



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer
Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Juegos de suerte y azar



OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre:** "por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar".
- ➔ **Número del proyecto de ley:** 04 de 2009 Cámara.
- ➔ **Autor:** Diego Palacio Betancourt, ministro de la Protección Social.
- ➔ **Ponentes:** representantes Carlos Augusto Celis, Alfredo Cuello Baute, Wilson Borja, María Violeta Niño, Gilberto Rondón, Nancy Castillo García, Carlos Ramiro Chavarro, Felipe Orozco, Julián Silva, Luis Enrique Salas, Oscar Mauricio Lizcano, Ángel Custodio Cabrera y Hernando Betancourt.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 599 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de primer debate en Comisión Tercera de Cámara.

CONTEXTO

Los juegos de suerte y azar son definidos como aquellos en los cuáles el jugador efectúa una apuesta o paga a un operador por el derecho a participar en un juego cuyos resultados no son previsible por estar determinados por la suerte, el azar o la casualidad, con la perspectiva de ganar un premio si acierta. En ese sentido, la Constitución Política de Colombia consagró en su artículo 336 que los monopolios sólo podrían establecerse como arbitrios rentísticos teniendo como finalidad el interés público o social, por lo que estableció los juegos de suerte y azar como un monopolio rentístico, cuyas ganancias son destinadas a financiar los servicios de salud. A su vez, la Ley 643 de 2001 definió el monopolio como aquella facultad exclusiva del Estado para explotar, administrar, operar, regular y controlar las distintas modalidades de juegos de suerte y azar, y reforzó su destinación al sector salud.

La explotación de estos juegos está a cargo de los departamentos y el distrito capital, que administran las loterías tradicionales y las apuestas permanentes o "chance", y de la Empresa Territorial para la Salud (Etesa), Empresa Industrial y Comercial del Estado (Eice) del orden nacional vinculada al

Ministerio de la Protección Social, encargada de explotar como arbitrio rentístico los juegos novedosos, promocionales y localizados (maquinas tragamonedas, bingos, casinos, entre otros). En el caso de los departamentos y del distrito capital, la operación de los juegos de suerte y azar puede hacerse de forma directa o por medio de terceros. En el primer caso, la operación corresponde a las Eice o a sociedades de capital público establecidas para tal fin, que deben transferir un porcentaje de sus ingresos brutos y sus excedentes para el financiamiento de los servicios de salud. La administración mediante terceros, consiste en la concesión de la operación a personas jurídicas, las cuales deben trasladar un porcentaje de sus ingresos brutos por cada juego a título de derechos de explotación, a las entidades autorizadas para la explotación del monopolio.

Los recursos obtenidos por la explotación del monopolio de los juegos de suerte y azar están dirigidos primordialmente a la contratación de servicios de salud para la población afiliada al régimen subsidiado o para la vinculación al mismo, y en menor proporción a investigación en salud y atención de población vulnerable –adultos mayores, discapacitados y menores de

➔ Cuadro 1. Transferencias a la salud por explotación de juegos de suerte y azar

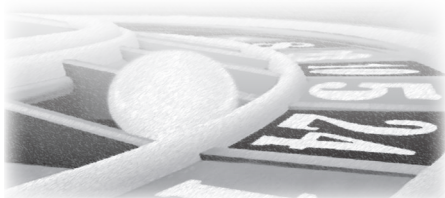
SEGMENTO EXPLOTADO	2005	2006	2007	2008
Chance	\$203.425	\$233.149	\$229.019	\$184.406
Loterías	\$ 88.568	\$ 95.809	\$ 91.191	\$ 90.252
Etesa	\$145.550	\$160.560	\$188.496	\$209.968
Total	\$437.544	\$489.518	\$508.707	\$523.161

Fuente: exposición de motivos, Proyecto de Ley 4 de 2009 de Cámara.

edad-. En todo caso, las entidades públicas o privadas operadoras de dichos juegos son objeto de evaluación periódica por parte del Ministerio de la Protección Social, con base en criterios de rentabilidad y de sus transferencias efectivas destinadas a los servicios de salud.

A pesar de la importancia de estos recursos para el sector, la Superintendencia de Salud estima que aún existe una demanda por algunas modalidades de juegos de suerte y azar que no ha sido cubierta, lo que implica el desaprovechamiento de recursos potenciales. Así mismo, la ausencia de mecanismos eficaces para el control de los juegos ilegales ha provocado un fenómeno de elusión que ha impactado el flujo de recursos hacia el sistema de salud, con un costo estimado mayor a \$80.000 millones. Además, el auge del chance y los juegos novedosos –como el *lotto* en línea– han provocado un descenso en las ventas de las loterías tradicionales, obligando en algunos casos a su liquidación, incidiendo a su vez, en una reducción de las transferencias de las loterías al sector salud durante los últimos años, las cuales disminuyeron, como proporción de las transferencias totales, de 18 a 17% entre 2007 y 2008, mientras que las transferencias de Etesa se incrementaron de 37 a 40% en el mismo período (ver cuadro 1).

Para hacer frente a estas problemáticas y procurar mayores ingresos para el sector de la salud, el gobierno presentó nuevamente ante el Congreso de la República un proyecto de ley que pretende modificar la Ley 643 de 2001 con el fin de introducir mecanismos que hagan más efectivo el control de los juegos ilegales, otorgando a los administradores del monopolio rentístico herramientas de control y vigilancia, que a su vez permita explotar los nichos de mercado y aprovechar la demanda no atendida por estos, mediante procesos de asociación de loterías y explotación de nuevas modalidades de juegos; así como garantizar el acceso a la salud de los vendedores independientes de loterías y apuestas, a través de la readecuación del marco normativo del Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes (Fondoazar), entre otras medidas.



Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

Generar mayores recursos para la financiación de los servicios de salud en el país, mediante la modificación de la Ley 643 de 2001 que regula el régimen de monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

1 CONTROL DE LA ILEGALIDAD

- Un problema que afecta gravemente el flujo de recursos procedentes de la explotación de los juegos de suerte y azar para el sector salud, es la operación de juegos ilegales, pues ocasionan en conjunto una pérdida estimada de 25% sobre el total de recursos. Ante esta problemática, el proyecto presentado por el gobierno pretende dotar a las entidades que administran el monopolio de estos juegos, de una serie de herramientas que les permitan fiscalizar de forma ágil y eficaz las diferentes modalidades, evitando la proliferación de actividades prohibidas o ilegales.
- Para ello, se propone extender la función de vigilancia y control sobre los juegos de suerte y azar –que hoy se encuentra en cabeza de las autoridades de policía y los organismos de control– a las entidades que explotan y administran el monopolio rentístico. Esto implicaría otorgarles facultades para suspender juegos no autorizados y denunciar prácticas prohibidas; requerir a operadores de juegos ilegales y a terceros para que rindan testimonios

y declaraciones; solicitar el apoyo de autoridades públicas para efectuar las diligencias de cierre de establecimientos o juegos cuando se requiera, y tomar las medidas necesarias para garantizar la conservación de la prueba sobre los actos ilícitos o prohibidos.

- Adicionalmente, para evitar posibles irregularidades en el desarrollo de la contratación y operación de los juegos de suerte y azar por parte de terceros, se amplían las inhabilidades para contratar y obtener autorizaciones de explotación u operación. Así, se incluye como causal de inhabilidad para empresas y sociedades, la morosidad de sus socios, asociados o directivos en deudas relacionadas con las transferencias por derechos de explotación o multas asociadas con la explotación de los juegos de suerte y azar. A su vez, se extiende la duración de esta inhabilidad hasta la cancelación de la deuda, reemplazando el período de cinco años a partir de la ejecutoria del acto administrativo, que rige actualmente.

2 ASOCIACIÓN PARA LA OPERACIÓN DE LOTERÍAS

- Otro factor que afecta el monto de las transferencias a los servicios de salud, es la falta de operación de loterías en un gran número de departamentos del país, debido a su escasa capacidad administrativa y la ausencia de recursos para financiarlas. Teniendo en cuenta éstas dificultades, la Ley 643 de 2001 estableció la posibilidad de asociación entre departamentos para la explotación de loterías mediante la constitución de sociedades de capital público departamental. Sin embargo, dichas asociaciones no cuentan con los incentivos adecuados, ya que sus procedimientos son ineficientes e

implican altos costos en la etapa de posicionamiento de los productos y el inicio de operaciones.

- Con el objetivo de eliminar estos obstáculos, se establece la posibilidad de crear asociaciones entre los departamentos, el distrito capital y la Lotería de la Cruz Roja, para la explotación y administración de una lotería tradicional. Dicha asociación podrá establecerse con el único requisito de su aprobación por parte de las juntas directivas de las respectivas Eice del Estado que administren las loterías, lo que permite una mayor rapidez que con la figura de

Loterías pierden la suerte

La suerte está cada vez más lejos de las loterías del país. Estos monopolios rentísticos de los departamentos han visto menguados sus ingresos en los últimos años por cuenta de la competencia, donde el chance, en manos de operadores particulares, le gana a diario la partida a las loterías. Tan crítica es la situación de las loterías regionales, que éstas venden menos del 10% de las emisiones de billetes que sacan a la calle para sus sorteos semanales.

Según el último estudio de la Superintendencia de Salud, la lotería más desafortunada es la de Caquetá, ya que apenas vende el 0,82% de los billetes que emite. La de mayores ventas es la Lotería de la Cruz Roja (8,85%). La del Valle coloca apenas el 4,70% de sus billetes entre el público apostador.

Es por eso que de 27 loterías que había en el mercado nacional hace una década, siete están en proceso de liquidación y tres ya no están jugando.

En actividad sólo figuran las loterías del Huila, Atlántico, Edecesar (Cesar), Sorteo Extraordinario de Colombia, Jusacaq (Caquetá), Boyacá, Medellín, Bogotá, Santander, Valle, Cruz Roja, Cundinamarca, Cauca, Tolima, Manizales, Risaralda, Meta y Quindío.

El descenso en las ventas ha repercutido seriamente en el debilitamiento financiero de estas entidades. Por ello, catorce loterías no han podido desembolsar los recursos para la salud, de conformidad con lo estipulado por el régimen de las loterías (Ley 643).

Están en la lista de morosas con esta obligación las loterías El Libertador, Chocó, la Nueve Millonaria, Atlántico, Bolívar, Sorteo Extraordinario Nacional (de Navidad), Córdoba, Caquetá, Cesar, Huila, Nariño, Cúcuta, Sucre y La Guajira. Sus transferencias pendientes a la salud superan a la fecha los \$70.000 millones.

1 Tomado de: <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Septiembre012008/eco8.html>. Consultado el 24/08/2009.



sociedades de capital público departamental, las cuáles deben ser aprobadas por las asambleas departamentales. En adición, se establece expresamente que el gobierno nacional deberá incentivar la creación de estas asociaciones y reglamentará las condiciones para su constitución y funcionamiento.

- Por otra parte, la competencia que representan el *lotto* en línea y los juegos de "chance" para las loterías tradicionales—debido a un formato más flexible que hace posible una mayor participación del jugador— ha desatado en los últimos años una crisis de las empresas de lotería que ha provocado el cierre y liquidación de gran parte de ellas, reduciendo los recursos del sistema de salud. Para contrarrestar este problema, el proyecto instaura la asociación obligatoria de los explotadores de monopolios rentísticos para la operación y administración de loterías tradicionales, cuando el juego no se encuentre operando o cuando la empresa de lotería se encuentre en causal de disolución y liquidación o tenga deudas pendientes con los fondos de salud, salvo en casos en los que se esté dando cumplimiento a acuerdos de reestructuración de deudas.
- La asociación obligatoria de los explotadores deberá hacerse en un plazo máximo de seis meses cuando ocurra alguna de las causales descritas. El proceso de asociación será reglamentado por el gobierno nacional y deberá tender al fortalecimiento de las empresas operadoras de loterías tradicionales, fortaleciendo los nichos de mercado y fomentando mayor competencia con respecto a otras modalidades de juegos de suerte y azar.

3 OPERACIÓN DE NUEVOS JUEGOS

- Como parte de la estrategia de generación de mayores recursos para el sector de la salud, el proyecto de ley autoriza a los departamentos y el distrito capital para que operen juegos diferentes a la lotería tradicional, de manera que se diversifique el portafolio de productos y se aprovechen los canales de distribución existentes. Para ello, se contempla la creación de una lotería instantánea y un *lotto* preimpreso, los cuáles serán explotados y administrados por una entidad determinada por los gobernadores del país y el alcalde del distrito capital. Esta entidad podrá explotar los juegos de forma directa, mediante la asociación de empresas públicas o a través de terceros.
- La forma en que se distribuirán los derechos de explotación y las utilidades

procedentes de la operación de estos juegos entre los departamentos, el distrito capital y la Cruz Roja Colombiana, será definida por el gobierno nacional. De igual forma, si después de haber transcurrido dos años de la vigencia de la ley, no se ha determinado la entidad encargada de la administración de estos juegos, corresponderá al gobierno nacional seleccionarla. Los recursos generados por la explotación de los juegos de *lotto* preimpreso, lotería instantánea y *lotto* en línea, que ahora son destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), se transferirán directamente al sector salud.

- En el marco de la estrategia de consolidación de las loterías tradicionales, el proyecto permite a los departamentos

y al distrito capital diversificar sus canales de distribución, haciendo uso de las nuevas tecnologías de las comunicaciones para comercializar los billetes de lotería en formato electrónico, lo que permitiría aumentar las ventas.

- Con respecto a los juegos que son definidos en la ley como novedosos, el proyecto incluye dentro de este

concepto a los juegos de apuestas que operen en línea y todos aquellos que operen por medios electrónicos o por telefonía celular. Así mismo, se establece que estos juegos deberán transferir por derechos de explotación como mínimo el 17% de sus ingresos brutos, y el gobierno nacional señalará los requisitos para su operación.

5

PROTECCIÓN SOCIAL DE
LOTERÍAS Y COLOCADORES

- La Ley 643 de 2001 creó Fondoazar, constituido con un aporte parafiscal sobre los ingresos por concepto de apuestas o venta de billetes, con el fin de hacer posible la afiliación de los loteros y colocadores independientes profesionalizados de apuestas permanentes al sistema general de seguridad social en salud, quienes actualmente se encuentran en situación de vulnerabilidad por la falta de acceso a los servicios de salud.

- Sin embargo, este fondo no ha sido operativo debido a imprecisiones normativas que han obstaculizado su entrada en vigencia, razón por la cual el proyecto modifica dos aspectos de su funcionamiento. En primer lugar, se establece un aporte adicional al 1% sobre ventas de los loteros, a cargo de los concesionarios de los juegos de chances y loterías, equivalente a 3% de los derechos de explotación pagados por sus ventas. Dicho aporte deberá trasladarse al Fondoazar dentro de los primeros diez días de cada mes.

- En segundo lugar, con respecto al funcionamiento del Fondo, se modifica su forma original de administración que consistía en la conformación como una organización independiente, constituida por los loteros y colocadores, reemplazándola por la administración mediante una fiducia cuyo funcionamiento será reglamentado por el gobierno nacional. Adicionalmente, se establece expresamente que los recursos del Fondo serán destinados a financiar la afiliación de los colocadores independientes profesionalizados al sistema de salud, y sus excedentes se dirigirán a la ampliación de programas de bienestar social para esta población, mediante su vinculación a cajas de compensación familiar y programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

4 APUESTAS HÍPICAS

- Las apuestas hípicas son una modalidad de juegos de suerte y azar en la que las apuestas de los jugadores están ligadas a los resultados de los eventos hípicos. Esta clase de juegos han venido perdiendo espacio en el país, a pesar de los esfuerzos que ha hecho el gobierno para promover la concesión para su explotación. Para reactivar esta actividad, el proyecto concede a los departamentos y al distrito capital, en coordinación con el gobierno nacional, la explotación de las apuestas hípicas como arbitrio rentístico. Los derechos por la explotación de estos juegos serán propiedad de los departamentos y el distrito capital, y corresponderán a 1% de los ingresos brutos por la venta de apuestas, lo que implica una disminución frente a la actual legislación que establece la transferencia de 2% de los ingresos brutos.

- Para la operación de las apuestas hípicas, se hará una concesión a terceros por un período de diez años, los cuales serán elegidos mediante un proceso de licitación pública. El gobierno nacional reglamentará las condiciones mínimas requeridas para otorgar la concesión de las apuestas hípicas, incluido el patrimonio técnico mínimo que deben acreditar los operadores. Si, habiendo transcurrido tres años a partir de la expedición de dicha reglamentación, no se han suscrito los contratos de concesión, la explotación de los eventos y apuestas hípicas corresponderá a Etesa, al igual que cuando la explotación hecha por los departamentos o el distrito capital no genere la rentabilidad mínima requerida.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org