

PAE 2005

DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL
SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS SECTORIAL SALUD Y BIENESTAR
SOCIAL

LA LOTERÍA DE BOGOTÁ Y LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

RESPONSABLE: CARMEN SOFÍA PRIETO DUEÑAS

ELABORADO POR:

MYRIAM SICHACÁ CASTIBLANCO
ROBERTO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
MARCELA SERRANO GARCÍA
NOMBRES

PROFESIONAL 335-03
PROFESIONAL 335-04
PASANTE U. CENTRAL
CARGO

FIRMA

REVISADO Y APROBADO POR:

OLGA LUCÍA JIMÉNEZ ORÓSTEGUI
NOMBRE

DIRECTORA TÉCNICA
CARGO

FIRMA

FECHA DE ELABORACIÓN: DÍA 13

MES JUNIO

AÑO 2005

FECHA DE APROBACIÓN: DÍA 13

MES JUNIO

AÑO 2005

NÚMERO DE FOLIOS:55



LA LOTERÍA DE BOGOTÁ Y LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
INFORME SECTORIAL

Contralor de Bogotá	ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
Contralor Auxiliar	ERNESTO TUTA ALARCÓN
Director Técnico	OLGA LUCÍA JIMÉNEZ ORÓSTEGUI
Subdirector	CARMEN SOFÍA PRIETO DUEÑAS
Analistas	MYRIAM SICHACÁ CASTIBLANCO Profesional Especializado 335-03 ROBERTO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ Profesional Especializado 335-04 MARCELA SERRANO GARCÍA Pasante Universidad Central



TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	7
INTRODUCCIÓN	8
1. LAS LOTERÍAS Y LOS JUEGOS DE AZAR EN COLOMBIA	10
1.1 ANTECEDENTES	10
1.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR	13
1.2.1 Del Monopolio Fiscal y la práctica en el mercado	13
1.2.2 El mercado de los Juegos de Suerte y Azar en el País.	14
1.3 COMPOSICIÓN DEL MERCADO DE LOTERÍAS	15
1.4 DE LAS TRANSFERENCIAS DE LOTERÍAS Y SORTEOS EXTRAORDINARIOS AL SECTOR SALUD	19
1.5 SITUACIÓN DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR EN EL TLC	21
2. SITUACIÓN DE LA EMPRESA LOTERÍA DE BOGOTÁ Y SUS JUEGOS	22
2.1 JUEGO DE LOTERÍA	25
2.1.1 Ingresos Juego Lotería.	27
2.1.2 Gastos Operativos juego Lotería	28
2.1.3 Acciones de Comercialización	32
2.1.4 Transferencias por juego de lotería	34
2.2 JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES (CHANCE)	35
2.2.1 El hoy de las apuestas permanentes en Bogotá	36
2.2.2 Comportamiento y transferencias derechos de explotación	40
2.3 PANORAMA GENERAL LOTERÍA DE BOGOTÁ	43
2.4 APLICACIÓN DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR ADMINISTRADOS POR LA LOTERÍA DE BOGOTÁ	45
2.5 DE LAS TRANSFERENCIAS DE ETESA	47



CONCLUSIONES	50
ANEXO	53
PARTICIPACIÓN DE LAS LOTERÍAS EN LAS VENTAS NACIONALES	55
BIBLIOGRAFÍA	55

ÍNDICE DE CUADROS

No	TÍTULO	Pág
1	Fracciones de loterías emitidas y vendidas 2001-2004	17
2	Utilidades y pérdidas loterías y sorteos extraordinarios 2003-2004	18
3	Transferencias totales de las loterías al Sector Salud	19
4	Recaudo lotería de Bogotá por venta de productos	22
5	Gastos lotería de Bogotá	23
6	Transferencias Lotería de Bogotá al FFDS	24
7	Ventas Lotería de Bogotá local y foránea	26
8	Impuesto loterías foráneas	27
9	Participación ventas lotería tradicional en ingresos de la Lotería de Bogotá 2000-2004	27
10	Participación gastos operativos lotería tradicional	28
11	Relación gastos impresión Vs. ventas	30
12	Relación gastos publicidad Vs. ventas	30
13	Relación plan de premios Vs. ventas	31
14	Relación emisión Vs. ventas en fracciones	31
15	Ventas loterías a través de bonos, internet y en línea	33
16	Transferencias al FFDS por lotería	35
17	Diferencias normativas de las apuestas permanentes	36
18	Montos pactados por contrato de concesión apuestas permanentes	37



No	TÍTULO	Pág
19	Recaudo gastos de administración por aplicación Ley 715 de 2001	39
20	Distribución derechos de explotación	40
21	Pagos concesionarios vs. mínimos contractuales	40
22	Ingresos brutos, pago derechos de explotación y gastos de administración apuestas permanentes vigencia 2004	41
23	Transferencias al FFDS por apuestas permanentes	42
24	Aplicación recursos transferidos por la Lotería de Bogotá	46
25	Transferencias de ETESA a Bogotá. D.C.	47
26	Transferencias efectivas al FONPET	47



ÍNDICE DE GRÁFICOS

No	TÍTULO	Pág.
1	Ventas juegos de suerte y azar en Colombia 2001-2004	15
2	Sorteos, emisión y ventas a nivel nacional 2000-2004	16
3	Transferencias nacionales por lotería al sector salud 2000-2004	20
4	Relación gastos operativos Vs. ventas brutas	29
5	Relación emisión Vs. ventas	32
6	Situación Lotería de Bogotá 2000-2004	44



INTRODUCCIÓN

Por la connotación social que tiene, la financiación del sector salud ha sido una constante preocupación del Estado. Lograr la prestación de servicios a una vasta población, aumentar coberturas en la atención, dotar de la infraestructura hospitalaria necesaria, cumplir con los objetivos de la política en salud pública y atender las obligaciones salariales, prestacionales y pensionales de quienes están al servicio del sector, son obligaciones que requieren de su atención, dado el mandato Constitucional.

Desde el proceso de descentralización del sector salud surtido a partir de la expedición de la Ley 10 de 1990, la cesión de recursos de la nación a los otros entes territoriales a través, del situado fiscal y actualmente del sistema general de participaciones, se ha constituido en la mayor fuente de financiación del sector.

Adicionalmente, la Constitución de 1991 en el artículo 336 permite la figura del monopolio como arbitrio rentístico con una finalidad de interés público o social. Señaló que las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación y las provenientes del ejercicio de los monopolios de juegos de suerte y azar, exclusivamente a los servicios de salud.

De esta manera, el Estado busca atenuar los efectos nocivos de los juegos, que según los expertos se expresa en la sustracción de recursos del consumo corriente de las personas, la disminución de la propensión a ahorrar e invertir; que en resumen, inhiben el desarrollo del espíritu empresarial.¹

La titularidad del monopolio rentístico está asignado a los departamentos, a los municipios y al distrito capital, estableciendo un sistema administrativo y operativo en el que participan agencias del nivel nacional (ETESA) y empresas y sociedades de los niveles territoriales (Loterías y Beneficencias). A su vez, la explotación de los juegos ha sido paulatinamente entregada a terceros con experiencia y trayectoria en este mercado, como en el caso de las apuestas permanentes y los juegos novedosos y localizados.

En la capital, la Lotería de Bogotá es la empresa que lidera la explotación de los productos lotería, apuestas permanentes, juegos promocionales y rifas,

¹ RODRIGUEZ, Jorge Armando. "Juegos de azar y política Pública: Una Perspectiva Intergubernamental". En Revista PLANEACION & DESARROLLO. Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXVIII, No. 3 Julio-Septiembre 1997.



con el fin de que los recursos derivados de su explotación se dirijan oportuna y efectivamente al Fondo Financiero Distrital de Salud, quien debe aplicarlos en las actividades determinadas por la ley y las políticas de la administración en el sector.

Establecer el comportamiento de estos juegos en Bogotá, en los últimos cinco años, y su incidencia en los recursos del sector salud, es el objetivo central del presente estudio, que se analiza en el escenario nacional donde los desarrollos normativos constituyen la principal dificultad para su aplicación.

En este documento, la Subdirección de Análisis Sectorial de Salud y Bienestar Social, pone a disposición de los lectores elementos de análisis sobre el mercado de los juegos de suerte y azar y las perspectivas que existen en torno suyo, especialmente en relación con la lotería tradicional.

1. LAS LOTERÍAS Y LOS JUEGOS DE AZAR EN COLOMBIA

1.1 ANTECEDENTES

El hombre en su devenir ha desarrollado sus propios juegos, en los que intervienen tanto la habilidad como el azar que, sumados al elemento riesgo y su relación con la ganancia, ha inducido a las legislaciones del mundo a considerar la vocación al juego como una fuente de ingresos fiscales; estos juegos se utilizaron, por ejemplo, en los tiempos de Moisés, para adjudicar porciones de tierra al oeste del río Jordán, a través de una especie de lotería² y la construcción de la Muralla China se financió con recursos provenientes de sorteos de loterías.

En un breve recuento por diferentes países se encuentra que en Europa la lotería se remonta al siglo XV, teniendo su apogeo en el siglo XVII. En 1498, los portugueses instituyeron una lotería para recaudar fondos destinados a ayudar a los desamparados y satisfacer las necesidades monetarias del país. Una de las más antiguas loterías del mundo que continúa operando hoy es la portuguesa Lotaría Nacional Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que fue instituida por la reina Doña María Pía en 1783. En 1727, los Países Bajos fundaron otra de las loterías más antiguas que funciona todavía. En aquellos tiempos el motivo fundamental de crear una lotería consistía en restaurar los fondos agotados del país para poder financiar sus guerras y la construcción de carreteras y edificios.

En América del Norte, el producto de las loterías permitió en 1607 la financiación de la Universidad de Harvard entre otras inversiones; sin embargo, como consecuencia de la corrupción en loterías de iniciativa privada, Nueva York adoptó en 1878 la primera ley constitucional que prohibía la lotería en su estado. Igualmente en tal año, se prohibieron las loterías en Canadá y en todos los estados de la Unión, excepto en Luisiana.

Entonces, en los Estados Unidos se crearon loterías estatales³ a comienzos del siglo XX, con importantes desarrollos que permitieron que en 1971 se introdujera el novedoso sistema de juego de lotería en línea a nivel mundial.

² Palabra derivada del latín lotto que designaba un lote o el destino.

³ El primer estado en poseer lotería estatal fue New Hampshire, seguido de New York y New Jersey

En el entorno latinoamericano, el aspecto característico de las loterías es que su producido se destina a financiar el sector salud, situación de la que no escapa Colombia. En el país, desde 1923⁴, se adoptó como figura económica el monopolio para la explotación de loterías y apuestas permanentes a cargo de los departamentos. De esta manera, durante muchos años los recursos provenientes de las loterías, apuestas permanentes, rifas, bingos y apuestas deportivas iban a parar a las arcas departamentales donde los gobernadores de turno tenían plena libertad para darle el destino que a bien tuvieran.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 10 de 1990 cuya filosofía se centró en que los dineros recaudados se destinarían a mejorar la prestación del servicio de salud en los municipios del país, entran a ser parte del monopolio rentístico todas las modalidades de juegos de suerte y azar y se crea ECOSALUD⁵ empresa encargada de administrar los recursos procedentes del monopolio.

Dentro de las principales modificaciones introducidas a la Ley 10 de 1990, es importante mencionar el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 de Competencias y Recursos que crea el Fondo Prestacional del Sector Salud, a financiarse con el 20% de las utilidades de ECOSALUD y el artículo 285 de la Ley 100 de 1993 mediante la cual se crea el Sistema de Seguridad social integral donde se ratifica el arbitrio rentístico de la nación, exceptuando de la explotación monopólica de los juegos de suerte y azar, a las rifas menores.

Por su parte, la Constitución Política de 1991 señala específicamente en el artículo 336, que *“ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley”* además que *“Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud”*.

Pasados 10 años del señalamiento constitucional, el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 643 de 2001 por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar⁶, que entre otros aspectos señala que los departamentos, el distrito capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio rentístico de todos los juegos de azar, excepto los recursos destinados a la investigación en áreas de salud que pertenecen a la nación.

⁴ En el gobierno del Presidente Pedro Nel Ospina

⁵ Empresa Colombiana de Recursos para la Salud

⁶ Que para efectos de la ley son aquellos juegos en los cuales una persona que actúa en calidad de jugador, realiza una apuesta o paga por el derecho a participar, a otra persona que actúa en calidad de operador, el cual ofrece a cambio un premio, en dinero o en especie, el cual ganará si acierta, dados los resultados del juego, no siendo éste previsible con certeza, por estar determinado por la suerte, el azar o la casualidad.

Señala igualmente la norma (artículo 45), las funciones principales y la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud en la vigilancia y control a esta actividad, haciendo énfasis en la vigilancia tanto de la Ley y de los reglamentos de las diferentes modalidades de operación de los juegos como en la fijación y el destino de los derechos de explotación, el régimen tanto de las loterías como del juego de apuestas permanentes (chance). Además la encarga para intervenir o tomar posesión de las empresas administradoras u operadoras cuando el funcionamiento de éstas pueda dar lugar a defraudación del público y en los eventos en que sea necesario y el reglamento le señale para preservar el monopolio.

Incluyó la Ley 643, la creación de la Empresa Territorial para la Salud - ETESA -, vinculada al Ministerio de Salud y cuyo objeto es la explotación en el ámbito nacional de los juegos localizados⁷, los definidos como novedosos⁸, otros que la ley le asigne y aquéllos cuya explotación no sea atribuida a otro organismo. Esta entidad inició operaciones a mediados del 2001, reemplazando a la liquidada ECOSALUD S.A., recordada por problemas administrativos y de corrupción.

También estipuló la creación del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y azar⁹, adscrito al Ministerio de Salud, encargado de aprobar y expedir los reglamentos de los diferentes juegos de azar y determinar lo relacionado con los porcentajes de las utilidades de las empresas operadoras, las reservas técnicas de capitalización y reservas técnicas para el pago de premios, autorizar los tipos o modalidades de juegos extranjeros que pueden venderse en Colombia y la aplicación de sus respectivos derechos de explotación, así como absolver consultas, entre otras funciones. En este sentido, es importante señalar que este Consejo no se ha reunido con regularidad, por tanto se encuentra pendiente la reglamentación de temas a su cargo como el relacionado con las reservas técnicas que deben constituirse como respaldo a los sorteos y la definición de los indicadores de eficiencia.

⁷ Son modalidades de juegos de suerte y azar que operan con equipos o elementos de juegos, en establecimientos de comercio, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar, tales como los bingos, videojuegos, esferódromos, máquinas tragamonedas y los operados en casinos y similares.

⁸ Son cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes, de las apuestas permanentes, se encuentran en esta modalidad: la lotto preimpresa, la lotería instantánea, el lotto en línea y los juegos realizados en medio electrónico por internet o mediante cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador.

⁹ Conformado por el Ministro de Salud, Ministro de Hacienda y Crédito Público, un representante de la Federación Nacional de Gobernadores, un representante de la Federación Colombiana de los Municipios, un representante de las organizaciones Sindicales de los trabajadores de la Salud pública, un representante de las Asociaciones Médicas y Paramédicas

1.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR

En el presente aparte se trata de vislumbrar elementos de carácter general que señalan el comportamiento de los juegos de suerte y azar a nivel nacional y algunas apreciaciones sobre las condiciones económicas en que se desenvuelven las relaciones de mercado, para llegar finalmente al esbozo de cómo se encuentra el tema dentro de las negociaciones que adelanta el gobierno Colombiano en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

1.2.1 Del Monopolio Fiscal y la práctica en el mercado

La libre competencia como un derecho de todos que supone responsabilidades, es un principio que recoge la Constitución Política de 1991, imponiéndole al Estado la obligación de impedir que estas libertades se obstruyan o restrinjan; por lo tanto, deberá evitar o controlar cualquier abuso de posición dominante.

También la Carta autorizó el establecimiento de monopolios¹⁰ como arbitrios rentísticos, donde el Estado se reserva la explotación de ciertas actividades económicas, no con el propósito de excluirlas del mercado, sino para asegurar una fuente de recursos que le permita atender ciertas obligaciones de Interés público o social. Bajo esta delegación, los juegos de suerte y azar y de licores donde las rentas de los primeros se destinan exclusivamente a los servicios de Salud y las del segundo, preferentemente a los servicios de salud y educación, son monopolio fiscal del Estado, siendo los departamentos, el distrito capital y los municipios los titulares de sus rentas. En este orden de ideas y de acuerdo con lo señalado por la Ley 643 de 2001 el Estado está facultado exclusivamente para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar y para establecer las condiciones en las cuales los particulares los pueden operar.

No obstante lo señalado, la práctica del mercado señala condiciones de operación no monopólica, si se analiza a la luz del consumidor y del carácter territorial. Existe un buen número de loterías y una importante circulación de éstas en todo el territorio nacional; todas las loterías independientemente del ente territorial al que correspondan se venden en los demás, su venta no está restringida a cada región. De otro lado, existen otros juegos de azar

¹⁰ Artículo 336 de la Constitución Política

como sustitutos afines, es decir los consumidores acceden a diversos productos que reemplazan las loterías y de hecho existe un nivel de competencia importante.

La anterior situación, analizada desde la teoría económica que define un monopolio como un tipo de mercado donde solo existe un productor que cubre las necesidades de la demanda, el producto es homogéneo, no existen sustitutos cercanos, presupone además la existencia de barreras a la entrada de otras empresas al mercado y existe movilidad perfecta de factores, aporta elementos de juicio que de manera técnica señalan que el desenvolvimiento de este mercado se aleja de la figura de monopolio, aspecto que incluso ha dejado claro también la Corte Constitucional cuando se refiere al concepto de monopolio¹¹.

En este mismo sentido, es importante mencionar que, entre las ventajas más importantes de un monopolio natural, se tienen las economías de escala, es decir, a mayores cantidades producidas los costos medios de producción son decrecientes, aspecto que dada la existencia de múltiples loterías no se evidencia ya que cada una tiene que asumir unos costos de manera independiente. Así las cosas, podría pensarse seriamente en la existencia de una lotería única que permitiera una administración centralizada, reducción de gastos y probablemente mejores ingresos al sector salud.

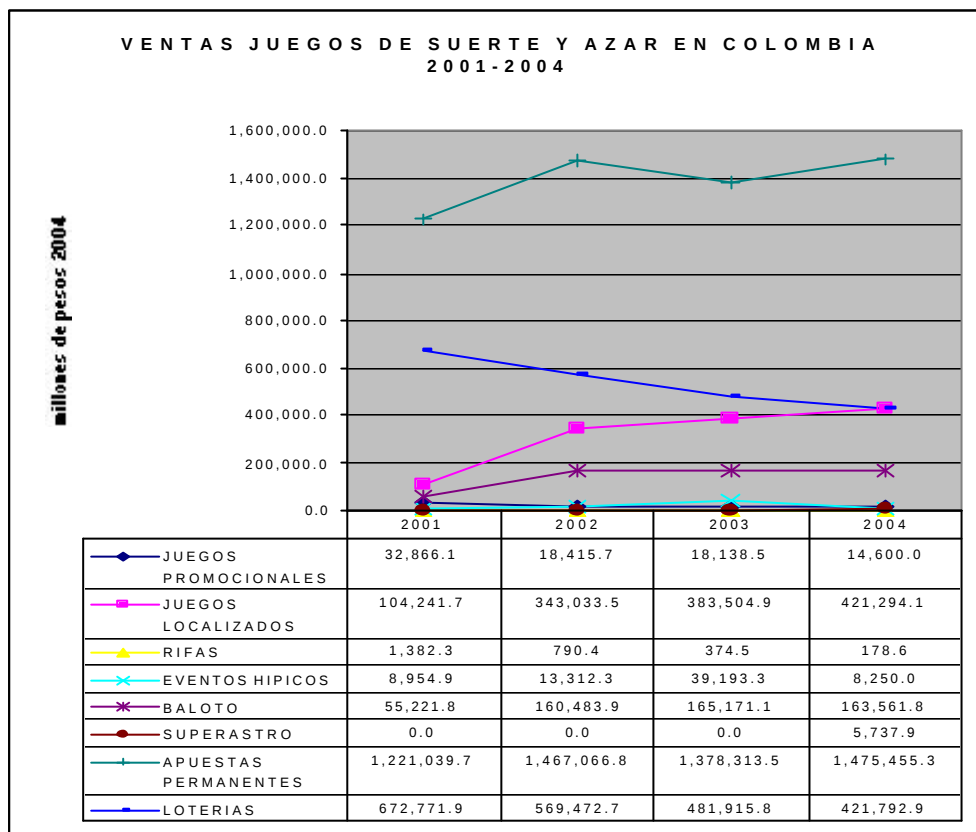
1.2.2 El mercado de los Juegos de Suerte y Azar en el País.

El país, en los últimos años ha sido escenario del auge y aparición de varios juegos como las apuestas permanentes, el Baloto, el superastro, casinos, máquinas, bingos, y más recientemente, las apuestas futboleras, que en conjunto con la lotería tradicional configuran un mercado de opciones diversas para los apostadores.

El comportamiento de las ventas de los diferentes juegos de suerte y azar (gráfico 1) indica la preeminencia de las apuestas permanentes con ventas cercanas al billón y medio de pesos en el año 2004, que representan el 58% del total del mercado, con un crecimiento real del 20.8% en los últimos cuatro años, pese a la leve caída ocurrida en la vigencia 2003.

¹¹ La Corte Constitucional, Sentencia G1191 de 2001 señala que un monopolio es desde el punto de vista económico, una situación donde una empresa o individuo es el único oferente de un determinado producto o servicio; también puede configurarse cuando un solo actor controla la compra o distribución de un determinado bien o servicio.

GRÁFICO 1



Fuente. Cálculos realizados por la Subdirección de Análisis Sectorial Salud y Bienestar Social a partir de información de ETESA; Superintendencia Nacional de Salud y FECEAZAR.

A diferencia de las apuestas permanentes, la Lotería, no obstante ocupar el segundo lugar en ventas, registra tendencia a la disminución, si se tiene en cuenta que en el año 2001 se vendían \$672.771,9 millones y en el 2004 este monto llega a \$421.792,9 millones, es decir una reducción del 37%.

El juego del Baloto, desde su aprobación por la antigua ECOSALUD, presenta un crecimiento real en sus ventas de 196%.

1.3 COMPOSICIÓN DEL MERCADO DE LOTERÍAS

Desde la óptica de quienes integran el mercado y de acuerdo con el volumen de ventas brutas, se puede hablar de tres grupos de loterías, así: (i) La Nueve Millonaria¹², Bogotá y Boyacá que para los años 2000 y 2001 fueron

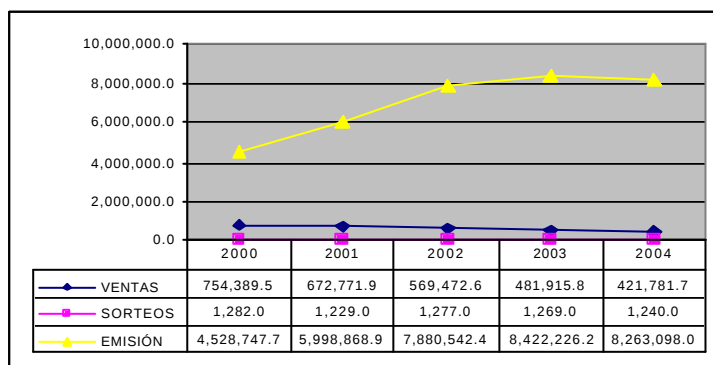
¹² Lotería creada por la unión de nueve departamentos: Amazonas, Arauca, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.

las mayores aportantes a las ventas con cerca del 28%, a partir de 2002 se mantienen Nueve Millonaria y Bogotá, pero entra en este grupo la lotería de Medellín, logrando una participación conjunta en ventas que sobrepasó el 42% al finalizar el 2004. (ii) Con una participación media se encuentran Santander, Valle, Cundinamarca y Cruz Roja que aportan el 20% del total de ventas brutas y (iii) un tercer grupo compuesto por las pequeñas cuyo aporte individual no supera el 3%, como son Manizales, Cauca, Quindío, Tolima, Nariño y Caquetá, entre otras (Anexo).

Durante el lapso comprendido entre el 2000 y 2004 se observa que el monto total de recursos generados por ventas de lotería y sorteos extraordinarios a nivel de todo el país ha disminuido en términos reales el 44% al pasar de \$754.389,5 a \$421.781,7 millones. De tal forma que luego de alcanzar una participación del 0,43% dentro del PIB¹³ en el 2000, a diciembre de 2004 solo llegó al 0,17%.

Dado el gran volumen de circulación y competencia de las loterías en todo el territorio nacional, más del 60% del total vendido de cada vigencia fue realizado en lugares diferentes al de su origen, es así como para el 2004 el 67,63% de los \$421.781,7 millones de ventas brutas, es decir \$285.251,2 millones, fueron ventas foráneas. Se presentan casos especiales en las Loterías de Boyacá y Nueve Millonaria, donde al cierre del 2004 las ventas brutas fuera de su jurisdicción alcanzaron el 93,27% y el 97,8% respectivamente.

GRÁFICO 2
SORTEOS, EMISIÓN Y VENTAS A NIVEL NACIONAL 2000-2004



Fuente: Datos Superintendencia Nacional de Salud.

La relación de variables que presenta el gráfico, permite de manera sencilla evidenciar durante el periodo analizado, que pese a que el número de

¹³ PIB Nominal (millones de pesos) 2000:174.896.258, 2001:188.588.786, 2002:201.827.208, 2003:223.191.924 y 2004:245.813.134. Fuente DANE.

sorteos es relativamente estable, el volumen de emisión es altamente creciente enfrentado a un proceso de disminución constante de las ventas, situación que señala no solo la incapacidad de las loterías en establecer de manera técnica el número de billetes que deben emitir para responder efectivamente a la demanda del mercado, sino que además pone en tela de juicio el criterio de eficiencia que se debe guardar entre emisión y ventas, como lo señala el artículo 17 de la Ley 643.

CUADRO 1
FRACCIONES DE LOTERÍAS EMITIDAS Y VENDIDAS
2001-2004

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004
Fracciones Emitidas	2.292.635.147	3.165.053.618	3.284.297.460	3.383.799.012
Fracciones Vendidas	301.015.306	224.054.649	196.592.334	181.808.311
Emitidas/Vendidas	13,1%	7,1%	6,0%	5,4%

Fuente: Datos Superintendencia Nacional de Salud- Cálculos Contraloría de Bogotá- SAS Dirección Salud y Bienestar Social

Mientras que para el 2001, del total de fracciones colocadas en el mercado de loterías y sorteos extraordinarios del país se ubicó el 13%, para la vigencia 2002 se presentó una caída drástica en el número de fracciones vendidas, debido a que alcanzó solo el 7%, decrecimiento que continúa en los dos años siguientes llegando en el 2004 a ser de tan solo el 5.4%, situación que sin duda refleja la crisis por la que atraviesa el sector.

Desde la óptica de la variable utilidades, el escenario de las loterías no es favorable. En los últimos años de análisis, 2003 y 2004, el resultado final de operaciones a nivel sector, reflejó pérdidas consolidadas por \$16.111.6 millones y \$13.261.9 millones respectivamente (cuadro 2).

De manera general, el sector loterías y sorteos extraordinarios durante la vigencia 2004 logra cerrar operaciones con menores niveles de pérdidas frente a las cifras finales de 2003, no obstante; las loterías que podrían denominarse más grandes (Nueve Millonaria, y Bogotá) terminaron el 2004 con pérdidas importantes e incluso el monto de pérdidas de las loterías pequeñas son significativas, como el caso de la lotería del Atlántico con \$3.125.8 millones.

Cabe señalar, que si bien durante 2003, la Nueve Millonaria, Cruz Roja y Santander fueron las loterías que alcanzaron mayores montos de utilidades \$2.853.2, \$1.383.8 y \$1.112.2 millones respectivamente y para el 2004 el

Sorteo Extraordinario de Colombia fue el mayor generador con \$1.741.3 millones; es claro que Santander, Quindío, Risaralda, Tolima, Medellín y el Sorteo Extraordinario de Colombia son los únicos que durante las dos vigencias generaron utilidades.

CUADRO 2
UTILIDADES Y PÉRDIDAS LOTERÍAS Y SORTEOS EXTRAORDINARIOS
2003-2004

		(Miles de pesos)	
LOTERIA	2003	LOTERIA	2004
NUEVE MILLONARIA	2.853.243,0	S.E. DE COLOMBIA	1.741.375,1
CRUZ ROJA	1.383.863,0	TOLIMA	674.371,8
SANTANDER	1.112.216,0	HUILA	620.149,0
S.E. DE COLOMBIA	994.991,0	CUNDINAMARCA	330.464,0
MEDELLÍN	862.857,0	RISARALDA	123.853,0
QUINDÍO	713.497,0	SANTANDER	66.149,0
META	362.336,0	NARIÑO	46.733,4
S.E. ASOCIADOS CIA. LTDA	143.656,0	QUINDÍO	15.844,4
RISARALDA	73.464,0	MEDELLÍN	15.229,0
TOLIMA	42.886,0	S.E NACIONAL	94,2
ATLÁNTICO	13.980,0	VALLE	0,0
BOGOTÁ	5.607,0	UTILIDADES TOTALES	3.634.263,0
UTILIDADES TOTALES	8.562.596,0	CAQUETÁ	-107.321,6
CÚCUTA	-150.610,0	META	-165.170,4
SUCRE	-174.434,0	BOGOTÁ	-217.787,0
CHOCÓ	-212.680,0	CHOCÓ	-461.609,0
BOLÍVAR	-218.711,0	MANIZALES	-547.452,0
NARIÑO	-449.107,0	SUCRE	-630.130,0
CAQUETÁ	-698.207,0	CAUCA	-701.171,7
HUILA	-925.145,0	BOYACÁ	-926.686,5
CAUCA	-1.226.215,0	NUEVE MILLONARIA	-935.449,2
VALLE	-1.786.358,0	CRUZ ROJA	-940.425,1
MANIZALES	-1.877.076,0	CÚCUTA	-1.322.224,4
CUNDINAMARCA	-3.411.533,0	CORDOBA	-1.595.278,0
BOYACÁ	-4.469.581,0	BOLÍVAR	-2.385.992,4
LIBERTADOR	-9.074.574,0	LIBERTADOR	-2.833.714,0
PÉRDIDAS TOTALES	-24.674.231,0	ATLÁNTICO	-3.125.806,2
RESULTADO CONSOLIDADO	-16.111.635,0	PÉRDIDAS TOTALES	-16.896.217,4
		RESULTADO CONSOLIDADO	-13.261.954,4

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud

Si de pérdidas se trata, durante el 2003 las loterías que ocuparon los primeros lugares fueron en su orden Libertador, Boyacá y Cundinamarca, mientras que para 2004, el primer lugar lo ocupó Atlántico, seguido de Libertador y Bolívar; en tanto la Lotería de Bogotá para el año 2003 generó una utilidad de \$5.6 millones y en el 2004 una pérdida de \$217.7 millones. En este sentido es importante señalar que si bien las utilidades generadas hacen parte de los recursos que las loterías transfieren, de fondo se evidencia una vez más la crisis del sector.

1.4 DE LAS TRANSFERENCIAS DE LOTERÍAS Y SORTEOS EXTRAORDINARIOS AL SECTOR SALUD

CUADRO 3
TRANSFERENCIAS TOTALES DE LAS LOTERÍAS AL SECTOR SALUD
(Millones de Pesos de 2004)

AÑO	IMPUESTO PAGADO A FORANEAS ¹⁴	RENTA MINIMA 12% Y UTILIDADES ¹⁵	IMPUESTO A GANADORES ¹⁶	TOTAL	% DE VAR
2000	29,432.7	58,496.6	35,730.1	123,659.4	
2001	26,690.3	61,330.5	32,254.5	120,275.2	-2.7%
2002	23,347.7	55,057.7	25,418.3	103,823.7	-13.7%
2003	18,830.0	57,107.7	26,478.3	102,415.9	-1.4%
2004	18,173.4	45,983.0	24,008.2	88,164.6	-13.9%

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud

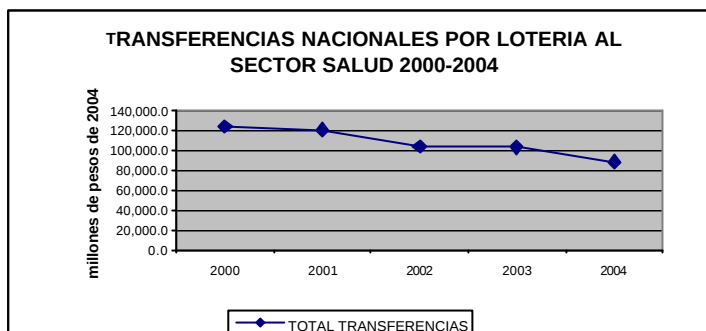
En el anterior cuadro se relaciona el monto de recursos transferidos al sector salud por concepto de la operación del juego de lotería tradicional y los sorteos extraordinarios, donde se evidencia la disminución de tales recursos, con caídas drásticas en los años 2002 y 2004.

¹⁴ Artículo 48 Ley 643 de 2001. La venta de loterías foráneas en jurisdicción de los departamentos y del distrito capital, genera a favor de estos y a cargo de las empresas de lotería u operadores autorizados un impuesto del diez por ciento (10%) sobre el valor nominal de cada billete o fracción que se venda en cada una de las respectivas jurisdicciones.

¹⁵ Artículo 6º Ley 643 de 2001 y Art. 21 Decreto 2975 de 2004. Transferencia de la renta mínima. Cuando la operación del juego de lotería tradicional se realice directamente, bien sea en forma individual o asociada, las entidades públicas administradoras y operadoras del juego, deberán liquidar y girar a los fondos de salud departamentales y del Distrito Capital, según el caso, los valores correspondientes al 12% como mínimo de la renta del juego. Para el caso de las loterías la renta será del 12% de los ingresos brutos de cada juego. También constituyen transferencias los excedentes obtenidos en ejercicio de la operación que no podrán ser inferiores a los establecidos como criterio mínimo de eficiencia en el marco de la Ley 643 de 2001.

¹⁶ Artículo 48 Ley 643 de 2001. Los ganadores de premios de lotería pagarán a los departamentos o al distrito capital, según el caso, un impuesto del diecisiete por ciento (17%) sobre el valor nominal del premio, valor que será retenido por la lotería responsable u operador autorizado al momento de pagar el premio.

GRÁFICO 3



Fuente. Superintendencia Nacional de Salud

Durante el periodo analizado se observa que el monto de transferencias, presentó en términos reales un decrecimiento del 28.7%, con un descenso drástico en 2002 y 2004, es decir, el Sector Salud en Colombia ha visto disminuir los recursos que le corresponden por la operación del juego de lotería tradicional y los sorteos extraordinarios, ocasionado en las bajas ventas, además del posicionamiento de otros productos.

En las vigencias 2001 y 2003 el decrecimiento real es menor, con caídas del 2.7% y 1.4% de período a período. Las loterías de Bogotá, Medellín y Nueve Millonaria son las que mayor participación presentan en el total de recursos transferidos y Caquetá, Vallenata, Nariño y Chocó, las de menor participación.

Finalmente, desde la perspectiva de resultado de política pública dirigida a obtener recursos para la salud a través del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, se puede advertir una reacción económica contraria a los intereses gubernamentales pretendidos con la expedición de la Ley 643 de 2001 como mecanismo de regulación y recaudo de recursos.

En general, los elementos de análisis anteriores, señalan que los juegos de suerte y azar, especialmente las loterías y sorteos extraordinarios, no mejoraron su dinámica con la entrada en vigencia de la ley; éstas empresas tienen estructuralmente limitantes relacionados con el impedimento normativo para generar nuevos productos que puedan ayudar en la consecución de mayores recursos, presentan atraso tecnológico y adicionalmente deben realizar esfuerzos económicos de manera individual dada la competencia que presenta el mercado. Aspectos que no permiten vislumbrar un camino promisorio para este tipo de juegos.

Sí de lo que se trata, es que el sector salud colombiano, a través de este medio, logre una fuente de financiación importante, se hace necesaria una gestión gubernamental dirigida a buscar un aprovechamiento óptimo de las ventajas comparativas que genera el mercado, para lo cual se debe revisar el esquema de operación, sea con una lotería nacional única, o con la posibilidad de estructurar el mercado con loterías organizadas de manera que varios departamentos exploten una sola lotería, situación que presupone priorizar el interés público social frente al interés político regional.

1.5 SITUACIÓN DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR EN EL TLC

En tema estratégico para el futuro económico y social de Colombia, se ha convertido la negociación que adelanta el gobierno actual con los Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC); para nadie es un secreto que estas negociaciones complejas pretenden por parte de Estados Unidos incluir la mayor cantidad de temas (circulación de bienes y servicios, regulación sobre el flujo de capitales e inversiones) que ofrezcan importantes posibilidades para consolidar la posición de sus productos e industrias y desde la perspectiva del gobierno Colombiano se presenta como la panacea y único camino para resolver nuestros problemas económicos y sociales.

El proceso se ha caracterizado por ser una negociación a puerta cerrada que cuenta fundamentalmente con la opinión de los gremios más poderosos del país, sin la posibilidad que interactúen ni siquiera gestores públicos territoriales, como el caso de Bogotá, que pese a registrar los mayores aportes al PIB Nacional, 23,21% para el 2004; es invitado a participar en el cuarto de al lado, con dificultades serias de acceso a la información de lo que se negocia¹⁷.

Los grandes capítulos en que se incluyen los diversos temas en negociación son: servicios, inversiones y competencia. Se encuentra también un anexo denominado de medidas disconformes que incluye un listado de sectores y subsectores excluidos del tratado, por consideraciones constitucionales¹⁸, donde precisamente se encuentra inscrito el tema del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

Es importante señalar que en los juegos de suerte y azar existentes en Colombia hay participación privada en la explotación como en el caso del Baloto a través de la compañía americana GTECH y la que se presenta en

¹⁷ Una de las principales barreras encontradas por el equipo de trabajo conformado por la Alcaldía Mayor de Bogotá para hacer seguimiento al tema. De acuerdo con la información recogida de la Subdirección Económica del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

¹⁸ Artículo 336. Constitución política.

las apuestas permanentes o chance. Este antecedente visto desde la perspectiva de competencia y bajo el principio de trato nacional que rige los acuerdos y negociaciones de tipo internacional, podría dar lugar a que el tema se abordara de acuerdo con los intereses del gobierno americano, situación que frente al tema de financiación de recursos para salud, amerita del gobierno nacional una atención y preparación especial de tal forma que el sector no se afecte más de lo que actualmente se encuentra.

2. SITUACIÓN DE LA EMPRESA LOTERÍA DE BOGOTÁ Y SUS JUEGOS

El Distrito Capital, en cumplimiento de la normatividad vigente, opera el juego de lotería tradicional en forma directa a través de la Lotería de Bogotá, empresa industrial y comercial del distrito, y el de apuestas permanentes o chance a través de terceros mediante contratos de concesión.

Para analizar la operación de los juegos se revisará en primer lugar el comportamiento general de sus ingresos y gastos y posteriormente, de manera particular, el comportamiento de los principales productos, lotería y apuestas permanentes.

Los ingresos por venta de los productos de la Lotería de Bogotá durante el período analizado presentan decrecimiento del 18.3%. En las vigencias 2002 y 2004 se destaca que los ingresos derivados por el juego de apuestas permanentes supera los registrados por la venta de lotería tradicional.

CUADRO 4
RECAUDO LOTERÍA DE BOGOTÁ POR VENTA DE PRODUCTOS

(Millones de Pesos de 2004)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
1. VENTA DE PRODUCTOS	115,063.4	111,815.4	108,683.1	100,847.9	93,958.1
Lotería Tradicional*	78,498.2	68,129.7	53,173.7	51,177.6	42,239.7
Sorteos Extraordinarios	0.0	0.0	0.0	0.0	3,294.4
Juegos promocionales, rifas y otros.	0.0	0.0	0.0	76.3	141.7
Apuestas permanentes	36,565.2	43,685.7	55,509.4	49,594.0	48,282.3
2. OTROS INGRESOS	1,369.7	12,178.4	830.6	1,603.9	4,406.9
TOTAL INGRESOS	116,433.1	123,993.9	109,513.8	102,451.8	98,365.0

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas Distritales

Como se observa en el anterior cuadro, la venta de productos representa, con excepción de la vigencia 2001, más del 95% de la totalidad de los ingresos de la entidad, donde los recaudos por derechos de explotación de

las apuestas permanentes son más dinámicos, ya que en el año 2000 participan, en el monto total de las ventas, con el 31% y en el 2004 con el 50%.

En el 2004, el sorteo extraverde¹⁹ incorpora recursos renovados, que en la medida en que el juego se consolide, deberán irse incrementando. La novedad de este sorteo radica en un plan de premios que incluye el mayor en dólares y una porción de premio instantáneo. Como resultado de este sorteo, a Bogotá le correspondieron \$450.1 Millones (40.55%) de los excedentes distribuidos.

Los ingresos provenientes de la autorización de rifas y juegos promocionales en la ciudad son marginales, pero muestran crecimiento importante, ya que en el 2003 correspondían a \$76.3 millones y en el 2004 prácticamente se duplican.

En lo correspondiente a la composición de los gastos en que incurre la entidad, en el cuadro 5, se presenta la ejecución de los principales agregados.

CUADRO 5
GASTOS LOTERÍA DE BOGOTÁ

(Millones de Pesos de 2004)

CONCEPTO	2000		2001		2002		2003		2004	
	EJEC.	%	EJEC.	%	EJEC.	%	EJEC.	%	EJEC.	%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	65,400.4	56.2	66,036.4	52.2	49,998.3	44.7	57,901.1	54.8	49,846.5	47.8
GASTOS ADMINISTRATIVOS	5,393.5	4.6	5,287.3	4.2	5,708.0	5.1	5,491.6	5.2	5,887.7	5.6
GASTOS OPERATIVOS	60,017.2	51.6	53,535.1	42.3	41,616.8	37.2	48,420.2	45.9	36,975.0	35.4
CUENTAS POR PAGAR	0.0	0.0	7,214.1	5.7	2,673.5	2.4	3,989.3	3.8	6,983.8	6.7
SERVICIO DE LA DEUDA	344.7	0.3	402.0	0.3	377.6	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
INVERSION	50,624.2	43.5	60,020.6	47.5	61,410.4	54.9	47,670.8	45.2	54,494.4	52.2
DIRECTA	484.9	0.4	413.4	0.3	333.8	0.3	571.2	0.5	484.7	0.5
TRANSFERENCIAS	50,139.3	43.1	56,108.2	44.4	58,915.5	52.7	45,141.4	42.8	53,735.1	51.5
TOTAL GASTOS	116,369.3	100.0	126,459.1	100.0	111,786.2	100.0	105,571.9	100.0	104,340.9	100.0

Fuente: Dirección de Economía y Finanzas Contraloría de Bogotá D.C.

¹⁹ Sorteo extraordinario que a través de convenio administrativo realizaron las loterías de Bogotá, Boyacá, Santander y Huila en el 2004.

Confrontando estas cifras con las reflejadas en el cuadro 4, se advierte que, con excepción del año 2000, el total de gastos ejecutados presenta mayores montos que los obtenidos por los recaudos en las diferentes vigencias (En el 2004 la diferencia es de \$6.000 millones).

Así las cosas, la entidad debe revisar este comportamiento con el fin de ajustarse a lo ordenado en el artículo 4º del Decreto 2975 de 2004: *“Los gastos máximos de administración y operación permitidos a los operadores directos del juego de lotería tradicional no podrán ser superiores al 96% de los ingresos brutos del juego”*.

En promedio, durante el período objeto de análisis, la repartición entre los gastos de funcionamiento e inversión es del 50% para cada uno.

Entre los primeros, los gastos operativos son los más representativos y muestran una tendencia decreciente (a excepción de 2003, cuando hubo un incremento importante en los gastos de impresión), en tanto los gastos administrativos, a pesar de ser baja su participación, registran aumentos (4.6% en el 2000 y 5.6% en el 2004).

La inversión se canaliza en más del 99% para las transferencias que obliga la ley, en tanto se cuenta con mínimos recursos para los gastos de inversión de los proyectos de modernización tecnológica e institucional.

El monto de transferencias giradas al Fondo Financiero Distrital de Salud por los diferentes productos está reseñado en el cuadro 6.

CUADRO 6
TRANSFERENCIAS LOTERÍA DE BOGOTÁ AL FFDS
(Millones de Pesos de 2004)

AÑO	LOTERÍA	APUESTAS PERMANENTES	JUEGOS PROMOCIONALES	TOTAL
2000	18,877.5	24,017.0	0.0	42,894.5
2001	17,897.1	28,147.7	0.0	46,044.8
2002	11,590.6	36,555.9	0.0	48,146.5
2003	9,301.7	30,873.6	71.1	40,246.5
2004	7,921.3	32,358.8	84.4	40,364.5

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección Economía y Finanzas

Los recursos derivados del juego de apuestas permanentes se consolidan como la fuente más importante dentro de los juegos que administra la Lotería de Bogotá, representando alrededor del 80% del total.

Con cifras constantes de 2004, se pone de manifiesto la reducción efectiva de los recursos transferidos al Fondo Financiero Distrital de Salud



provenientes del producto lotería y la recuperación de los mismos en la vigencia 2004 por concepto de apuestas permanentes, luego de la caída que hubo en el 2003. Así mismo, poco importante, pero con tendencia a crecer, se encuentran los recursos generados por los juegos promocionales.

2.1 JUEGO DE LOTERÍA²⁰

La lotería de Bogotá actúa en el mismo mercado, entorno institucional y normativo de las demás loterías del país, con algunas ventajas aparentes, ligadas a su jurisdicción; posibilidad que le permite ofertarse o publicitarse desde la capital hacia todo el país. No obstante, es afectada por la crisis estructural que presenta la lotería como juego, y que se manifiesta en la caída de las ventas del sector y las restricciones tecnológicas comentadas anteriormente.

A pesar de las limitantes, ha sido pionera en el país en el uso de tecnología de punta para la oferta del producto; en este sentido, es líder en ventas a través de medios como el Internet, y recientemente con las ventas en línea utilizando la plataforma de comercialización del Baloto (GTECH).

De otra parte, se presenta una gran paradoja en sus ventas, las logradas fuera de la capital son mayores que las que se registran en la ciudad (cuadro 7). En esta plaza debe competir con productos que se han posicionado, bien sea por el producto en sí (Nueve Millonaria con el premio mayor más atractivo) o, en muchos casos, porque la población que demanda el producto tiene arraigo hacia la región de donde proviene. Esto sin contar con la “competencia” que puede significar en un momento dado los demás juegos de suerte y azar existentes, en el sentido que los “apostadores” desplazan sus preferencias hacia ellos.

²⁰ La Ley 643 de 2001 define la lotería tradicional como “modalidad de juego de suerte y azar realizada en forma periódica por un ente legal autorizado, el cual emite y pone en circulación billetes indivisos o fraccionados de precios fijos singularizados con una combinación numérica y de otros caracteres a la vista obligándose a otorgar un premio en dinero, fijado previamente en el correspondiente plan al tenedor del billete o fracción cuya combinación o aproximaciones preestablecidas coincidan en su orden con aquella obtenida al azar en sorteo público efectuado por la entidad gestora”

CUADRO 7
VENTAS LOTERÍA DE BOGOTÁ LOCAL Y FORÁNEA
(Millones de Pesos de 2004)

VIGENCIA	VENTAS		
	LOCALES	FORÁNEAS	TOTAL
2000	35,417.9	43,080.3	78,498.2
2001	30,506.8	37,623.0	68,129.7
2002	23,553.8	29,619.9	53,173.7
2003	22,326.5	29,370.0	51,696.6
2004	19,873.3	25,660.7	45,534.1

Fuente: Lotería de Bogotá

Las cifras anteriores dejan ver que, en el lapso de los últimos cinco años, las ventas de la Lotería de Bogotá, en términos reales han caído en un 42%.

Por las ventas de la Lotería fuera de Bogotá, la entidad debe declarar y pagar impuesto de loterías foráneas²¹, recursos que harán parte de la salud de las otras regiones del país. Así mismo las demás loterías por sus ventas en la capital deben situar el pago correspondiente a este tributo, directamente en el Fondo Financiero Distrital de Salud. Vale la pena anotar que en la ciudad las loterías que más ventas registran son la Nueve Millonaria y Boyacá, en tanto la Lotería de Bogotá tiene otras plazas importantes como Medellín y Cali.

En el caso de Bogotá y Cundinamarca, los recursos provenientes de este impuesto deben ser repartidos como lo estipula el parágrafo del artículo 48 de la Ley 643 de 2001²². En el período 2001 a 2005, los porcentajes de distribución estaban 59.71% para Bogotá y 40.29% para el Departamento; para los próximos cuatro años, contados a partir de abril de 2005, la distribución quedó establecida en el 62.57% para Bogotá y 37.43% para el Departamento.

El siguiente cuadro permite comparar el flujo de recursos movilizado de lo que paga y recibe el distrito capital como resultado de la aplicación del impuesto de loterías foráneas.

²¹ La venta de loterías foráneas en jurisdicción de los Departamentos y del Distrito Capital, genera a favor de éstos y a cargo de las empresas de lotería u operadores autorizados un impuesto del diez por ciento (10%) sobre el valor nominal de cada billete o fracción que se venda en cada una de las respectivas jurisdicciones. Artículo 48 Ley 643 de 2001

²² Mediante convenio No. 002 de 10 de marzo de 2005 se definió el porcentaje de participación de los recursos provenientes del impuesto de loterías foráneas de las jurisdicciones de Bogotá, D.C. y Cundinamarca suscrito entre la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá-FFDS y la Secretaría de Salud del departamento.

CUADRO 8
IMPUESTO LOTERÍAS FORÁNEAS

(Millones de Pesos de 2004)

ANO	PAGADO	RECIBIDO ²³
2002	2,014.6	3,486.8
2003	2,202.7	2,645.5
2004	2,053.2	2,485.7
TOTAL	6,270.5	8,618.0

Fuente: Pagado Lotería de Bogotá. Recibido Secretaría de Hacienda Distrital

Como se observa, este esquema de tributo favorece el financiamiento de la salud de Bogotá, ya que por el alto volumen de ventas de otras loterías en la ciudad, llegan más recursos respecto de los que le corresponde pagar a la Lotería de Bogotá por las ventas fuera de su jurisdicción.

En las ventas a nivel nacional, la Lotería de Bogotá en los cuatro últimos años ocupa el segundo lugar (ventas por \$198.548 millones), siendo superada por la Nueve Millonaria (ventas por \$221.299 millones). Sin embargo, en el año 2004 la Lotería de Medellín, incrementó sus ventas situándose en montos similares a la Lotería de Bogotá.

Con estos resultados, se puede concluir que la Lotería de Bogotá en el escenario nacional se constituye en una de las principales entidades. Sin embargo debe matizarse esta situación en relación con otros factores de índole interno que comprenden las acciones de comercialización, producción, y los gastos administrativos en que incurre la entidad para su normal funcionamiento, elementos que pueden explicar el comportamiento del producto.

2.1.1 Ingresos Juego Lotería.

CUADRO 9
PARTICIPACIÓN VENTAS LOTERÍA TRADICIONAL EN INGRESOS DE LA LOTERÍA DE BOGOTÁ 2000-2004

(Millones de Pesos de 2004)

CONCEPTO	2000		2001		2002		2003		2004	
	RECAUDO	%	RECAUDO	%	RECAUDO	%	RECAUDO	%	RECAUDO	%
VENTA DE LOTERIA	78,498.2	67.4%	68,129.7	54.9%	53,173.7	48.6%	51,177.6	50.0%	45,534.1	46.3%
TOTAL PRESUPUESTO	116,433.1		123,993.9		109,513.8		102,451.8		98,365.0	

Fuente: Lotería de Bogotá

²³ Estos datos corresponden únicamente a los recibidos para la salud de Bogotá.

Como se observa en el cuadro anterior, en términos reales el peso de las ventas por lotería tradicional en el total de ingresos ha ido mermando, ya que de 67.4% que correspondía en el 2000 pasó al 46.3% en el 2004; es decir que, en un lapso de cinco años cayó el peso relativo en 21 puntos, denotando la pérdida de fuerza del producto, aún teniendo en cuenta que en el año 2004 ingresaron recursos por la venta del sorteo extraordinario.

2.1.2 Gastos Operativos juego Lotería

Producir y comercializar el producto le significa a la Lotería de Bogotá asumir unos gastos de operación, que se detallan en el siguiente cuadro.

CUADRO 10
PARTICIPACIÓN GASTOS OPERATIVOS LOTERÍA TRADICIONAL

(Millones de Pesos de 2004)

CONCEPTO	2000		2001		2002		2003		2004	
	EJEC.	%	EJEC.	%	EJEC.	%	EJEC.	%	EJEC.	%
1.IMPRESOS Y PUBLICACIONES	7,675	13.2	7,394	14.2	5,770	14.8	8,979	20.8	3,489.9	10.0
1.1 Promoción y Propaganda	1,672	2.9	1,618	3.1	1,498	3.9	1,915	4.4	1,816.8	5.2
1.2 Gastos de Impresión	6,003	10.4	5,776	11.1	4,272	11.0	7,064	16.4	1,673.1	4.8
2 IMPUESTOS LOTERIA FORANEAS	3,237	5.6	2,822	5.4	2,220	5.7	2,195	5.1	1,956.7	5.6
3 PLAN DE PREMIOS LOTERIA	26,654	46.0	23,957	46.1	17,044	43.8	17,600	40.8	16,848.9	48.2
4 ESTIMULO A DISTRIBUIDORES LOTERIA	100	0.2	52	0.1	47	0.1	163	0.4	112.4	0.3
5 GASTOS SORTEO EXTRAORDINARIO	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2,329.0	6.7
6 OTROS GASTOS OPERATIVOS	20,278	35.0	17,739	34.1	13,806	35.5	14,204	32.9	10,250.9	29.3
TOTAL GASTOS OPERATIVOS	57,945	100.0	51,965	100.0	38,887	100.0	43,142	100.0	34,987.8	100.0

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas Distritales

Teniendo en cuenta que los gastos operativos representan el 42.5% del total de gastos de la entidad (promedio en los últimos cinco años), se observa que la mayor participación corresponde al pago de plan de premios, que en promedio para las cinco vigencias alcanza el 44.6%.

El segundo renglón (otros gastos operativos) requiere del 33.3% en promedio. Comprende el descuento a mayoristas y en menor medida los gastos propios de realización de los sorteos (televisión, publicación de resultados).

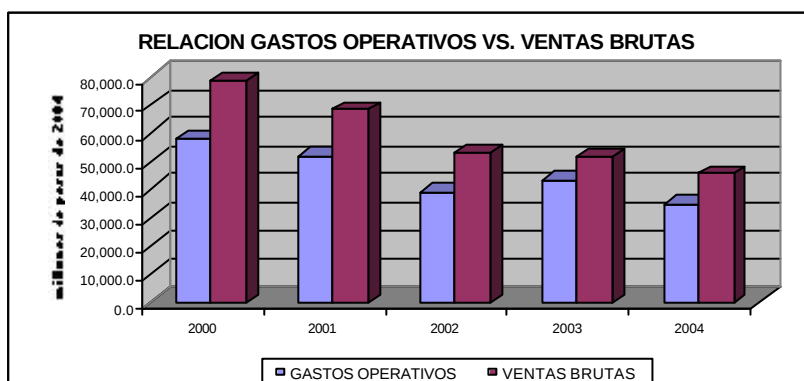
Los impresos y publicaciones disminuyeron su participación en el 2004 motivada en la reducción de los gastos de impresión del 16.4% en el 2003 al 4.8% , situación en la que incide fundamentalmente la utilización de la red de baloto y el internet.

En cuanto a la publicidad, se mantiene relativamente el mismo monto en los últimos años (entre \$1.800 y \$1.900 millones), aunque su participación se ha incrementado (2.9% para el año 2000 y 5.2% en el 2004).

La operación del sorteo extraordinario en el 2004 significó erogaciones que representaron el 6.7% del total de gastos operativos y que comprenden actividades relacionadas con su producción y comercialización.

Relación Gastos Operativos frente a Ventas

GRÁFICO 4
RELACION GASTOS OPERATIVOS vs. VENTAS BRUTAS



Fuente: Contraloría de Bogotá. Ejecuciones presupuestales. reportadas

En el período analizado, del total de las ventas, en promedio el 75% se destinan para cubrir los compromisos operativos; sin embargo, en el 2003 esta proporción subió al 83.4% debido fundamentalmente al incremento en los gastos de impresión. En el gráfico anterior se pone de manifiesto el decrecimiento en las ventas en los últimos cinco años.

Relación gastos impresión vs. ventas.

CUADRO 11
RELACIÓN GASTOS IMPRESIÓN VS. VENTAS

(Millones de Pesos de 2004)

VIGENCIA	GASTOS IMPRESIÓN	VENTAS LOTERÍA	RELACION GASTOS IMPRESIÓN / VENTAS
2000	6,003.3	78,498.2	7.6%
2001	5,776.1	68,129.7	8.4%
2002	4,271.8	53,173.7	8.0%
2003	7,064.1	51,696.6	13.7%
2004	1,673.1	45,534.1	3.7%

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas

Esta proporción presenta un comportamiento heterogéneo que dice de las estrategias adoptadas para la emisión de la billettería y seguros, en donde se obtienen relaciones altas como la registrada en el 2003 (13.7%) y bajas como la del siguiente año (3.7%).

Esta situación se sucede en razón a que la administración saliente contrató gran parte de la impresión y transporte de billettería de 2004, en el mes de noviembre de 2003.²⁴

Relación gastos de publicidad frente a ventas

CUADRO 12
RELACIÓN GASTOS PUBLICIDAD VS. VENTAS

(Millones de Pesos de 2004)

VIGENCIA	GASTOS PUBLICIDAD ²⁵	VENTAS LOTERÍA	RELACION GASTOS PUBLICIDAD / VENTAS
2000	1,671.7	78,498.2	2.1%
2001	1,618.3	68,129.7	2.4%
2002	1,497.7	53,173.7	2.8%
2003	1,914.7	51,696.6	3.7%
2004	1,816.8	45,534.1	4.0%

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas

Se observa que la participación de la publicidad frente a las ventas es cada vez mayor, es decir que se están destinando más recursos en promoción y publicidad que no guardan proporción con la caída en las ventas, al punto que se ha duplicado en cinco años. Es decir que los beneficios percibidos por publicidad no sólo se corresponden con sus costos, sino que no inciden efectivamente en mejorar el nivel de las ventas.

²⁴ Contrato 059 de 2003 con la firma Thomas Greg and Sons de Colombia S.A. para el diseño, impresión, suministro y transporte billettería de sorteos por valor de \$3.975,3 millones

²⁵ Incluyen la transmisión por televisión de los sorteos y la publicación de sus resultados

Relación Plan de premios vs. Ventas

CUADRO 13
RELACIÓN PLAN DE PREMIOS VS. VENTAS

(Millones de Pesos de 2004)

VIGENCIA	PLAN DE PREMIOS	VENTAS LOTERÍA	RELACIÓN PLAN DE PREMIOS / VENTAS
2000	26,654.2	78,498.2	33.9%
2001	23,957.3	68,129.7	35.2%
2002	17,043.7	53,173.7	32.1%
2003	17,600.0	51,696.6	34.0%
2004	16,848.9	45,534.1	37.0%

Fuente: Contraloría de Bogotá. Dirección de Economía y Finanzas

La participación de los gastos originados en el plan de premios está incrementándose, situación considerada de alto riesgo si se tiene en cuenta que el 40% es el estimado como límite técnico para cumplir con las demás obligaciones (pago de transferencias, impuesto de foráneas, estímulo a distribuidores). En este sentido, es conveniente llamar la atención que la entidad no está constituyendo las reservas técnicas señaladas por la Ley 643 de 2001, por cuanto este tema se encuentra pendiente de reglamentación por parte del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

Relación Ventas vs. Emisión

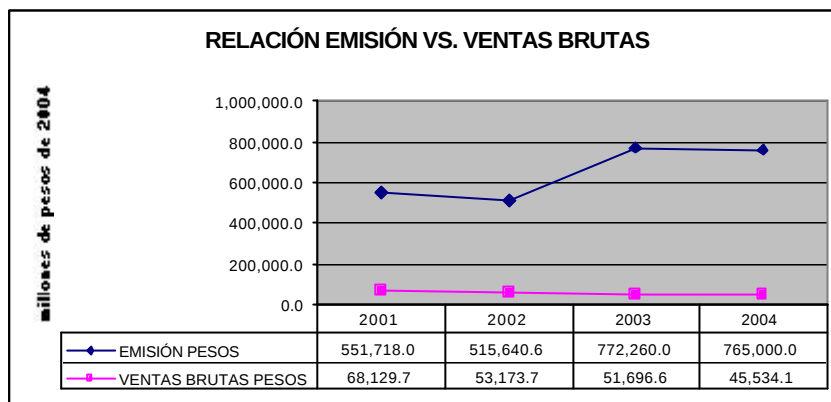
CUADRO 14
RELACIÓN EMISIÓN VS. VENTAS EN FRACCIONES

AÑO	EMISIÓN	VENTAS BRUTAS	PROMEDIO VENTAS
	No. FRACCIONES	No. FRACCIONES	
2001	153,000,000	18,893,417	12.4%
2002	153,000,000	15,777,602	10.3%
2003	156,000,000	10,679,046	6.7%
2004	153,000,000	9,106,814	6.0%

Fuente: Superintendencia Nacional de Salud

Cada vez se vende una proporción menor del total de billetes emitidos, al punto que el promedio de ventas en un lapso de cuatro años bajó del 12.4% al 6.0%.

GRÁFICO 5



Fuente: Información solicitada a la Superintendencia Nacional de Salud

El gráfico ilustra que, en los dos últimos años de análisis, se aumentó el valor de la emisión sin que el monto de las ventas se afectara positivamente, de manera que se abre una brecha importante entre el valor de la emisión y el monto realmente vendido.

En estos dos años el número de fracciones emitidas no aumenta y las ventas disminuyen, no obstante que, a partir del último sorteo del mes de febrero de 2003, la Lotería de Bogotá aumentó el plan de premios que era de \$3.690 millones y pasó a \$6.000 millones y el valor del billete de \$6.000 a \$10.000.

En consecuencia se concluye que la estrategia de mejorar los planes de premios para generar mayores ventas, no ha dado resultados positivos. Adicionalmente, con el plan de premios establecido y los pagos realizados al público, se observa que la expectativa de pago, es que de bs 51 sorteos realizados, 3 veces se gane el premio, situación que hace poco atractivo para los consumidores este producto, por las pocas probabilidades de ganarlo.

Estas consideraciones significan que la entidad debe elaborar un estudio sobre riesgo, donde se establezca una relación adecuada de planes de premios, emisión y ventas, ya que un aumento de pagos superior a la expectativa podría dejar a la entidad en situación crítica, si no se constituyen las reservas técnicas que garanticen esos pagos adicionales.

2.1.3 Acciones de Comercialización

La Lotería de Bogotá le ha apostado en los últimos años a una serie de estrategias de mercadeo y comercialización que parecen no afectar

positivamente las ventas del juego. Se destacan el programa de venta de bonos de la suerte, campañas publicitarias que incluyen el patrocinio a clubes deportivos y la promoción en conjunto con GTECH de la campaña de LOTERÍA DE BOGOTÁ EN LÍNEA²⁶.

Las ventas por otros canales de comercialización presentan los siguientes resultados:

CUADRO 15
VENTAS LOTERÍA A TRAVÉS DE BONOS, INTERNET Y EN LÍNEA

BONOS – DISTRIBUIDORES			
AÑO	No. de Sorteos	Total Emisión Ofrecida	VENTAS Bonos – Fra
2000	6	3.000.000	1.030
2001	51	30.702.000	29.236
2002	51	30.600.000	18.318
2003	50	30.300.000	4.764
2004	51	51.960.060	598
BONOS – TARJETA DE CREDITO			
AÑO	No. de Sorteos	Total Emisión Ofrecida	VENTAS – Pbeta - Fra
2004	22	440.000	64.908
INTERNET			
AÑO	No. de Sorteos	Total Emisión Ofrecida	VENTAS On Line - Fra
2001	51	60.384.000	7.923
2002	51	61.200.000	6.748
2003	52	62.400.000	6.258
2004	51	61.200.000	5.488
EN LÍNEA			
AÑO	No. de Sorteos	Total Emisión Ofrecida	VENTAS Gtech – Fra.Fi
2004	24	4.800.000	122.752

Fuente: Lotería de Bogotá

Como se observa, las ventas por canales de comercialización diferentes al de la billetería tradicional, alcanzan en el caso de los bonos el 0.04% de la emisión ofertada a través de distribuidores y 14.7% por medio de tarjeta de crédito. En el caso de las ventas por Internet, alcanzan el 0.01% y en línea 2.6%.

En la venta de lotería en línea, el porcentaje de descuento en ventas se fijó en el 18%, es decir, un 6% menos que para el resto de distribuidores que corresponde al 24%.

Los resultados de estas ventas no inciden sustancialmente en la búsqueda del repunte de la demanda del juego; es por ello que la actual administración viene desarrollando las siguientes propuestas:

²⁶ Utilización de la infraestructura del baloto para que los apostadores puedan adquirir un número disponible en este medio, en la misma máquina de juego del baloto

1. Reforma de la Ley 643 de 2001, a través de un proyecto concertado entre el Gobierno, la Federación de Loterías y Entidades Públicas de Juegos de Suerte y Azar de Colombia – FEDELCO - y ETESA. Al respecto, se pudo constatar que la meta prevista era tener dicho proyecto para marzo de 2005, pero a la fecha del presente estudio no se cuenta con un borrador, manifestación inequívoca de las dificultades que existen para llegar a consensos con los diversos intereses que allí se juegan.
2. Desde las empresas de lotería se quiere que en el nuevo proyecto se les conceda la posibilidad de explotar juegos novedosos como la lotería la instantánea (En la ley 643 de 2001 esta competencia recae exclusivamente en ETESA).
3. Promover asociación de Loterías para explotar el juego tradicional; esta propuesta tiene dificultades para cristalizarse originadas en los intereses y expectativas de cada región sobre los recursos que les serían asignados.
4. Encontrar un nuevo nicho de mercado (target) con nuevos compradores, a través de lotería en línea, aprovechando la infraestructura de Baloto. Al respecto en el mes de julio de 2004 se dio inicio a las ventas de lotería en línea, tratando de cautivar el mercado potencial de compradores de estratos altos.
5. Buscar alianzas entre ETESA y Fedelco para administrar la Lotería Instantánea próxima a generarse en el país.
6. Construir una adecuada estructura de comunicaciones y plan de medios para reposicionar la Lotería de Bogotá dando énfasis a nivel territorial.
7. Empezar estrategias relacionadas con la estructura orgánica, por la carga laboral y prestacional. Sistematización o automatización, para que con tecnología de punta se pueda acceder a la modernidad, ventas en línea y finalmente el proceso de certificación de la calidad.

Sin embargo, es claro que el juego de lotería necesita ajustes que incluyan elementos de modernidad, transparencia y eficiencia, con relaciones comerciales y económicas eficientes. De otra manera, difícilmente se presentarán resultados favorables que finalmente redunden en beneficio del sector salud. Igualmente, es importante revisar el esquema de múltiples loterías en un mercado restringido.

2.1.4 Transferencias por juego de lotería

Según información de la Superintendencia Nacional de Salud, durante los últimos cinco años la Lotería de Bogotá ocupa el segundo lugar en transferencias realizadas, que corresponden al 12.2 % del total de recursos transferidos por estos entes en el período 2000-2004.

Consultada esta información a varias fuentes se encuentran diferencias como se pueden notar en el siguiente cuadro.

CUADRO 16
TRANSFERENCIAS AL FFDS POR LOTERÍA
(Millones de Pesos de 2004)

AÑO	FFDS	LOTería DE BOGOTÁ	SUPERsalUD
2000	14,385.2	14,916.1	14,452.7
2001	12,676.3	12,508.7	12,874.1
2002	7,752.7	7,452.2	8,451.8
2003	5,873.7	6,210.8	6,408.4
2004	5,042.7	5,766.0	5,357.2

Fuente: FFDS, SuperSalud y Lotería de Bogotá

Estas cifras no incluyen impuesto a ganadores que corresponde al 17% del premio y que la Lotería retiene directamente.

El monto de recursos que llegan a la salud como derechos de explotación del juego registra disminución, consecuencia lógica de la reducción de las ventas del producto. Esta reducción en las transferencias se presenta para el período 2000-2004 en un 21.4%, aunque en el año 2002 se registró una caída del 34.4% respecto al año inmediatamente anterior. De continuar esta tendencia, en el año 2007 las transferencias por el juego de lotería serían inferiores a \$3.000 millones.

2.2 JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES (CHANCE)²⁷

El juego de apuestas permanentes se desarrollaba de manera ilegal hasta 1982, cuando fue autorizado por medio de la ley 1ª. La operación de este juego, a diferencia de la lotería tradicional, se realiza en cada ente territorial, es decir que no hay acceso libre al mercado nacional; por esta razón, las rentas arbitradas por una entidad territorial provienen de los derechos de explotación del juego en su jurisdicción.

Antes de la Ley 643 de 2001, el chance operaba así: La entidad concedente suministraba los formularios oficiales en los cuales se debían realizar las apuestas (válido actualmente para las apuestas manuales), previo el pago de una regalía por cada formulario. El juego consistía en acertar parte del

²⁷ La Ley 643 de 2001 la define como “modalidad de juego de suerte y azar en la cual el jugador, en formulario oficial, en forma manual o sistematizada, indica el valor de su apuesta y escoge un número de no más de cuatro (4) cifras, de manera que si su número coincide, según las reglas predeterminadas, con el resultado del premio mayor de la lotería o juego autorizado para el efecto, gana un premio en dinero, de acuerdo con un plan de premios predefinido y autorizado por el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario.”

número - tres (3) cifras como máximo -, del premio mayor de una lotería tradicional seleccionada para el efecto; la apuesta realizada en cada formulario no debía sobrepasar cierto valor legal fijado de antemano. La regalía por formulario equivalía a 8.5% de la apuesta máxima autorizada en la entidad territorial de que se trate. La tarifa efectiva podía por consiguiente, variar considerablemente de una jurisdicción a otra, dependiendo del tope fijado para la apuesta y del monto que en realidad se apostaba.

Las principales diferencias a nivel normativo se consignan en el siguiente cuadro.

CUADRO 17
DIFERENCIAS NORMATIVAS DE LAS APUESTAS PERMANENTES

TEMA	LEY 1ª DE 1982	LEY 643 DE 2001
Derechos de Explotación (regalías)	8.5%	12%
Base para calcular los derechos de Explotación	Apuesta máxima autorizada por formulario.	Ingresos Brutos
Opciones numéricas	3 cifras	4 cifras
Límite de apuesta	Valor único en cada región (apuesta máxima)	Valor libre
Radicación del control	Superintendencia Nacional de Salud SNS	SNS y la entidad territorial concedente (lotería)

Fuente: Ley 1ª de 1982, Ley 643 de 2001 y Resolución Defensorial No. 19 de 2002 de la Defensoría del Pueblo.

Entonces, era más fácil determinar los derechos de explotación que correspondían al ente territorial; pero el control sobre los formularios en que se realizaban las apuestas (dado que la regalía se cobraba por formulario) era más complejo. Su producción y distribución se podían convertir en foco de prácticas ilícitas, como la falsificación o la corrupción. La apuesta máxima era difícilmente controlable, de hecho apostar por encima del límite legal parecía ser práctica corriente.

2.2.1 El hoy de las apuestas permanentes en Bogotá

Con las modificaciones normativas, la Lotería de Bogotá desarrolla este juego de suerte y azar a través de terceros, mediante contratos de concesión. En virtud del proceso de licitación pública LB. 001/01 se suscribieron el 14 de diciembre del año 2001 los contratos No. 072 con Sonapi S.A. y 073 con Inversiones y Apuestas Permanentes Arturo Echeverry H. & Cía. Ltda, por valor de \$266.128.7 millones, asignando el 50% para cada uno, es decir \$133.064.3 millones, por el término de cinco (5)

años, que van desde el 1º de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2006, repartidos para cada vigencia como se detalla en el siguiente cuadro.

CUADRO 18
MONTOS PACTADOS POR CONTRATO DE CONCESIÓN
APUESTAS PERMANENTES

(Pesos)

AÑO	VALOR MINIMO ANUAL
2002	\$22.432.320.000
2003	\$24.579.180.000
2004	\$26.678.340.000
2005	\$28.634.580.000
2006	\$30.739.920.000

Fuente: Contratos 072 y 073 de 2001 Lotería de Bogotá

La operación de este juego se realizan a través de 28²⁸ empresarios autorizados por los concesionarios del juego, de los cuales 19 corresponden a SONAPI, S.A. Hacia abajo sigue una cadena de agentes donde se encuentran colocadores y vendedores, constituyendo una gran población de trabajadores que hacen de esta actividad un subsector económico ubicado dentro de los primeros generadores de empleo en Colombia²⁹.

De otra parte, en virtud de los convenios suscritos entre las Loterías de Bogotá y de Cundinamarca, los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes, operado en la capital y el departamento, se reparten entre las Secretarías de Salud, correspondiéndole a la Distrital el 70% y a la Departamental el 30%.

Controversias con los concesionarios

En ejecución de los contratos mencionados, se han suscitado controversias sobre el monto a cancelar a la Lotería de Bogotá como derechos de explotación, argumentando los concesionarios que el mercado no se ha comportado según los estimativos del estudio que dio lugar al proceso licitatorio³⁰, y que por tanto, se debe pagar solamente el 12% de los ingresos brutos, como lo establece la Ley 643 de 2001.

Los procesos litigiosos se han desenvuelto de la siguiente manera:

²⁸ Información Suministrada por la Subdirección de Fiscalización Apuestas Permanentes Lotería de Bogotá

²⁹ De acuerdo con la Encuesta manufacturera DANE –1989, estaban vinculadas al juego 174.156 personas en el país, siendo el segundo renglón después del sector manufacturero. Según estudios de Fedelco y Feceazar, en el 2005 las apuestas permiten generar 425 mil empleos directos e indirectos en el país.

³⁰ La Lotería de Bogotá previa la realización de una invitación pública contrató con el Centro Nacional de Consultoría la realización de un estudio con el fin de identificar el potencial del mercado y los hábitos de compra del juego de apuestas permanentes en Bogotá y Cundinamarca. Este estudio se entregó el 19 de octubre de 2001.

a) **ARTURO ECHEVERRY.** Mediante demanda instaurada y admitida el 19 de noviembre de 2003 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pretende que se revise el contrato No. 073 de 2001 buscando que a través de sentencia se modifique las condiciones económicas consignadas en la cláusula relacionada con los pagos por derechos de explotación, ya que argumenta desequilibrio económico. Recientemente la Lotería de Bogotá contestó la demanda y el proceso se encuentra en etapa probatoria

Según información de la Lotería de Bogotá, el contratista ha dado cumplimiento durante los años 2002, 2003 y 2004 al pago de los derechos de explotación equivalentes al 12% de sus ventas brutas establecidos en el contrato 073 de 2001; sin embargo en cada anualidad y dando alcance a la cláusula segunda del contrato, ha pagado por ajustes las sumas de \$1.434.672.593, \$3.171.485.544 y \$5.450.161.105 para cada vigencia en el mes de enero del año siguiente al vencimiento de la respectiva anualidad.

b) **Sociedad Nacional de Apuestas Permanentes e Inversiones S.A. SONAPI S.A.** Esta firma aduce que no está obligada a pagar sino el 12% que señala el artículo 23 de la Ley 643 de 2001, en relación con el pago de los derechos de explotación.

El fundamento del alegato de este concesionario se basa en que se determine cuál es la cláusula que aplica para el período, el 12% de la ley o las condiciones de mínimos del contrato. En desarrollo de este proceso, el 2 de febrero de 2005 se firmó contrato de compromiso entre la Lotería de Bogotá y SONAPI a través del cual acuerdan someter a la decisión de un Tribunal de Arbitramento³¹ Institucional el conflicto de intereses surgido entre ellos.

Sobre el particular, la Superintendencia Nacional de Salud ha conceptuado que *“Si los derechos de explotación obtenidos de la liquidación de los ingresos brutos tasados al 12% resultan inferiores a los derechos de explotación mínimos pactados en los contratos de concesión, se aplicarán estos últimos, es decir, los mínimos contractuales”*.

Gastos de administración

Otro aspecto que genera polémica lo constituye el pago que deben realizar los concesionarios por concepto de gastos de administración. La Ley 643 en su artículo 9 señaló que cuando el juego se opere a través de terceros, éstos reconocerán a la entidad administradora del monopolio como gastos de

³¹ En el Contrato 072 de 2001 no se incluyó una cláusula compromisoria para definir ante un Tribunal de Arbitramento el conflicto de intereses surgido entre las partes.

administración un porcentaje no superior al 1% de los derechos de explotación; con la expedición de la Ley 715³², en su artículo 106 se incrementó este porcentaje del 1% al 10%.

Posteriormente, el 21 de enero de 2003 la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-005 declaró la inexequibilidad del artículo 106 de la Ley 715 de 2001; por consiguiente, la norma que estableció la obligación de reconocer el 10% de gastos de administración estuvo vigente desde su publicación el 21 de diciembre de 2001 hasta el 21 de enero de 2003.

En aplicación de la norma vigente las loterías territoriales recaudaron el 9% adicional y de acuerdo con la información reportada (Cuadro 19), se muestran los valores totales percibidos por gastos de administración.

CUADRO 19
RECAUDO GASTOS DE ADMINISTRACIÓN
POR APLICACIÓN LEY 715 DE 2001

(Millones de pesos)

LOTería	2001	2002	2003
EDELGUA (guajira)	7.9	ND	ND
META	ND	201.5	46.6
VALLENATA	23.6	163.1	18.5
VALLE	ND	2,161.9	353.3
MEDELLIN	97.3	2,744.0	235.5
BOYACA	133.0	ND	ND
CAUCA	ND	172.5	11.3
CUCUTA	ND	529.1	25.7
SANTANDER	15.2	437.6	ND
HUILA	5.7	163.7	9.4
NARIÑO	ND	129.4	ND
RISARALDA	ND	155.0	239.9
TOLIMA	16.1	717.0	41.7
BOLIVAR	ND	436.0	8.1
CAQUETA	5.9	49.8	5.5
NUEVE MILLONARIA	ND	206.6	ND
CORDOBA	ND	280.3	ND
LIBERTADOR	ND	103.4	17.7

Fuente: Circularización a las Loterías territoriales por parte de la Contraloría de Bogotá- Dirección Técnica de Salud y Bienestar Social.

ND: No disponible

Como se observa en el cuadro anterior, no aparece la Lotería de Bogotá. La Contraloría de Bogotá, formuló control de advertencia a la administración distrital el 21 de mayo de 2003, por cuanto encontró en auditoría realizada a la gestión fiscal de la Lotería de Bogotá durante la vigencia 2002, que esta entidad no realizó las gestiones necesarias para obtener el recaudo de las sumas correspondientes al 9% adicional de los derechos de explotación,

³² De diciembre 21 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias diciembre 21 de 2001

calculados en ese entonces en \$4.270 millones más los intereses de mora, situación que dio origen a la apertura de un proceso sancionatorio fiscal por estos hechos.

2.2.2 Comportamiento y transferencias derechos de explotación

Como se mencionó anteriormente, el artículo 23 de la Ley 643 de 2001 señala que los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance pagarán mensualmente a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos.

En el siguiente cuadro se observa el recaudo obtenido por los derechos de explotación para los años 2002 a 2004, y el monto que le corresponde a Bogotá (70% del total).

CUADRO 20
DISTRIBUCIÓN DERECHOS DE EXPLOTACIÓN
(Millones de Pesos)

VIGENCIA	DERECHOS DE EXPLOTACIÓN			
	SONAPI	ECHEVERRY	TOTAL	% BOGOTÁ
2002	25,014.1	22,432.3	47,446.4	33,033.6
2003	19,777.5	24,581.5	44,359.0	31,133.7
2004	20,581.1	26,678.7	47,259.8	33,276.5

Fuente: Lotería de Bogotá

Comparando los pagos frente a los mínimos contractuales (cuadro 21), se observa que el concesionario SONAPI, excepto por el año 2000, no ha cumplido los compromisos.

CUADRO 21
PAGOS CONCESIONARIOS VS. MINIMOS CONTRACTUALES
(Millones de pesos)

AÑO	PAGO EFECTIVO		MONTOS CONTRATO PARA C/U.	DIFERENCIA	
	SONAPI	ECHEVERRY		SONAPI	ECHEVERRY
2002	25.014.1	22.432.3	22.432.3	- 0 -	- 0 -
2003	19.777.5	24.581.5	24.579.2	4.801.7	- 0 -
2004	20.581.1	26.678.7	26.678.3	6.097.2	- 0 -
TOTAL	65.372.7	73.692.5	73.689.8	10.898.9	- 0 -

Cálculos realizados por la SAS Salud y Bienestar Social con información suministrada por la Lotería de Bogotá

Entonces, a 2004 la Lotería de Bogotá por el juego de chance ha dejado de recibir \$10.898.9 millones, que se esperan recaudar en la medida en que se resuelvan los litigios a su favor.

Una dificultad que se origina en la información del juego de apuestas permanentes radica en la libertad que la ley le confirió a los concesionarios para declarar las ventas obtenidas de su explotación. De esta manera, tanto la Superintendencia Nacional de Salud como la Lotería de Bogotá no reportan estas cifras y se limitan a comunicar lo correspondiente a derechos de explotación, denotando las dificultades y deficiencias que existen para ejercer un adecuado control y vigilancia sobre los recursos movilizados a través de este juego.

La supersalud solamente pudo suministrar información de la declaración de derechos de explotación presentadas por los concesionarios en el año 2004, ya que las cifras correspondientes a otras vigencias se encuentran en un proceso de depuración por las diferencias e inconsistencias encontradas en los reportes de los concedentes y concesionarios.

CUADRO 22
INGRESOS BRUTOS, PAGO DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y GASTOS DE
ADMINISTRACIÓN APUESTAS PERMANENTES VIGENCIA 2004

(Millones de Pesos)

MES	INGRESOS BRUTOS 2004	DERECHOS EXPLOTACIÓN	GASTOS ADMÓN
DICIEMBRE	30,921.3	3,900.4	37.1
NOVIEMBRE	28,811.6	3,472.1	34.6
OCTUBRE	28,648.2	3,449.8	34.3
SEPTIEMBRE	28,515.4	3,304.6	34.2
AGOSTO	29,818.1	3,551.8	35.8
JULIO	30,111.8	3,865.8	36.1
JUNIO	27,307.7	3,207.0	32.8
MAYO	28,083.9	3,519.1	33.6
ABRIL	26,427.7	2,899.7	31.6
MARZO	29,445.0	3,735.2	35.4
FEBRERO	27,202.0	3,234.8	32.6
ENERO	27,528.9	2,963.3	33.1
TOTAL	342,821.6	41,103.6³³	411.2

Fuente: Declaraciones Derechos de Explotación suministrada por SuperSalud.

La importancia de contar con información veraz se origina en lo contradictorio de las posiciones entre los concesionarios y la Lotería de Bogotá respecto a la dinámica del juego, ya que mientras los primeros argumentan que el mercado no permite generar las ventas y transferencias consideradas en el estudio base para la contratación, la segunda indica que en estudio de actualización realizado en abril de 2004 por el Centro Nacional de

³³ En el caso de Arturo Echeverry viene cancelando la diferencia en el mes de enero siguiente a la vigencia, es así como en enero de 2005 pagó \$5.450.161.105 para cumplir con lo pactado en el contrato.

Consultoría, el tamaño del mercado del chance para el 2004 incluso fue subestimado en un 8%.³⁴

Solamente teniendo una información veraz se puede dimensionar el mercado, teniendo en cuenta que se da por cierta la declaración de los concesionarios, ante la dificultad de realizar un control estricto y minucioso por parte de la Lotería de Bogotá, que es la instancia competente para ejercerlo. Así como es difícil cuantificar este mercado legal, más complejo resulta medir la evasión y elusión asociada al juego, que persiste, no obstante las reformas planteadas en la normatividad.

Respecto al monto de las transferencias giradas por la Lotería de Bogotá al Fondo Financiero (cuadro 23) se encuentran diferencias que resultan de la fecha en que se realizan los giros.

CUADRO 23
TRANSFERENCIAS AL FFDS POR APUESTAS PERMANENTES
(Millones de Pesos)

VIGENCIA	FFDS	LOTERÍA DE BOGOTÁ
2000	18,561.7	18,561.7
2001	23,417.4	24,432.1
2002	32,540.4	33,033.6
2003	29,264.1	31,133.7
2004	32,358.8	33,276.5

Fuente: FFDS y Lotería de Bogotá

Para el Fondo Financiero se cuentan los recursos en la vigencia en que se hace el giro, en tanto para la Lotería se acumulan al período al que corresponden. Entonces, por ejemplo, el Fondo incluye en el 2004 los saldos correspondientes a derechos de explotación de diciembre de 2003 y los saldos cancelados por ajustes al cumplimiento del contrato.³⁵

Sin embargo, cruzando los datos reportados por estas dos entidades, el Fondo Financiero no incluye \$245.7 millones por ajuste regalías mes de enero de 2001 (fecha de giro 23-03-01) y \$4.049.6 millones representados en el saldo contratos vigencia 2004.

³⁴ En el estudio realizado en 2001, el valor del tamaño del mercado para el año 2004 fue estimado en \$444.639 millones, y en el estudio de 2004 estimado en \$479.310 millones.

³⁵ Se recuerda que el Concesionario Arturo Echeverry viene cumpliendo con lo estipulado en el contrato, no obstante que adelanta proceso de demanda al mismo.



Ahora bien, si se toman los datos del FFDS, en promedio las transferencias aumentan el 18%³⁶, es decir, un porcentaje superior al que presenta la caída de las correspondientes por lotería (17%).

Si se siguen comportando las transferencias de manera similar, para los próximos años los recursos que recibirá la salud de Bogotá aumentarán por el efecto positivo del juego del chance, que en el análisis macro, se observó que representa más del 50% del mercado de los juegos de suerte y azar.

Desde otra perspectiva de análisis, interesa acercarse a establecer la eficiencia en las labores de control y vigilancia a cargo de la entidad concedente, Lotería de Bogotá, que recibe para gastos de administración el 1% del monto declarado como derechos de explotación.

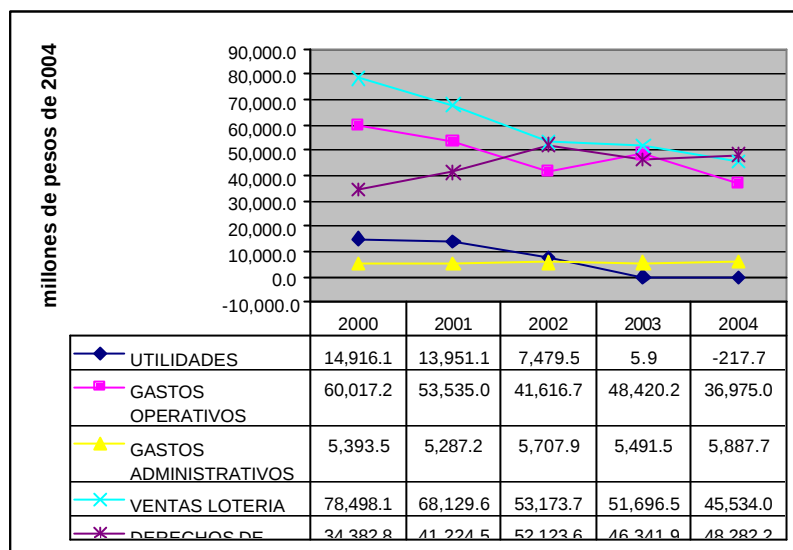
La Lotería de Bogotá para las labores de fiscalización cuenta con dos funcionarios que realizan visitas de inspección a los expendios de chance según programación de la Subdirección de Fiscalización, y con tres funcionarios para realizar visitas de inventario y control a los escrutinios. Como se mencionó anteriormente, este juego involucra no solo un volumen importante de recursos, sino de agentes distribuidos a lo largo y ancho de la ciudad, por lo cual se requeriría contar con un mayor número de funcionarios vinculados a esta tarea o disponer de un sistema de información que le permita aproximarse a conocer de manera técnica el monto de ventas reales de este juego y no dejarlo discrecionalmente a los datos reportados por quienes manejan el negocio.

2.3 PANORAMA GENERAL LOTERÍA DE BOGOTÁ

Vista la situación en conjunto de la lotería de Bogotá durante el período comprendido entre 2000 y 2004 (Gráfico 6), se tiene: La empresa ha operado con un nivel más o menos constante de gastos administrativos (servicios personales y gastos generales), que tan solo se incrementaron en 9,2% en términos reales al pasar de \$5.393,5 millones a \$5.887,7 millones; sin embargo, se observa una brecha importante frente al volumen de recursos que se destinaron para cubrir la operación y mantenimiento de sus productos en el mercado que en 2000 fueron \$60.017,2 y cerraron el 2004 con \$36.975,0 millones de pesos constantes de 2004.

³⁶ Este comportamiento se torna atípico en la vigencia 2003 donde se registra una disminución del 8.8% respecto del año 2002.

GRÁFICO 6
SITUACIÓN LOTERÍA DE BOGOTÁ 2000-2004



Fuente: Información suministrada por la Lotería de Bogotá

Las mayores erogaciones de gastos operativos se canalizaron para el juego de lotería³⁷, sin embargo el impacto esperado en las ventas de este producto no ha correspondido favorablemente, por cuanto el comportamiento de estos ingresos en los últimos cinco años presenta una reducción real del 42%, situación que sigue la misma tendencia nacional de reducción de ventas de las loterías.

De otra parte, en los primeros tres años del período analizado, se observa un crecimiento importante en los ingresos obtenidos por los derechos de explotación de las apuestas permanentes, a tal punto que en el 2002 se equipararon con los ingresos decrecientes de venta de lotería, para continuar con un leve repunte en la última vigencia. Al cierre del período analizado se observa que de manera general el nivel de ingresos tiende a la baja, mostrando que los derechos de explotación pese a que no han mantenido un ritmo de crecimiento constante, alcanzan un crecimiento real del 40% contrario al decrecimiento de las ventas de lotería.

El efecto de la situación anterior, se evidencia de manera contundente en el comportamiento del estado de resultados, que muestra un decrecimiento del

³⁷ Gastos como impresión y publicaciones, publicidad, plan de premios, impuesto loterías foráneas, publicación de resultados y realización de sorteos, entre otros.

101,5% en términos reales al pasar de un nivel de utilidades en el 2000 de \$14.916,1 millones de pesos constantes de 2004 a una pérdida de \$217,7 millones de pesos al cierre de la vigencia 2004, que en últimas se refleja en una disminución de los aportes a la salud de los bogotanos. El panorama anterior, amerita que la administración analice con mayor detenimiento las estrategias y resultados obtenidos en busca de alcanzar una mayor dinámica en sus juegos y un nivel óptimo de eficiencia.

2.4 APLICACIÓN DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR ADMINISTRADOS POR LA LOTERÍA DE BOGOTÁ

En general, la Ley 643 de 2001 establece los porcentajes en que se deben aplicar las rentas del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en el sector salud a fin de atender la prestación de los servicios de salud a la población vinculada, afiliación de dicha población al régimen subsidiado, gastos vinculados a la investigación en áreas de la salud y a cubrir el pasivo pensional del sector.

En el siguiente cuadro se presenta la aplicación de los recursos provenientes de los juegos administrados por la Lotería de Bogotá, según información del Fondo Financiero Distrital de Salud, donde se evidencia que la mayor cantidad de recursos se destina a prestar los servicios de salud de la población vinculada.

CUADRO 24
APLICACIÓN RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA LOTERÍA DE BOGOTÁ

(millones de pesos de 2004)
Millones de Pesos

APLICACIÓN DE DESTINO	AÑO 2000			AÑO 2001			AÑO 2002			AÑO 2003			AÑO 2004		
	LOTería	APUESTAS PERM.	OTROS JUEGOS	LOTería	APUESTAS PERM.	OTROS JUEGOS	LOTería	APUESTAS PERM.	OTROS JUEGOS	LOTería	APUESTAS PERM.	OTROS JUEGOS	LOTería	APUESTAS PERM.	OTROS JUEGOS
Aseguramiento de La Población Beneficiaria Niveles 1 y 2	6,419.4	9,280.8	0.0	9,670.7	15,208.4		1,341.3	4,230.2		1,146.2	3,804.3	8.8	1,029.8	4,206.6	10.9
Prestación de Servicios de Salud a la Población Participante Vinculada	8,170.1	9,280.8	0.0	4,176.5	6,569.8		8,460.9	26,032.3		7,264.9	23,411.3	53.9	6,501.6	25,887.0	67.5
Fondo de Investigaciones en Salud Colciencias				1,042.3	1,639.2		515.3	2,277.8		405.7	2,048.5	4.7	389.9	2,265.1	5.9
TOTAL	14,589.6	18,561.7	0.0	14,889.4	23,417.4		10,317.4	32,540.4		8,816.8	29,264.1	67.4	7,921.3	32,358.8	84.4

Fuente. Fondo Financiero Distrital de Salud

2.5 DE LAS TRANSFERENCIAS DE ETESA

Como empresa administradora de recursos para la salud, le compete recaudar y transferir los ingresos generados por la explotación de los juegos novedosos, localizados, promocionales y rifas, en el ámbito nacional.

En lo que corresponde a Bogotá, las transferencias de ETESA durante el período analizado ascienden a \$62.054,3 millones.

CUADRO 25
TRANSFERENCIAS DE ETESA A BOGOTÁ, D.C

(Millones de Pesos de 2004)

BOGOTÁ D.C.	2002	2003	2004	2005*	TOTAL
FFDS	10,129.4	12,061.8	13,444.3	5,598.8	41,234.3
FONPET	0.0	10,363.8	7,088.8	5,649.2	23,101.8
TOTAL	10,129.4	22,425.6	20,533.1	11,248.0	64,336.1

Fuente: ETESA

*las transferencias son realizadas dos veces al año semestre vencido, así por ejemplo, las transferencias del 2005 corresponden a los recursos generados en el segundo semestre de 2004.

Las mayores transferencias de ETESA al distrito capital se originan en la autorización y los derechos de explotación de los juegos SUPERASTRO MILLONARIO, promocionales y localizados, entregados al Fondo Financiero Distrital para atender la oferta y demanda en la prestación de los servicios de salud³⁸

Por la explotación del juego de BALOTO de 2002 al cierre de 2004 se han transferido al FONPET Bogotá \$23.101.8 millones, que de acuerdo con la Ley 643 de 2001 se dirigen a cubrir el pasivo pensional del sector salud, quedando pendiente de transferir los recursos generados por la explotación del juego durante 2001.

CUADRO 26
TRANSFERENCIAS EFECTIVAS AL FONPET

(Millones de pesos de 2004)

AÑO	NACION	BOGOTÁ	%
2002	0.0	0.0	0
2003*	49,686.0	10,363.8	20.9%
2004	35,328.2	7,088.8	20.1%
2005	27,177.9	5,649.2	20.8%
TOTAL	112,192.1	23,101.8	20.6%

Fuente: ETESA

*En el 2003 se giro a Bogotá lo correspondiente al I y II semestre

³⁸ Parágrafo 1 del artículo 42 de la ley 643 de 2001

de 2002 y I semestre de 2003

Visto el tema en el ámbito nacional, desde el inicio de operación de este juego, las transferencias efectivas al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET³⁹, ascienden al cierre de 2004 a \$112.192,1 millones (cuadro 26), correspondiéndole al ente territorial Bogotá el 20.6%.

En este sentido es importante mencionar que la operación del Baloto durante el 2001, según información suministrada por ETESA, generó transferencias por \$8.728,9 millones que con validación de rendimientos a noviembre 30 de 2004, alcanzaban la suma de \$10.764,4 millones; valores que se encuentran en poder de ETESA sin hacer efectivo ninguna transferencia al FONPET.

La Ley 643 de 2001 en su artículo 42 parágrafo 3, señala: *“Los recursos... y del lotto en línea, se destinaran en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo de acuerdo con la ley 60 de 1993, en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinara a la financiación de los servicios de salud...”* En virtud de lo anterior, el fondo pensional territorial de Bogotá participaría de estos recursos, que siguiendo la tendencia de las transferencias efectivas a Bogotá durante los años 2002 a 2004, serían del 20.6%, que aplicado al valor de noviembre de 2004 (\$10.764.4 millones), alcanzarían la suma de \$2.217.4 millones, cifra que aumentaría obteniendo la liquidación de intereses más capital a la fecha real de la transferencia.

De las cifras obtenidas se puede señalar que dentro de los argumentos esgrimidos por ETESA, la razón de la no transferencia de estos recursos radica en un vacío legal, originado en la liquidación de ECOSALUD y la creación de ETESA.

En Diciembre 22 de 1999 se celebró contrato con GTECH FOREIGN HOLDING CORPORATION, operador del juego, y los derechos de explotación que representan las transferencias que se hacen al sector salud, se regulaban por lo señalado en el artículo 43 de la Ley 10 de 1990. En ese entonces, ECOSALUD S.A.⁴⁰ era la empresa estatal encargada de administrar el juego y transferir los recursos derivados del mismo.

Con la liquidación de esta empresa y la creación de la Empresa Territorial para la Salud, según argumento de ETESA, se adelantaron dos procesos diametralmente opuestos, que no implicaban la fusión por absorción entre compañías, *“razón por la cual no existe responsabilidad de la creada sobre las*

³⁹ Creado mediante la Ley 549 de diciembre 28 de 1999, Artículo 3.

⁴⁰ ECOSALUD, S.A. era una sociedad de capital público, creada con inversión de los Departamentos del país, la cual fue liquidada oficialmente por la Ley 643 de 2001.



*obligaciones de la liquidada salvo aquellas específicamente determinadas por la mencionada Ley 643 y las estipuladas en el acta de liquidación de esta última”.*⁴¹

Actualmente ETESA realiza la distribución de los recursos de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1659 de agosto 2 de 2002, que en el parágrafo transitorio del artículo 7º estipula que *“Para la distribución correspondiente a los recursos del año 2002, el Departamento Nacional de Planeación informará sobre los porcentajes de distribución dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la expedición del presente decreto”*.

De acuerdo con lo anterior, las normas mencionadas no hacen alusión a la distribución de los recursos generados en la vigencia 2001, por lo cual ETESA ha elevado consultas al DNP, Ministerios de Hacienda y Protección Social y la Contraloría General de la República, actuaciones que no han resultado exitosas.

Si bien esta situación afecta a todos los entes territoriales por cuanto no han tenido acceso a los recursos, para la Contraloría de Bogotá es de especial interés conocer cual ha sido la gestión adelantada por la administración Distrital dirigidas a obtener estos fondos, razón por la cual, el tema deberá ser analizado con detenimiento posteriormente.

⁴¹ En oficio No. 4849 de 31-05-05, respuesta de ETESA a consulta de información de la Contraloría de Bogotá.

CONCLUSIONES

El desarrollo normativo del monopolio como arbitrio rentístico de los juegos de suerte y azar consagrado en el artículo 336 de la Constitución Política ha sido lento, ya que se reglamentó diez años después con la Ley 643 de 2001 y, a su vez, los reglamentarios particulares de cada juego han sido expedidos en el 2003 (Apuestas Permanentes) y 2004 (Lotería). Incluso aún se encuentran sin reglamentación aspectos vitales como el relacionado con las reservas técnicas que deben constituirse como respaldo a los sorteos y la definición de los indicadores de eficiencia por parte del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar y el Ministerio de la Protección Social

El desenvolvimiento del mercado de juegos de suerte y azar se aleja de la figura de monopolio, existiendo una fuerte competencia de las diversas loterías regionales que existen en el país por captar el mismo mercado. Además existen otros juegos de azar como sustitutos afines, es decir, los consumidores acceden a diversos productos que reemplazan las loterías y de hecho existe un nivel de competencia importante.

Las distintas modalidades de juegos de suerte y azar, en el año 2004, produjeron ventas calculadas en \$2.7 billones que dejaron recursos para el sector salud por valor de \$373.911 millones. Las apuestas permanentes registran el mejor comportamiento y representan alrededor del 50% del total de ingresos, seguidas de las loterías que presentan ventas decrecientes; los juegos localizados se ubican en tercer lugar con gran dinamismo y el juego de Baloto constituye la cuarta fuente de ingresos con incrementos leves en los últimos tres años.

Las loterías presentan un alto volumen de emisión que se contrapone con un proceso de disminución constante de las ventas, situación que señala no solo la incapacidad de las loterías en establecer de manera técnica el número de billetes que deben emitir para responder efectivamente a la demanda del mercado, sino que además pone en tela de juicio el criterio de eficiencia que señala la Ley 643 (artículo 17) en la relación que se debe dar entre emisión y ventas.

Durante el periodo analizado, el monto de transferencias presentó en términos reales un decrecimiento del 28.7%, con un descenso drástico en 2002 y 2004, es decir, el sector salud en Colombia ha recibido menos recursos por concepto de loterías tradicionales y sorteos extraordinarios.

Los juegos de suerte y azar, especialmente loterías y sorteos extraordinarios, no mejoraron con la entrada en vigencia de la ley 643 de 2001; estas empresas tienen estructuralmente limitantes que tienen que ver con el impedimento normativo de generar nuevos productos y clasificación de juegos que puedan ayudar en la consecución de mayores recursos; presentan atraso tecnológico y adicionalmente realizan esfuerzos económicos de manera individual dada la competencia que presenta el mercado.

Dado que en los juegos de suerte y azar existe participación privada en la explotación como en el caso del Baloto a través de la compañía americana GTECH y la que se presenta en las apuestas permanentes o chance. Este antecedente visto desde la perspectiva de competencia y bajo el principio de trato nacional que rige los acuerdos y negociaciones de tipo internacional, podría dar lugar a que el tema se aborde de acuerdo con los intereses del gobierno americano, situación que para el tema de financiación de los recursos para salud, amerita del gobierno nacional una atención y preparación especial de tal forma que el sector salud no se afecte más de lo que actualmente se encuentra.

Los recursos derivados por derechos de explotación de las apuestas permanentes se confirman como la principal fuente de las transferencias de la Lotería de Bogotá a la salud de la capital, ya que en el año 2004 alcanzaron la suma de \$32.358.8 millones, en tanto el juego de lotería aportó \$7,921.3 millones.

En general, las ventas de la lotería tradicional de la Lotería de Bogotá, en términos reales han caído en un 42%.

Las ventas de la Lotería de Bogotá en la capital son inferiores a las que se registran fuera de su jurisdicción, debido a que en la ciudad le compiten fuertemente las Loterías Nueve Millonaria y Boyacá, especialmente. Sin embargo, esta situación no perjudica los recursos de la salud de la ciudad, ya que las menores transferencias de la Lotería de Bogotá se compensan con recursos obtenidos por el impuesto de loterías foráneas

Las acciones de comercialización que ha implementado la Lotería de Bogotá para atenuar la caída en las ventas de su producto tradicional y hacerlo más atractivo para los jugadores, no han arrojado resultados positivos, ni han sido solución a la problemática estructural del juego. En este sentido, se necesitan ajustes que incluyan elementos de modernidad, transparencia y eficiencia, con relaciones comerciales y económicas favorables, que deben partir de la revisión de la oferta que existe actualmente en el país.



Los derechos de explotación que deben cancelar los concesionarios del juego de apuestas permanentes en Bogotá, son objeto de controversias judiciales, originados en el comportamiento del mercado que según los concesionarios está por debajo de las proyecciones soportadas en los estudios adelantados por la Lotería de Bogotá.

No se tiene dimensionado el mercado real de las apuestas permanentes, situación que dificulta las labores de vigilancia y control que debe ejercer la Lotería de Bogotá y en general, la Superintendencia Nacional de Salud. A lo anterior se suma el insuficiente recurso humano y económico con que cuenta la entidad para la realización de las visitas de fiscalización, además de los precarios sistemas de información que pudiesen soportar esta labor.

El FONPET- Bogotá no ha recibido los recursos correspondientes a la explotación del juego de Baloto por su operación en el año 2001, que a noviembre de 2004 alcanza la suma de \$2.217.4 millones.



ANEXO

PARTICIPACIÓN DE LAS LOTERÍAS EN LAS VENTAS NACIONALES

VIGENCIA 2000-2004

(millones de pesos de 2004)

LOTERIA	2000		LOTERIA	2001		LOTERIA	2002		LOTERIA	2003		LOTERIA	2004	
NUEVE MILLONARIA	87,873.3	11.65%	NUEVE MILLONARIA	73,082.8	10.86%	NUEVE MILLONARIA	58,548.5	10.28%	NUEVE MILLONARIA	59,208.7	12.29%	NUEVE MILLONARIA	52,189.5	12.37%
BOGOTA	78,498.1	10.41%	BOGOTA	68,129.7	10.13%	BOGOTA	53,173.7	9.34%	BOGOTA	51,696.6	10.73%	BOGOTA	45,534.1	10.80%
BOYACA	46,880.8	6.21%	BOYACA	48,407.6	7.20%	MEDELLIN	41,673.0	7.32%	MEDELLIN	43,785.0	9.09%	MEDELLIN	44,117.1	10.46%
MEDELLIN	43,717.8	5.80%	MEDELLIN	43,419.1	6.45%	BOYACA	41,569.3	7.30%	BOYACA	40,991.0	8.51%	BOYACA	39,531.5	9.37%
SANTANDER	39,908.8	5.29%	SANTANDER	40,463.8	6.01%	SUCRE	36,395.0	6.39%	SANTANDER	29,571.4	6.14%	SANTANDER	27,835.9	6.60%
VALLE	39,167.6	5.19%	CUNDINAMARCA	31,757.8	4.72%	CUNDINAMARCA	31,017.4	5.45%	CUNDINAMARCA	24,315.0	5.05%	CUNDINAMARCA	21,173.1	5.02%
CUNDINAMARCA	34,485.0	4.57%	VALLE	31,058.0	4.62%	VALLE	25,039.2	4.40%	VALLE	20,929.2	4.34%	VALLE	18,918.3	4.49%
CRUZ ROJA	24,153.0	3.20%	LIBERTADOR	18,986.1	2.82%	CRUZ ROJA	18,062.3	3.17%	CRUZ ROJA	18,662.5	3.87%	CRUZ ROJA	17,930.2	4.25%
MANIZALES	20,613.4	2.73%	MANIZALES	17,611.1	2.62%	LIBERTADOR	16,622.2	2.92%	CAUCA	14,885.2	3.09%	CAUCA	14,453.0	3.43%
CAUCA	19,384.7	2.57%	CAUCA	17,243.3	2.56%	CAUCA	15,920.3	2.80%	MANIZALES	14,137.3	2.93%	MANIZALES	12,058.4	2.86%
LIBERTADOR	18,127.4	2.40%	ATLANTICO	16,934.3	2.52%	MANIZALES	15,681.9	2.75%	ATLANTICO	12,638.8	2.62%	TOLIMA	11,144.8	2.64%
ATLANTICO	18,087.9	2.40%	BOLIVAR	15,865.1	2.36%	ATLANTICO	15,072.5	2.65%	LIBERTADOR	12,572.4	2.61%	QUINDIO	10,757.2	2.55%
BOLIVAR	17,034.1	2.26%	CRUZ ROJA	15,373.7	2.29%	BOLIVAR	13,839.0	2.43%	QUINDIO	11,357.3	2.36%	ATLANTICO	10,745.8	2.55%
QUINDIO	16,505.2	2.19%	HUILA	15,371.7	2.28%	QUINDIO	13,171.5	2.31%	BOLIVAR	11,045.8	2.29%	LIBERTADOR	10,638.5	2.52%
META	15,401.7	2.04%	QUINDIO	14,811.6	2.20%	RISARALDA	11,163.7	1.96%	TOLIMA	10,578.0	2.19%	RISARALDA	9,871.9	2.34%
TOLIMA	14,789.4	1.96%	META	13,074.0	1.94%	TOLIMA	10,960.4	1.92%	RISARALDA	10,199.6	2.12%	META	9,377.0	2.22%
HUILA	13,670.7	1.81%	TOLIMA	12,374.4	1.84%	CHOCO	10,953.5	1.92%	META	10,019.8	2.08%	BOLIVAR	9,027.1	2.14%
CHOCO	13,224.3	1.75%	CHOCO	12,187.3	1.81%	HUILA	10,867.3	1.91%	CHOCO	8,986.0	1.86%	CHOCO	8,102.9	1.92%
CUCUTA	11,845.7	1.57%	RISARALDA	10,934.4	1.63%	META	10,745.7	1.89%	CUCUTA	7,416.2	1.54%	HUILA	6,260.8	1.48%
RISARALDA	11,713.5	1.55%	CUCUTA	9,595.8	1.43%	CUCUTA	10,200.0	1.79%	HUILA	7,286.6	1.51%	EXTRAVERDE LOT BOG	6,203.6	1.47%
VALLENATA	9,750.3	1.29%	VALLENATA	7,907.6	1.18%	CORDOBA	8,227.3	1.44%	CORDOBA	5,931.4	1.23%	CUCUTA	5,951.4	1.41%
CORDOBA	7,763.3	1.03%	CORDOBA	7,550.1	1.12%	VALLENATA	5,833.6	1.02%	NARIÑO	3,761.1	0.78%	CAQUETA	3,737.6	0.89%
GUAJIRA	7,033.6	0.93%	NARIÑO	4,884.3	0.73%	NARIÑO	4,769.6	0.84%	CAQUETA	3,141.1	0.65%	EXTRA NACIONAL	3,487.3	0.83%
NARIÑO	4,404.2	0.58%	CAQUETA	4,337.6	0.64%	CAQUETA	3,574.0	0.63%	VALLENATA	2,411.7	0.50%	CORDOBA	3,434.8	0.81%
CAQUETA	3,929.6	0.52%	GUAJIRA	338.5	0.05%	GUAJIRA	3,120.6	0.55%	SUCRE	1,071.3	0.22%	NARIÑO	2,671.5	0.63%
EXTRA NACIONAL	0.0	0.00%	SUCRE	0.0	0.00%	SANTANDER	643.5	0.11%	GUAJIRA	0.0	0.00%	SUCRE	837.6	0.20%
EXTRAVERDE- LOT BOG	0.0	0.00%	EXTRA NACIONAL	0.0	0.00%	EXTRA NACIONAL	0.0	0.00%	EXTRA NACIONAL	0.0	0.00%	GUAJIRA	0.0	0.00%
SUCRE	0.0	0.00%	EXTRAVERDE- LOT BOG	0.0	0.00%	EXTRAVERDE- LOT BOG	0.0	0.00%	EXTRAVERDE- LOT BOG	0.0	0.00%	VALLENATA	0.0	0.00%
SUBTOTAL	617,965.0	81.92%	SUBTOTAL	551,699.7	82.00%	SUBTOTAL	486,845.0	85.49%	SUBTOTAL	436,598.8	90.60%	SUBTOTAL	405,990.7	96.26%
ECOLOT	415.3	0.06%	ECOLOT	0.0	0.00%	ECOLOT	0.0	0.00%	ECOLOT	0.0	0.00%	ECOLOT	0.0	0.00%
S.E. ASOCIADOS CIA LTDA	83,332.1	11.05%	S.E. ASOCIADOS CIA LTDA	76,311.9	11.34%	S.E. ASOCIADOS CIA LTDA	44,752.9	7.86%	S.E. DE COLOMBIA	23,056.1	4.78%	S.E. DE COLOMBIA	14,078.3	3.34%
S.E. DE COLOMBIA	52,677.0	6.98%	S.E. DE COLOMBIA	44,760.3	6.65%	S.E. DE COLOMBIA	37,874.7	6.65%	S.E. ASOCIADOS CIA LTDA	22,260.9	4.62%	S.E. ASOCIADOS CIA LTDA	1,712.7	0.41%
SUBTOTAL	136,009.2	18.03%	SUBTOTAL	121,072.2	18.00%	SUBTOTAL	82,627.6	14.51%	SUBTOTAL	45,317.0	9.40%	SUBTOTAL	15,791.0	3.74%
TOTALES	754,389.5	100.00%	TOTALES	672,771.9	100.00%	TOTALES	569,472.7	100.00%	TOTALES	481,915.8	100.00%	TOTALES	421,781.7	100.00%



BIBLIOGRAFÍA

BARONA Z., Bernardo y TRUJILLO P., Carlos. "Modelo de evaluación de empresas dedicadas al sector de loterías en Colombia". En Revista Estudios Gerenciales. Universidad ICESI. Revista No.74. Cali Enero - Marzo de 2000.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Problemas y retos de las loterías y juegos de azar en Colombia". Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas". Informe 5. 2001.

GONZÁLEZ, Jorge Iván et al. "La demanda de lotería y juegos de azar: Su realidad y sus potencialidades". Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia. En Revista Innovar No. 16. Julio – Diciembre de 2000. Pgs. 27-48.

MEMORIAS IX Congreso Federación Colombiana de Empresarios de Juegos y Apuestas FECEAP. 1992

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Ley 643 de 2001, Decretos 1350 de 2003 y 2975 de 2004 y Resolución 1270 de 2003.

PALACIOS H. y GARAY J. "Régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar". Documento preparado para Fedelco. 1995.

RODRÍGUEZ, Jorge Armando. "Juegos de azar y política Pública: Una Perspectiva Intergubernamental". En Revista PLANEACION & DESARROLLO. Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXVIII, No. 3 Julio-Septiembre 1997. Pgs. 281-305

SÁNCHEZ PEREZ, Germán y SÁENZ CASTRO, Jorge Enrique. "Determinantes y Cálculo de la apuesta máxima y la probabilidad de juego de Chance en Bogotá: Una propuesta econométrica". En Revista Economía & Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación. Vol I No. 1 Marzo 2002. Pgs. 199-210.