

**JUEGOS DE SUERTE Y AZAR - Autorización de autoridad competente respecto de todos los juegos de suerte y azar / JUEGOS DE SUERTE Y AZAR - Potestad reglamentaria del Presidente de la República / POTESTAD REGLAMENTARIA - Ejercicio respecto de los juegos de suerte y azar**

Corresponde a la Sala determinar si las expresiones demandadas “periodicidad”, “con arreglo a la siguiente periodicidad” y “por cada dos asociados”, violan los artículos artículo 189 numeral 11 y 336 de la Constitución Política, y el artículo 19 de la Ley 643 de 2001. La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental. Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación. La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley. El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley. En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores”. El Gobierno Nacional fijará el cronograma correspondiente. (aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1191/01)” Si bien es cierto que el inciso 3º del artículo 336 de la Constitución Política sujeta a reserva legal la organización, administración, control y explotación del monopolio rentístico de los juegos de azar, también es cierto que conforme al numeral 11 del artículo 189 ibidem, el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de la ley. De tal manera que los términos “periodicidad” y “con arreglo a la siguiente periodicidad” contenidos en el artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, hacen referencia a que el sorteo extraordinario de lotería o de billetes debe realizarse durante un espacio de tiempo. Para la Sala, el literal a) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004 se ciñe al contenido del artículo 19 de la Ley 643 de 2001, pues en términos coincidentes disponen que en los referidos entes territoriales, solo se podrá realizar un sorteo extraordinario de lotería tradicional, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre. En cuanto al término “por cada dos asociados” contenido en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, observa la Sala que mientras el artículo 19 de la Ley 643 de 2001 dispone que para efectos de que los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios legalmente autorizados, puedan realizar anualmente un sorteo extraordinario, podrán asociarse entre sí, por intermedio de sus Empresas Industriales y Comerciales administradoras de loterías o de la Sociedad de Capital Público departamental, que hayan constituido para la explotación de las mismas; la norma reglamentaria determina que si la operación de juego se realiza a través de una sociedad, se podrá efectuar entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, un sorteo por cada dos asociados. El artículo 19 de la Ley 643 de 2001 reconoce a los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y a los municipios autorizados, el derecho a hacer un sorteo anual, indistintamente de si se realiza la operación en forma individual o a través de una sociedad, lo que significa que la norma reglamentaria, esto es, el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, introduce un factor de diferenciación que la norma legal no contempla, al establecer que según la modalidad en que se efectúe la operación, es decir, individual o asociativa, puede realizarse un sorteo “por cada dos asociados”, lo que derivan un número indeterminado de sorteos dada las múltiples opciones de asociaciones posibles entre los departamentos y los municipios. La norma reglamentaria introduce una discriminación que la ley no consagra, según que el juego se realice en forma individual o colectiva. El derecho de los asociados no puede ser mayor en número

al que cada uno tiene en forma individual, pues la ley no dispuso que por el hecho de asociarse, los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios autorizados tendrían derecho a efectuar un sorteo anual por cada dos asociados y, solo se refirió a la facultad que estos entes tienen para efectuar anualmente solo un sorteo extraordinario, independientemente de si se realiza en forma individual o a través de una sociedad.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 189 NUMERAL 11 / LEY 643 DE 2001

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 2975 DE 2004 (14 de septiembre) - ARTICULO 11 LITERAL B - MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

**NOTA DE RELATORIA:** Se cita sentencia de la sección primera de 30 de julio de 2009, exp. 2006-00062, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00265-00**

**Actor: LOTERIAS DEPARTAMENTALES LTDA.**

**Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

Se decide en única instancia, la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A. interpuesta a través de apoderado judicial por Loterías Departamentales Ltda., contra el artículo 11 parcial del Decreto 2975 de 2004 *“por el cual se reglamenta la Ley 643 de 2001 en lo relativo a la modalidad del juego de lotería tradicional o de billetes”*, proferido por el Presidente de la República en uso de las facultades constitucionales y legales contenidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y 2° de la Ley 643 de 2001.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1. LA DEMANDA**

###### **1.1. Pretensiones**

1. Que se declare la nulidad de las expresiones “periodicidad” y “con arreglo a la siguiente periodicidad”, contenidas en el primer inciso del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, por medio del cual el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 643 de 2001 o régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte o azar, en lo relativo a la modalidad de la lotería tradicional o de billetes.

2. Que se declare la nulidad del aparte “por cada dos asociados” contenido en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, en cuanto al número de sorteos extraordinarios que pueden realizar los operadores de lotería tradicional, cuando la operación se haga en forma asociada.

### **1.2. Hechos**

El Congreso de la República expidió la Ley 643 de enero 16 de 2001, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, que en el artículo 13 regula lo atinente al cronograma de sorteos ordinarios de las loterías los cuales se efectuarán de acuerdo con el cronograma anual que señale el Gobierno Nacional y que en el artículo 19 **idem** regula el cronograma de los sorteos extraordinarios de loterías.

La facultad reglamentaria ejercida por el Presidente de la República, señalada en el artículo 189 numeral 11 de la Carta Política se encuentra concretamente restringida por la Constitución Política y necesariamente habrá de ejercerse con relación a la norma reglamentada que determina los límites dentro de los cuales debe estar inscrita la reglamentación.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

Considera la demandante por conducto de apoderado judicial que las expresiones atacadas de nulidad del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, violan los artículos 189 numeral 11 y 336 de la Constitución Política, así como el artículo 19 de la Ley 643 de 2001.

Estima violado el artículo 19 de la Ley 643 de 2001 por cuanto esta norma faculta a los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios autorizados por esta ley, a realizar anualmente un sorteo extraordinario de lotería tradicional o de billetes. Es decir que, fue la propia ley la que estableció el número de sorteos extraordinarios que se podían celebrar anualmente indicando que era uno sólo. Además este artículo 19 dispuso también que ese sorteo extraordinario anual podía realizarlo las loterías bien de forma individual o asociada.

Entiende el demandante que los apartes demandados “periodicidad” y “con arreglo a la siguiente periodicidad” contenidos en el primer inciso y la expresión “por cada dos asociados” contenida en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004,

vulneran el artículo 19 de la Ley 643 de 2001, pues en éste no se autorizó al Gobierno Nacional para determinar ni para variar la periodicidad de los sorteos extraordinarios de la lotería tradicional, por lo que el Gobierno Nacional no podía sin exceder la potestad reglamentaria, señalar una periodicidad distinta a la que previó la Ley 643 de 2001 en su artículo 19, que de manera por demás clara facultó a los operadores para que anualmente realizaran un sorteo extraordinario bien de manera individual o en forma asociativa.

Respecto de la violación del artículo 336 de la Carta Política señala el demandante que, al determinar que *“La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental”*, esta ley es la 643 de 2001 que en su artículo 19 facultó a los operadores de lotería tradicional o de billetes, para que en forma individual o asociativa, realicen un sorteo extraordinario cada año, por lo que el Gobierno Nacional no podía variar el número de sorteos que la ley 643 autorizó, ni disminuirlos ni aumentarlos, con lo cual se excedió en la potestad reglamentaria y desconoció el artículo 336 superior.

En cuanto al desconocimiento del artículo 189 numeral 11 del Texto Fundamental para el actor resulta vulnerado, por cuanto el Gobierno Nacional al regular la periodicidad de los sorteos extraordinarios de las loterías tradicionales o de billetes, excedió la facultad reglamentaria pues en primer lugar la ley 643 de 2001 fijó claramente la periodicidad de los sorteos al señalar que era un sorteo anual por cada operador, es decir, que cada operador puede operar y explotar un sorteo anual en forma individual o asociada. En segundo término afirma que, el Gobierno Nacional desbordó esa potestad reglamentaria, cuando por vía de decreto reglamentario, reguló una periodicidad para restringir los derechos de las empresas operadoras cuando estas se asocian, sin estar facultado para hacerlo.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La apoderada del Ministerio de la Protección Social presenta escrito<sup>1</sup> en el que se opone a las pretensiones de la demanda al afirmar que el Decreto 2975 de 2004 en su artículo 11 parcialmente atacado, en ningún momento establece como lo entiende el actor, una periodicidad distinta o contraria para la celebración de sorteos extraordinarios a la que señala el artículo 19 de la Ley 643 de 2004. Afirma que lo que hace es reglamentar la posibilidad de asociación entre dos operadores, para poder realizar sorteos extraordinarios.

---

<sup>1</sup> Obra a folios 61 a 64 del cuaderno principal

Discrepa del cargo esgrimido por el actor en cuanto a la vulneración del inciso 3° del artículo 336 de la Constitución Política, ya que el decreto demandado en efecto lo que hace es reglamentar la Ley 643 de 2001.

Considera la apoderada de la entidad demandada que el Gobierno Nacional en ningún momento se excedió en sus facultades, ni mucho menos desconoció por vía de reglamento el artículo 19 de la Ley 643 de 2001, ya que lo que hizo fue reglamentar la forma como las loterías debían asociarse para poder realizar los sorteos por vía de asociación, sin entrar a disminuir, ni aumentar el número de sorteos extraordinarios al año, como lo entiende equivocadamente el demandante. Enfatiza su oposición a la demanda, en el hecho de que el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales lo que hizo fue establecer que la posibilidad de asociación de los operadores, debía hacerse entre dos asociados sin entrar a modificar el número de sorteos extraordinarios al año. De allí que cuando se establece que es un sorteo extraordinario al año por operador, bien de manera individual o asociada, es claro que es solo uno y no menos o más que uno, bien de manera individual o asociada; si se opta por la asociación, esta debe hacerse solamente entre dos asociados, sin entrar a modificar el número de sorteos extraordinarios al año.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El Ministerio de la Protección Social presenta escrito de alegatos de conclusión<sup>2</sup> en los que reitera la defensa de la norma demandada en los mismos términos del escrito de contestación de la demanda. La entidad demandante no presenta alegatos de conclusión.

### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación en su concepto<sup>3</sup> solicita en primer lugar desestimar las pretensiones de la demanda respecto de la nulidad de las expresiones “periodicidad” y “con arreglo a la siguiente periodicidad”, contenidas en el encabezado y primer inciso del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004. En segundo término solicita declarar la nulidad de la expresión “por cada dos asociados” contenida en el literal b) idem.

Señala que el artículo 336 de la Constitución Política establece como excepción al principio de la libertad de empresa, la posibilidad de constituir monopolios cuya creación y criterios básicos de funcionamiento están reservados a la ley sin perjuicio de que algunos aspectos de la regulación de sus actividades puedan ser

---

<sup>2</sup> Visible a folios 91-94 del mismo cuaderno

<sup>3</sup> Figura a folios 97-104 cuaderno 1

reglamentados por vía gubernativa. Que es así como en cumplimiento de este precepto constitucional, el legislador expidió la Ley 643 de 2001 *“Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”* y que le corresponde entonces al Gobierno Nacional, regular únicamente los aspectos que le señale la ley o que se requieran para la cumplida ejecución de la misma.

Afirma el agente del Ministerio Público con fundamento en la anterior consideración que las expresiones “periodicidad” y “con arreglo a la siguiente periodicidad” contenidas en el encabezado y primer inciso del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, no modifican lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 643 de 2001, pese a que la redacción del precepto no es precisa, en tanto que el término periodicidad hace referencia a un evento que se repite en intervalos de tiempo iguales, como ocurre con los sorteos ordinarios de que trata el artículo 10 del Decreto bajo estudio, mientras que el sorteo extraordinario de cada lotería sólo puede realizarse una vez al año, de conformidad con el cronograma que realice el Gobierno.

En todo caso considera el Procurador Delegado que, a pesar de que la expresión utilizada por el Gobierno Nacional no sea precisa, no implica que la norma vulnere el ordenamiento jurídico, menos aun cuando el contenido normativo no hace más que reiterar lo consagrado en el artículo 19 de la Ley 643 de 2001.

En cuanto a la expresión “por cada dos asociados” contenida en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, según el Agente del Ministerio Público sí vulnera el ordenamiento constitucional y legal por lo que solicita se accede a su nulidad.

Advierte que la redacción de la norma parece tener tres lecturas de interpretación distintas: 1. la de la parte demandante, 2. la que le da la entidad demandada y la 3. la del Ministerio Público que representa según la cual, si se asociaran varias loterías podrían hacer un sorteo por cada dos asociados, hecho que efectivamente sí resultaría contrario a lo prescrito por la mencionada ley.

Por tanto, a juicio de la Agencia del Ministerio Público, cualquiera sea la interpretación que se dé a las expresiones demandadas, sí exceden las facultades de reglamentación, pues el Gobierno Nacional no podía modificar la autorización que da la Ley 643 de 2001 a cada operador para realizar un sorteo al año, disminuyéndola o aumentándola.

Solicita por tanto que la expresión demandada *“por cada dos asociados”* al desconocer la norma que le sirvió de fundamento, sea declarada nula en su integridad, pues si se declara únicamente la nulidad de la palabra “dos” y de la letra “s” de la palabra “asociados”, cuyos efectos fueron suspendidos por esta Sala

en el auto admisorio de la demanda, la disposición quedaría autorizando “*un sorteo por cada asociado*”, lo cual podría dar lugar a que se entienda que el precepto autoriza a la sociedad a realizar un sorteo por cada uno de sus asociados, es decir, tantos sorteos como número de asociados tenga, interpretación que también sería contraria a la Ley 643 de 2001, por cuanto aumentaría el número de sorteos extraordinarios permitidos.

#### **V. CONSIDERACIONES**

Las expresiones acusadas son las que aparecen subrayadas, conforme a la publicación del Decreto 2975 de 2004 en el Diario Oficial 45.672 de septiembre 15 de 2004.

##### **“DECRETO NUMERO 2975 DE 2004**

(Septiembre 14)

Por el cual se reglamenta la Ley 643 de 2001 en lo relativo a la modalidad del juego de lotería tradicional o de billetes.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 2° de la Ley 643 de 2001,

DECRETA:

(...)

##### **CAPITULO TERCERO**

##### **De los Sorteos**

(...)

**Artículo 11. Periodicidad de los sorteos extraordinarios.** Los sorteos extraordinarios de lotería tradicional se efectuarán de manera individual o asociada por las entidades operadoras del juego, con arreglo a la siguiente periodicidad:

- a) Si la periodicidad del juego se realiza en forma individual, solo se podrá efectuar un sorteo entre el 1° de enero y el 31 de diciembre.
- b) Si la operación del juego se realiza a través de una sociedad, se podrá efectuar, entre el 1° de enero y el 31 de diciembre, un sorteo por cada dos asociados.”

Corresponde a la Sala determinar si las expresiones demandadas “*periodicidad*”, “*con arreglo a la siguiente periodicidad*” y “*por cada dos asociados*”, violan los artículos artículo 189 numeral 11 y 336 de la Constitución Política, y el artículo 19 de la Ley 643 de 2001, cuyo tenor es el siguiente:

## CONSTITUCIÓN POLITICA

“Artículo 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes”.

“Artículo 336.- Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

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

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores”. (subrayado fuera de texto)

## LEY 643 DE 2001

“ARTICULO 19. SORTEOS EXTRAORDINARIOS DE LOTERIAS. Los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios autorizados por esta ley, están facultados para realizar anualmente un sorteo extraordinario de lotería tradicional o de billetes. Para este efecto, podrán asociarse entre sí, por intermedio de sus

Empresas Industriales y Comerciales administradoras de loterías o de la Sociedad de Capital Público departamental que hayan constituido para la explotación de las mismas. El Gobierno Nacional fijará el cronograma correspondiente. (aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1191/01)”

Para el actor, las expresiones acusadas regulan la periodicidad de los sorteos extraordinarios de las loterías tradicionales o de billetes, facultad que no fue otorgada al Presidente de la República, excediendo la potestad reglamentaria otorgada por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y violando el artículo 336 ibidem.

La Sala al decidir sobre la admisión de la demanda mediante auto de 19 de julio de 2007, negó la suspensión provisional de los efectos de las expresiones “*periodicidad*” y “*con arreglo a la siguiente periodicidad*” contenidas en el encabezamiento del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004 y suspendió provisionalmente los efectos de la expresión “*dos*” y de la letra final “*s*” de “*asociados*”, contenida en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004.

Dijo la Sala:

“(…) El literal a) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004 se ciñe al contenido normativo del artículo 19 de la Ley 643, pues en términos coincidentes, dispone que cuando la operación del juego se realiza en forma individual, los referidos entes territoriales podrán efectuar un sorteo, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

En cambio, la frase final del literal b) ibídem desconoce en forma manifiesta el artículo 19 de la Ley 643 que reconoce a los departamentos, el Distrito capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y a los municipios autorizados, el derecho a hacer un sorteo anual, indistintamente de si realizan la operación en forma individual o a través de una sociedad.

La primera violación manifiesta se produce porque la norma reglamentaria introduce un factor de diferenciación que la norma legal no contempla, al diferenciar el número de sorteos, según la modalidad en que se efectúe la operación (individual o asociativa). La ley no hizo distinciones al reconocer a los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y a los municipios autorizados, el derecho a hacer un sorteo anual.

La segunda infracción flagrante ocurre al recortar a los entes territoriales el derecho por el hecho de asociarse, y disponer que solo podrán realizar un sorteo entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, por cada dos asociados.

El derecho de los asociados no puede ser menor en número al que cada uno tiene en forma individual, pues la ley no dispuso que por el hecho de asociarse, perderían el derecho a un sorteo anual que el artículo 19 de la Ley 643 de 2001 les reconoce en forma individual.

Del contenido normativo de la norma legal, se concluye que el número de sorteos a que tiene derecho una sociedad es equivalente a la sumatoria de los derechos de las partes individualmente consideradas, pues cada una aporta al contrato de sociedad su derecho individual.”

Si bien es cierto que el inciso 3º del artículo 336 de la Constitución Política sujeta a reserva legal la organización, administración, control y explotación del monopolio rentístico de los juegos de azar, también es cierto que conforme al numeral 11 del artículo 189 ibidem, el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de la ley.

Así lo dispuso la Sala en sentencia de 30 de julio de 2009<sup>4</sup>, al estudiar el tema de reserva legal en los monopolios rentísticos de capital como en los juegos de suerte y de azar. Dijo la Sala:

“Como bien se puede advertir, se tiene admitido en nuestro medio que el hecho de que el Congreso sea el competente para adoptar el régimen propio de los juegos de suerte y azar, de manera alguna significa que el ejecutivo no pueda ejercer las funciones reglamentarias que le asigna el artículo 189 numeral 11 de la Carta, y más aún cuando la propia ley reglamentada ha dejado prevista, tal como ocurre en este caso, la expedición de los actos reglamentarios correspondientes.” (subrayado fuera de texto)

En efecto, en el caso presente, el Presidente de la República ejerció la potestad reglamentaria en relación con el derecho que el artículo 19 de la Ley 643 de 2001 le confirió a los departamentos, el Distrito Capital, a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y a los municipio autorizados, de asociarse entre sí, por intermedio de sus empresas industriales y comerciales administradoras de loterías o de sociedades de capital público que para su explotación constituyan, **para efectos de realizar anualmente un sorteo extraordinario** de lotería tradicional o de billetes.

El término “*periodicidad*” se encuentra definido en el Diccionario de la Real Academia Española como “*cualidad de periódico*”. A su vez, la palabra “*periódico*”

---

<sup>4</sup> Expediente: 2006-00062-00, M.P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

es un adjetivo que significa “*que guarda período determinado*” y, “*período*” es el “*espacio de tiempo que incluye toda la duración de algo*”.

De tal manera que los términos “*periodicidad*” y “*con arreglo a la siguiente periodicidad*” contenidos en el artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, hacen referencia a que el sorteo extraordinario de lotería o de billetes debe realizarse durante un espacio de tiempo.

Para la Sala, el literal a) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004 se ciñe al contenido del artículo 19 de la Ley 643 de 2001, pues en términos coincidentes disponen que en los referidos entes territoriales, solo se podrá realizar un sorteo extraordinario de lotería tradicional, entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

En cuanto al término “*por cada dos asociados*” contenido en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, observa la Sala que mientras el artículo 19 de la Ley 643 de 2001 dispone que para efectos de que los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios legalmente autorizados, **puedan realizar anualmente un sorteo extraordinario, podrán asociarse entre sí**, por intermedio de sus Empresas Industriales y Comerciales administradoras de loterías o de la Sociedad de Capital Público departamental, que hayan constituido para la explotación de las mismas; la norma reglamentaria determina que **si la operación de juego se realiza a través de una sociedad, se podrá efectuar entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, un sorteo por cada dos asociados**.

El artículo 19 de la Ley 643 de 2001 reconoce a los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y a los municipios autorizados, el derecho a hacer un sorteo anual, indistintamente de si se realiza la operación en forma individual o a través de una sociedad, lo que significa que la norma reglamentaria, esto es, el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, introduce un factor de diferenciación que la norma legal no contempla, al establecer que según la modalidad en que se efectúe la operación, es decir, individual o asociativa, puede realizarse un sorteo “*por cada dos asociados*”, lo que derivan un número indeterminado de sorteos dada las múltiples opciones de asociaciones posibles entre los departamentos y los municipios.

La norma reglamentaria introduce una discriminación que la ley no consagra, según que el juego se realice en forma individual o colectiva.

El derecho de los asociados no puede ser mayor en número al que cada uno tiene en forma individual, pues la ley no dispuso que por el hecho de asociarse, los departamentos, el Distrito Capital, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios autorizados tendrían derecho a efectuar un sorteo anual por cada dos

asociados y, solo se refirió a la facultad que estos entes tienen para efectuar anualmente solo un sorteo extraordinario, independientemente de si se realiza en forma individual o a través de una sociedad.

Fuerza es, entonces, declarar la nulidad de la expresión “*por cada dos asociados*” contenida en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004 (14 de septiembre) expedido por el Gobierno Nacional y denegar las demás pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**F A L L A :**

**Primero.- DECLÁRASE** la nulidad de la expresión “*por cada dos asociados*” contenida en el literal b) del artículo 11 del Decreto 2975 de 2004, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.- DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARIA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO