los recursos naturales renovables, ecosistemas, servicios ambientales o el paisaje afectados; con su respectivo cronograma de ejecución que estará sometido a estricto seguimiento y control de la autoridad ambiental. Las sanciones administrativas ambientales se imponen sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental, el beneficio ilícito obtenido y las condiciones socioeconómicas del infractor.

Artículo 28. El parágrafo del artículo 42 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Parágrafo. El valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ingresará a una subcuenta especial del Fonam y se destinará a financiar programas y proyectos de control y seguimiento ambiental, así como a la restauración de pasivos ambientales. El monto de las sanciones pecuniarias impuestas por las demás autoridades ambientales señaladas en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, ingresarán a una cuenta especial de su presupuesto denominado Fondo de Restauración de Daños y Pasivos Ambientales y se destinarán a labores de fiscalización, control, seguimiento y vigilancia ambiental, así como a implementar y financiar programas y proyectos de restauración de ecosistemas degradados y reparación de pasivos ambientales en el área de su jurisdicción. En ningún caso se utilizarán para cubrir gastos de funcionamiento de la entidad. Las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil podrán aplicar a estos recursos para desarrollar programas de protección y restauración ambiental a nivel nacional y regional.

Artículo 29. El artículo 43 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 43. *Multa.* Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales. Son criterios para imponer la pena de multa:

- a) Privar al infractor de cualquier beneficio económico ilícito que haya obtenido con su infracción.
- b) Las condiciones económicas, sociales y culturales del infractor.
- c) El grado de afectación a los bienes ambientales protegidos.

Parágrafo 1°. En casos excepcionales, atendidas las condiciones sociales y económicas del infractor y su incapacidad económica para pagar la multa impuesta, esta sanción podría convertirse en trabajo o servicio comunitario para la preservación, mejora o recuperación del ambiente. Este beneficio se pierde si el infractor es reincidente.

Parágrafo 2°. En casos de contaminación del aire, el agua o el suelo y cuando la pena de multa supere los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la autoridad ambiental competente podrá reducir el monto de la pena de multa al cincuenta por ciento (50%) o al setenta y cinco por ciento (75%) en caso de pequeñas y medianas empresas (Pymes), si el infractor suscribe un acuerdo de cumplimiento para invertir el monto restante de la multa en realizar, a su costa, una completa auditoría ambiental, por una entidad debidamente acreditada, e implementar las recomendaciones para mejorar el desempeño ambiental y ajustar la obra, proyecto o actividad a las normas ambientales. El infractor tendrá un (1) año, para realizar la auditoría e implementar las recomendaciones, aunque el plazo podrá prorrogarse hasta por seis (6) meses, previa aprobación debidamente motivada de la autoridad ambiental. El infractor que incumpla este acuerdo, será sancionado con la suspensión o cierre temporal total o parcial de actividades o instalaciones por un mínimo de tres (3) meses.

Parágrafo 3°. El beneficio regulado en el parágrafo anterior no se aplica a infractores reincidentes que con su actividad hayan generado daños o impactos graves al ambiente.

Parágrafo 4°. Estos acuerdos podrán respaldarse con pólizas de cumplimiento. Los términos, requisitos y alcances de estas garantías financieras se definirán en el reglamento que para efecto expida el Ministerio de Ambiente, en un plazo no mayor a seis (6) meses.

Artículo 30. El artículo 46 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 46. *Demolición de obra.* Consiste en la destrucción, a costa del infractor, de una obra, establecimiento o instalación, bajo los parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente. La demolición deberá adelantarla el infractor directamente, en caso de que no lo haga en un término prudencial, será efectuada por la autoridad ambiental, quien repetirá contra el infractor mediante el proceso de cobro coactivo para el recobro de los gastos en que haya incurrido.

Artículo 31. *Mecanismos financieros de garantía.* En concordancia con los objetivos y principios rectores de esta ley, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, expedirá el decreto reglamentario de

mecanismos de garantía financiera en materia de responsabilidad por daños al ambiente.

Estos mecanismos se aplicarán a aquellas obras, proyectos o actividades susceptibles de generar deterioro grave al ambiente, los recursos naturales renovables y los ecosistemas sometidos al régimen de licenciamiento ambiental, para que cubran sus potenciales responsabilidades ambientales y se asegure el financiamiento de la reparación del daño ambiental que su actividad pudiere ocasionar, así como para garantizar los acuerdos de cumplimiento establecidos en los artículos 14 y 29 de esta ley.

En el decreto a que se refiere esta disposición y en concordancia con el artículo 60 de la Ley 99 de 1993, se incluirá una completa reglamentación de mecanismos financieros idóneos para garantizar la completa restauración del ambiente, los recursos naturales y ecosistemas en las etapas de clausura y posclausura de operaciones mineras y petroleras.

Los recursos que se obtengan por estas garantías se destinarán a programas de inspección, vigilancia y control ambiental, a la restauración de ecosistemas degradados o a la reparación de pasivos ambientales en el área de jurisdicción de la respectiva autoridad ambiental.

Artículo 32. El artículo 56 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 56. *Funciones de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios.* Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que establezcan las funciones y estructura general de la Procuraduría General de la Nación y la norma que crea y organiza la jurisdicción agraria, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios ejercerán, además de las funciones contenidas en otras normas legales, la siguiente:

Velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales.

Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales.

Los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios harán vigilancia y seguimiento especial a los acuerdos de cumplimiento y demás mecanismos de cumplimiento voluntario regulados en esta ley y en normas reglamentarias, que suscriban las autoridades ambientales con los investigados e infractores ambientales, con el fin de que se respeten

los términos de los mismos y se logre la reparación de los daños ambientales causados.

Artículo 33. El artículo 57 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 57. *Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA)*. Modificase el Registro Único de Infractores Ambientales (RUCA) creado por el artículo 57 de la Ley 1333 de 2009 que en adelante se denominará Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA) a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El RUCA deberá contener el registro detallado de los infractores ambientales precisando, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción impuesta, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal.

El RUCA contendrá una detallada descripción de los acuerdos de cumplimiento que suscriban las autoridades ambientales con investigados o infractores de las normas ambientales, así como el estado de avance y cumplimiento de los mismos con los resultados obtenidos.

El RUCA, igualmente, publicará, informará y difundirá las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de producción más limpia, sistemas de gestión ambiental y demás lineamientos y estándares para el mejoramiento del desempeño ambiental empresarial y hará un reconocimiento público de las instalaciones o empresas que hayan demostrado un desempeño ambiental sobresaliente.

Artículo 34. El artículo 58 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 58. *Información del RUCA*. La información del registro será pública y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general y será prueba suficiente para demostrar la reincidencia en sanciones ambientales. La información del RUCA deberá ser actualizada al menos una vez al mes por las autoridades obligadas a reportarla.

Parágrafo. Todas las entidades públicas deberán consultar el RUCA e incluir los antecedentes y desempeño ambiental de las empresas como criterios para la habilitación y evaluación de proponentes en todos los procesos de contratación estatal. Los servidores públicos que incumplan esta obligación incurrirán en causal de mala conducta y serán investigados disciplinariamente.

Artículo 35. El artículo 59 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 59. *Administración del RUCA*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá el respectivo reglamento de operación del RUCA para que cumpla con las finalidades señaladas en el artículo 57 de la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo. Todas las autoridades ambientales del país tienen la obligación de prestar apoyo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el funcionamiento del RUCA y reportar periódicamente la información que se les exija de acuerdo con el reglamento. El Ministerio de Ambiente podrá suscribir convenios con entidades públicas y Cámaras de Comercio para compartir la información del RUCA y fortalecer el conocimiento, difusión y cumplimiento de la normatividad y la política ambiental.

Artículo 36. El Título IX de la Ley 1333 de 2009 se denominará así:

TÍTULO IX

DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL Y DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 37. *Del servicio público de inspección, seguimiento y control ambiental*. El servicio público de inspección, seguimiento y control ambiental es ejercido por las autoridades ambientales señaladas en el artículo 3° de la presente ley, quienes lo prestan bajo los principios de colaboración armónica y los principios normativos generales establecidos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Este servicio público incluye la imposición de medidas preventivas y sanciones de acuerdo con el procedimiento regulado en esta ley. De igual manera, comprende las acciones de vigilancia, seguimiento, verificación y otras similares con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones, normas y políticas establecidas en la normatividad ambiental. La autoridad ambiental competente podrá realizar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar información, suscribir acuerdos y en general realizar las acciones que técnica y jurídicamente favorezcan o incentiven el cumplimiento de las normas ambientales.

Artículo 38. *Del fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental*. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, elaborará y someterá a consideración del Consejo Nacional Ambiental, la política nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental que deberá incluir estrategias,

programas y acciones a implementar a nivel nacional y regional que permitan mejorar la gestión de las autoridades ambientales en este aspecto básico de la gestión ambiental, con su respectivo cronograma de ejecución.

Esta política deberá incluir, entre otras, iniciativas de reforma y fortalecimiento institucional tales como:

a) Líneas nacionales y regionales de atención a quejas y denuncias ambientales.

b) La creación de entidades técnicas, especializadas y de apoyo en inspección, control y vigilancia ambiental, de manera que todas las autoridades ambientales puedan ejercer con mayor eficiencia y eficacia dichas labores.

c) Capacitación de los funcionarios encargados de esta labor y de los grupos de reacción inmediata en materia de sanciones ambientales en las autoridades ambientales regionales.

d) Iniciativas y estrategias para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas, por parte de los actores económicos, públicos y privados y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

e) Acciones y estrategias de educación ambiental, cooperación internacional, participación ciudadana y de colaboración con la sociedad civil en estos propósitos.

La Política Nacional de Fortalecimiento del Servicio Público de Inspección, Control y Vigilancia Ambiental será adoptada y desarrollada por el Gobierno Nacional mediante los decretos o resoluciones respectivas que aseguren su cumplida implementación.

Como resultado de la política se elaborarán planes cuatrienales de cumplimiento de la legislación ambiental que establezcan las prioridades en la inspección, control y vigilancia ambiental de acuerdo con las circunstancias sociales, económicas y ambientales del país y las acciones más apropiadas para enfrentarlas.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará y someterá a aprobación del Gobierno Nacional la política y normatividad en materia de pasivos ambientales y planes de descontaminación, especialmente, los de la industria extractiva y los mecanismos de garantía financiera que aseguren los recursos necesarios para implementar la política y planes respectivos en esta materia.

Artículo 39. *De las funciones de inspección, control y vigilancia de las CARS.* El Gobierno Nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para la conformación de comi-

siones conjuntas mediante las cuales coordinar, fortalecer e implementar acciones conjuntas de inspección, control y vigilancia ambiental y de lucha contra las distintas formas de criminalidad ambiental por parte de autoridades ambientales regionales, urbanas y distritales que compartan ecosistemas comunes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses, la creación y operación de Unidades de Reacción Inmediata Ambiental en las autoridades con potestades en materia sancionatoria ambiental señaladas en el artículo 3° de la presente ley. Estas unidades serán equipos interdisciplinarios y operativos que en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios realizarán operativos de inspección, control y vigilancia contra potenciales infractores de la normatividad y de apoyo en la investigación y sanción de las distintas formas de criminalidad contra el ambiente y los recursos naturales contemplados en el Código Penal. Estas unidades contarán con funciones de policía judicial para apoyar en el campo investigativo, técnico, científico y operativo en la investigación penal por estos ilícitos. Cuando estas unidades, en ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de una infracción ambiental o presunta conducta punible rendirán informe ejecutivo a la Fiscalía General de la Nación, indicando en forma concreta los hallazgos, para que esta asuma la coordinación, control jurídico y verificación técnico científica de la investigación penal y, simultáneamente, remitirán a la dependencia pertinente dentro de la autoridad ambiental para el inicio del procedimiento sancionatorio administrativo regulado en esta ley.

Artículo 40. *Destinación de multas en los procesos penales.* Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas impuestas en caso de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente ingresarán al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación con imputación a rubros destinados al fortalecimiento institucional para la investigación y persecución de delitos contra el ambiente, tales como laboratorios, capacitación del Cuerpo Técnico de Investigación, centros de recepción de fauna decomisada y convenios de cooperación con las autoridades ambientales.

Artículo 41. *Destrucción de maquinarias, elementos o instrumentos utilizados en la comisión de delitos contra el ambiente y los recursos naturales.* En las investigaciones por las conductas punibles contempladas en el artículo 338 del Código Penal referente a la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, los elementos, maquinarias, instalaciones y demás instrumentos

utilizados en la comisión del ilícito y una vez cumplidas las previsiones del Código de Procedimiento Penal para la cadena de custodia y establecida su ilegitimidad por informe del perito oficial, serán destruidos por las autoridades de policía judicial en presencia del fiscal y del agente del Ministerio Público, siempre que no sea viable económica o técnicamente ponerlos bajo custodia de las autoridades policivas o ambientales.

Artículo 42. *Régimen de transición.* Las modificaciones al procedimiento sancionatorio administrativo ambiental establecidas en esta ley son de ejecución inmediata y entrarán a regir una vez entre en vigencia la presente ley. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento de la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo. No obstante lo anterior, los acuerdos de cumplimiento a que se refieren los artículos 14 y 29 parágrafo 2° no se podrán suscribir hasta que se expida por el Ministerio de Ambiente el respectivo reglamento, lo cual se hará dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 43. El artículo 65 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Artículo 65. *Ajustes administrativos internos en las autoridades ambientales.* Todas las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 3° de esta ley, someterán a aprobación de sus órganos de administración y dirección todos los ajustes administrativos y presupuestales internos que sean

necesarios para cumplir e implementar las disposiciones de esta ley y ajustar el trámite de los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción.

Artículo 44. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,

José David Name Cardozo,

Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 1060 - Jueves 19 de diciembre de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 094 de 2013 Senado, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal 1

Informe de ponencia para primer debate en Comisión de Senado y texto propuesto al Proyecto de ley número 119 de 2013 Senado, por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones 37