

PROBLEMAS ALREDEDOR DEL RECAUDO DE LOS DERECHOS DE
EXPLOTACIÓN EN EL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y
AZAR EN COLOMBIA

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público para la Gestión

Administrativa

Ana María Vega López

María Catalina Guerrero Cárdenas

Abogada

Universidad de los Andes

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa

Bogotá D.C.

29/05/2015

Tabla de contenidos	
Resumen	3
Introducción	4
Mapa Conceptual	5
Capítulo I: Los marcos generales	6
1.1. Período de 1886 a 1982	6
1.2. . Período de 1982 a 1986	7
1.3. Período de 1991 a la fecha	8
Capítulo II: Entidades	12
1.1. Coljuegos	12
1.2. . Ecosalud S.A	12
1.3. Etesa	14
1.3. Coljuegos	23
Capítulo III: Problemas alrededor del recaudo	41
1. Función Administrativa	41
2. Corrupción en el sector de los juegos de suerte y azar	45
3. Conclusiones	49
Bibliografía	54

¿Cómo mejorar la recaudación de recursos provenientes de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, para garantizar un recaudo efectivo?

Resumen

En la actualidad, la explotación de los Juegos de Suerte y Azar en Colombia, tiene una relevancia importante, en la medida que el Constituyente creó los monopolios como arbitrios rentísticos, con el objetivo de que sean una fuente de generación de recursos que coadyuven en la financiación de los servicios que el Estado Social de Derecho debe brindar y garantizar a todos los ciudadanos. Ello, por cuanto las rentas provenientes de dicha explotación son destinadas al sector salud. En ese sentido, se adelantará la revisión general sobre el modelo de gestión aplicado por las diferentes institucionalidades creadas a lo largo de la historia en Colombia para manejar el sector de juegos de suerte y azar.

Se efectuará un diagnóstico que permita recomendar cuáles son las mejores prácticas que en materia de eficiencia administrativa se deben emplear, teniendo en cuenta que, para que el principio de eficiencia sea eficaz, se requiere de una serie de herramientas estratégicas; como es la apropiación de tecnologías de información; selección, reclutamiento y desarrollo del personal; implementación de procesos adecuados que permitan evaluar y controlar las fallas que se vayan detectando, entre otras, y, que hagan parte de la lucha contra la corrupción.

Para enfrentar la problemática de regulación descrita, se propone la elaboración de una propuesta metodológica, con el fin de evitar, de nuevo, la liquidación de la entidad creada recientemente por el gobierno Nacional, para el manejo de los recursos, tal como ha ocurrido en tres oportunidades anteriores.

Palabras clave: juegos de suerte y azar, monopolio rentístico, corrupción.

Introducción

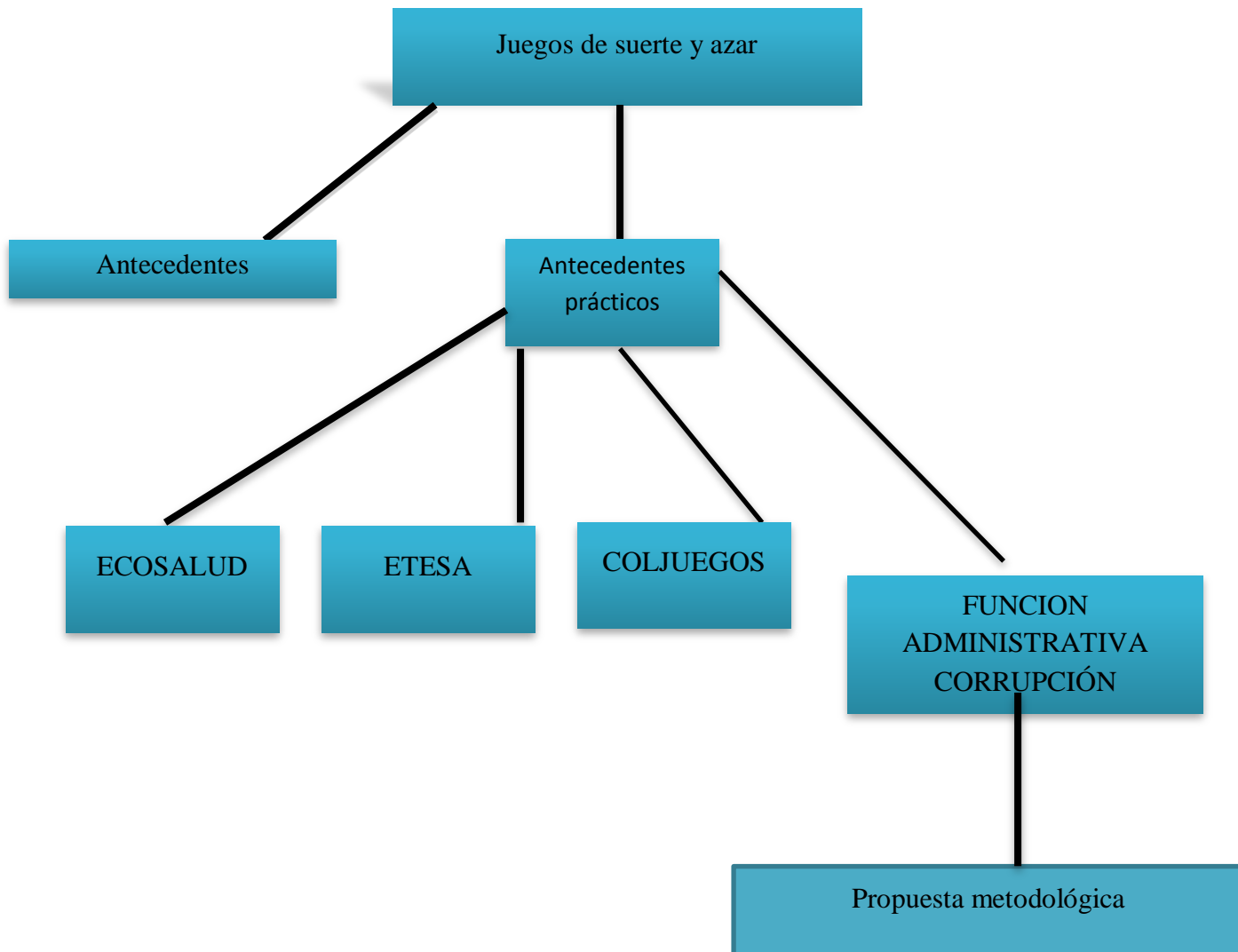
La evolución con la que el Estado colombiano ha explotado los juegos de suerte y azar, no ha permitido consolidar condiciones adecuadas para la administración eficaz y eficiente de dicha actividad. Dicha evolución se puede dividir en cuatro etapas. La primera corresponde al marco institucional que rigió la explotación de los juegos de suerte y azar desde el siglo XIX hasta finales de la década de 1980. La segunda comprende los cambios generados a partir de la expedición de la *Ley 10 de 1990* y la *Constitución Política de 1991*. La tercera inicia con el cambio institucional promovido por el gobierno desde comienzos de la década del 2000, cuando se creó, entre otras instancias, la Empresa Territorial para la Salud —ETESA- como empresa explotadora de los juegos de suerte y azar del orden Nacional. La cuarta etapa corresponde al proceso de liquidación de dicha Empresa desde el año 2010 y en las demás transformaciones que realizó el Gobierno sobre los componentes del esquema organizacional con el cual el Estado ejerce el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, con la creación de Coljuegos.

El tema de análisis planteado reviste gran importancia puesto que con este escrito se pretende mostrar que la política de gestión aplicada por Coljuegos hoy, no tiene mayor diferencia con la aplicada por las instituciones anteriores a ella.

El problema que se plantea

El problema se plantea de la siguiente manera: ¿cómo mejorar la recaudación de recursos provenientes de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, para garantizar un recaudo efectivo?

Mapa Conceptual



Capítulo I

Marco General

En el primer capítulo de este trabajo se presentarán los antecedentes que sirvieron de base para la creación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. En ese sentido, se encontrarán las principales entidades creadas por el gobierno para manejar el sector identificado en este documento.

1.1 Período de 1886 a 1932

A pesar de que la *Constitución de 1886* autorizaba la creación de monopolios rentísticos a favor del Estado, los juegos de suerte y azar no formaban parte de dicha categoría. Los Artículos 31 y 32 de la *Carta Política de 1886* establecían que para fines de utilidad pública definidos por el Legislador, podían vulnerarse los derechos de los particulares y en ese sentido facultar al Estado para la explotación económica exclusiva de ciertas actividades. Sin embargo, los juegos de suerte y azar no estaban sujetos a un régimen tan estricto de exclusividad y, para operarlos, los particulares solo requerían permiso expreso de las autoridades competentes.

No todos los juegos de suerte y azar estaban permitidos en el país, inicialmente, sólo podían operarse las loterías. La expedición de la *Ley 98 de 1888* reglamentó la operación de loterías en el territorio nacional. Los demás juegos de suerte y azar estaban sujetos a una fuerte sanción social que impedía su operación, lo cual se evidenció incluso a nivel legal en (la *Ley 88 de 1910* que sancionaba con cárcel a quienes ejercieran los juegos prohibidos).

La *Ley 98 de 1888* facultó al Gobierno para conceder permisos de funcionamiento, gravar los sorteos que realizaran las loterías y limitar el número de sorteos que podían

efectuarse en ejercicio de esta modalidad de juegos de suerte y azar. No obstante, el Gobierno no desarrolló una institucionalidad a nivel central con la cual pudiera hacer cumplir la normatividad expedida en esa materia.

Por medio de la *Ley 88 de 1910* y el *Código de Régimen Político y Municipal*, expedido al amparo de la *Ley 4 de 1913*, se concedió a las Asambleas Departamentales la facultad de prohibir, controlar y gravar el ejercicio de juegos que perjudicaran “la moralidad o el desarrollo de la riqueza pública.”

En el año 1923, con la expedición de la *Ley 64*, se creó el esquema institucional que ha perdurado hasta la actualidad, en el que la explotación de las loterías se descentralizó en los Departamentos. Estos se convirtieron en los sujetos habilitados para suscribir contratos de operación de loterías y se consagró por primera vez la destinación preferente de los recursos obtenidos de esta actividad hacia los gastos de asistencia pública, así como un porcentaje de participación mínima de los Departamentos en las rentas de los sorteos (14%).

Al conceder facultades de operación de loterías a los departamentos, la Legislación se volvió más estricta en el control de otras modalidades de juego. La *Ley 64* y los decretos que la desarrollaron (*Decreto 1986 de 1927*) prohibieron las rifas para proteger el mercado de las loterías.

La *Ley 12 de 1932*, con la cual el Gobierno pretendía generar rentas para afrontar el conflicto bélico contra Perú, destinó nuevamente rentas propias de la operación de loterías al Gobierno Nacional. Si bien los recursos que se extraían reducían el porcentaje anteriormente destinado a premios y no el destinado a los Departamentos, esta disposición estaba en contravía con la evolución de la legislación anterior. Esta Ley limitó el monto de recursos que podía obtener; es decir, la norma facultó al Gobierno con estas atribuciones hasta obtener

diez millones de pesos, por lo que es esperable que la situación anterior se hubiese restablecido con el paso del tiempo.

1.2 Período de 1982 a 1986

En 1982 se reglamentó la operación de apuestas permanentes. Con el fin de crear nuevas fuentes de financiación para la salud, la *Ley 1 de 1982* reglamentó la operación del chance y autorizó a las loterías que operaban al amparo de la *Ley 64 de 1923* para que lo explotaran, ya fuese de manera directa o por medio de concesiones a particulares.

La Ley estableció un régimen de participación de los Departamentos en las rentas de las apuestas permanentes. Si el departamento operaba el chance por intermedio de su propia lotería, las utilidades del ejercicio debían destinarse a la salud. Si lo operaba a través de un concesionario, éste debía girar al Departamento por lo menos el 10% de las apuestas brutas, recursos que, de igual manera, debían destinarse a financiar la prestación de servicios de salud.

La primera etapa de reglamentación de los juegos de suerte y azar en Colombia, si bien no establecía formalmente un monopolio sobre su explotación, sí establecía varias restricciones de acceso al sector. La regulación legal sobre los juegos de suerte y azar en Colombia garantizaba un acceso limitado de oferentes al mercado. Por un lado, el régimen de prohibiciones que era competencia de las autoridades departamentales; y, por el otro, las restricciones a la operación en los juegos permitidos, pues ella sólo era competencia de los Departamentos.

La *Constitución* de 1886 le otorgó al Estado derechos exclusivos sobre las rentas derivadas de la explotación de este monopolio.

1.3 Período de 1991 a la fecha

La *Constitución* de 1991 (artículo 336) reiteró la posibilidad, ya existente al amparo de la Constitución anterior, de establecer monopolios rentísticos a favor del Estado, con dicha figura, obtuvo derechos exclusivos de explotación sobre el sector de juegos de suerte y azar. Al respecto, el artículo constitucional señala lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

(CN.Art. 36).

Como se ve, el monopolio rentístico es una institución jurídica consagrada constitucionalmente en el artículo 336 de la *Constitución* que implica un régimen económico especial y excepcional para una actividad económica convirtiéndose en una excepción al régimen económico general de la *Constitución*, el cual se fundamenta en los principios de libertad de empresa y libre competencia. Las rentas obtenidas al amparo de dicha figura deben destinarse a fines de utilidad social. La *Constitución* garantiza la libre concurrencia al mercado de todos los sujetos. Sin embargo, al consagrar la posibilidad de establecer monopolios rentísticos a favor del Estado, estableció una excepción a ese régimen general, toda vez que los particulares ya no lo pueden explotar libremente. Para que eso sea posible, los monopolios rentísticos deben establecerse con la finalidad de generar rentas para la Nación, cuya destinación debe responder a un interés público o social.

La *Constitución política* de Colombia, definió el monopolio de juegos de suerte y azar como una actividad de arbitrio rentístico y de interés público y social, entendiendo, entonces, que los dividendos o las rentas que con el juego se generen no podrán tener una destinación específica diferente a la que señala la misma norma superior.

Para las rifas se concreta en la prestación de los servicios de Salud a la población vinculada, (se incluye la financiación de éstos, su pasivo pensional, prestacional) o para la vinculación al régimen subsidiado, en la forma prevista en las disposiciones pertinentes, favoreciendo a las personas de menores ingresos, todo ello, como se anotó, en ejercicio de las atribuciones de intervención en la economía por parte del Estado para garantizar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, conforme al artículo 334 constitucional; destinación que también apunta al fortalecimiento de la investigación en áreas de la salud que pertenecen a la Nación.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 11

En efecto, la *Constitución* no creó directamente y de manera específica los monopolios rentísticos sino que dejó al legislador su creación, además del señalamiento del régimen propio a que se refiere el inciso tercero del mismo artículo 336 y que comprende la organización, administración, control y explotación de los “arbitrios rentísticos” con carácter monopolístico, como lo es la explotación de los juegos de suerte y azar, dentro de los cuales se encuentran las rifas y los demás.

Debe concluirse, necesariamente, que estas actividades monopolizadas se deben realizar bajo autorización legal expresa o mediante la celebración de contratos con entidades públicas titulares del monopolio estatal, luego todas ellas se encuentran fuera del ámbito propio de los particulares, cuyo propósito es lucrativo y persiguen beneficios individuales, privados y personales, mientras que el monopolio **estatal de rentas derivado de la explotación de los juegos de suerte y azar** tiene un exclusivo propósito de obtención de recursos económicos con destino social, común y público, el cual corresponde a la formulación constitucional que apunta específicamente a la financiación del servicio de salud.

El propósito principal de un monopolio es generar rentas a favor del Estado, de allí su denominación de arbitrio rentístico. La Corte Constitucional, en relación con la figura legal del monopolio rentístico, en particular el que se ejerce sobre los juegos de suerte y azar, dijo que su propósito es “el de garantizar una fuente de recursos para el sector de la salud”, por lo tanto el Artículo 42 de la ley 10 de 1990 que definió el arbitrio rentístico de la Nación así:

Artículo 42 de la Ley 10 de 1990 modificado por el Artículo 285 de la ley 100 de 1993:

ARTÍCULO 42. ARBITRIO RENTISTICO DE LA NACIÓN. Declárase como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica en beneficio del

sector salud, de las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías, apuestas permanentes existentes y de las rifas aquí previstas.

La concesión de permisos para la ejecución de rifas que no sean de carácter permanente, cuyo plan de premios no exceda de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales, y se ofrezcan al público exclusivamente en el territorio del respectivo Municipio o Distrito, será facultad de los alcaldes municipales y distritales.

Las sumas recaudadas por concepto de permisos de explotación o impuestos generados por estas rifas se transferirán directamente al fondo local o distrital de salud.

PARÁGRAFO: El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento de estas rifas, así como su régimen tarifario.- (L.100 de 1993. Art.285)

Según la *Sentencia C-1108 de 2001* proferida por la Corte Constitucional, los recursos que obtiene el Estado por la explotación de un monopolio son, solamente, aquellos representados en la renta del negocio. En el caso específico del monopolio sobre los juegos de suerte y azar la jurisprudencia reconoce que deben descontarse, entre otros, los gastos de administración y el valor de los premios entregados al público en desarrollo de la actividad.

Capítulo II

En este capítulo se presentan cada una de las Entidades creadas por el gobierno para manejar el sector identificado en este documento.

De manera general se identifican cuatro (4) instituciones que han administrado el monopolio de los juegos de suerte y azar, así: (i) la Empresa Colombiana de Juegos de Suerte y Azar Limitada – COLJUEGOS (institucionalidad diferente a la que está actualmente

vigente), (ii) la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A. – ECOSALUD S.A., (iii) la Empresa Territorial para la Salud S.A. – ETESA S.A. y (iv) la recientemente creada COLJUEGOS.

A continuación se presenta el análisis frente a cada una de ellas, en punto a su origen y características principales:

1. Empresa Colombiana de Juegos de Suerte y Azar Limitada – COLJUEGOS

Fue una sociedad de capital público que se constituyó mediante la *Escritura Pública N° 4379 de 1990* en virtud de la autorización contenida en el artículo 43 de la *Ley 10 de 1990*, en la cual se asociaron la Nación y algunas entidades territoriales para explotar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes.

Fue constituida en virtud de lo establecido en el artículo 43 de la *Ley 10 de 1990* que autorizó la constitución y organización de una sociedad de capital público con la participación de la Nación y las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, titulares de los monopolios rentísticos de las loterías existentes, cuyo objeto sería la explotación y administración del monopolio rentístico de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes, declarado como de la Nación por el artículo 42 de la misma ley. "Con fundamento en los artículos 42 y 43 de la citada *Ley 10 de 1990* y en el *Decreto 130 de 1976*, se constituyó la sociedad denominada Empresa Colombiana de Juegos de Suerte y Azar Ltda.

COLJUEGOS, la cual posteriormente se transformó en la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A. ECOSALUD S.A., cuyos estatutos sociales fueron aprobados por el Gobierno Nacional mediante *Decreto 271 de 1991*.

2. Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A. – ECOSALUD S.A.

En el marco de la *Ley 90* y de la *Constitución Política*, se creó a comienzos de la década de los noventa la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A. – ECOSALUD S.A., cuyo objeto consistía en explotar y administrar el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar diferentes de loterías, chance y rifas menores.

El artículo 43 de la *Ley 10 de 1990* autorizó la creación de una sociedad de capital público en la que serían socios la Nación y las entidades territoriales que estuvieren explotando loterías. Este órgano estaría encargado de la administración de los recursos que se generasen por medio de la explotación del monopolio sobre los juegos de azar en él comprendidos. El *Decreto 1434 de 1990* señaló los lineamientos básicos para su constitución y el *Decreto 271 de 1991* le dio vida jurídica a la empresa denominada ECOSALUD S.A.

Además de administrar el monopolio, la Empresa era responsable de distribuir las rentas de los juegos de suerte y azar con base en las reglas de distribución fijadas por la *Ley 10 de 1990*. El artículo 43 de la mencionada Ley estableció que, durante los primeros cinco años de vigencia de la ley, el 10% de los ingresos del monopolio se destinarían a cubrir las prestaciones sociales de los trabajadores; el 40% se destinaría a los municipios en proporción a las ventas de juegos que en ellos se realizaran (cifra que subiría al 50% una vez terminara la vigencia del primer rubro); y el 50% también se destinaría a los municipios, pero su repartición estaría en función de su población y del nivel de desarrollo socioeconómico.

En el caso de apuestas realizadas en eventos deportivos, los recursos se destinarían de manera diferente: 40% correspondería a los municipios, otro 40% al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, finalmente, un 20% a Coldeportes.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 15

La *Ley 6 de 1992* creó como medida para fomentar la actividad hípica en el país, un derecho de explotación de sólo 1% de las apuestas brutas.

Con el fin de que la denominada ECOSALUD S.A., tuviera mayor rentabilidad y así garantizar un mayor control en el recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico se habló en el *Decreto 271 de 1991* de un control fiscal, donde se indicó que:

Artículo 41. CONTROL FISCAL. La Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal de la Sociedad según las normas legales sobre la materia y atendiendo a su naturaleza jurídica y a su autonomía.

Artículo 42. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Sin perjuicio del control fiscal que consagra el artículo 41 la Superintendencia Nacional de Salud, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le otorga la Ley 15 de 1989 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o reglamentan.

Artículo 43. AUDITORIA INTERNA. La Sociedad tendrá un Auditor Interno nombrado por el Consejo Directivo que ejercerá las funciones de control previo y perceptivo de los fondos, valores y bienes de la Sociedad así como los demás que éste le asigne de conformidad en las normas legales sobre la materia.

ECOSALUD S.A. fue liquidada después de diez años debido a problemas de eficiencia. En la ponencia para primer debate del *Proyecto de Ley 214/2000* que más adelante se convertiría en la *Ley 643 de 2001*, se señaló que la entidad “tuvo desde su origen contradicciones insolubles”.

La entidad actuaba como operadora de juegos, pero además como instancia reglamentadora del sector”.

De manera adicional, si bien la empresa triplicó las tarifas, ellas no significaron un aumento en el recaudo, sino, por el contrario, una disminución de cincuenta y cinco por

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 16

ciento (55%) en él. En conclusión, mientras prácticamente se doblaron los gastos de administración, los ingresos disminuyeron a la mitad.

A dichos problemas se sumaron el alto nivel de ilegalidad y evasión en el sector de juegos de suerte y azar que la empresa no controló de manera efectiva. Los juegos explotados por ECOSALUD (casinos, máquinas tragamonedas, bingos y esferódromos) eran, sumados a las rifas municipales, las principales fuentes de ilegalidad del sector en el año 1997. En el año 2001 había estimaciones de evasión de juegos de alrededor del 51%.

3. Empresa Territorial para la Salud – ETESA

Desde el año 2001, con la expedición de la *Ley 643*, se fijó el Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar en Colombia, en ese mismo momento se creó la Empresa Territorial para la Salud —ETESA- y se liquidó la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud ECOSALUD.

ETESA, atendiendo los principios de la función administrativa, tenía como objeto *“la explotación como arbitrio rentístico de los juegos definidos por esta ley como novedosos, los que en la misma expresamente se le asignen y los demás cuya explotación no se atribuya a otra entidad”*. De esta manera, se reemplazó a ECOSALUD S.A., para que con la creación de ETESA se subsanarían los problemas administrativos y de corrupción que se encontraron en la anterior entidad.

De este modo, ETESA se conformó como una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, adscrita al Ministerio de Salud, cuyo control administrativo se concentraba en el nivel central pero mantenía participación de las entidades territoriales, pues algunos miembros de su Junta Directiva eran nombrados por la asociación de Departamentos y de Municipios (alcaldes y gobernadores).

A su vez, la *Ley 643 de 2001*, asignó en la nueva entidad administradora del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, **las facultades de control, fiscalización,**

regulación y vigilancia de todas las modalidades de juegos, así como estableció las condiciones para llevar a cabo su operación por parte de los particulares.

La ley definió las modalidades de Juegos de Suerte y Azar en los siguientes términos:

- **Juegos localizados:** son los que se operan con equipos o elementos de juego ubicados en establecimientos de comercio, a los cuales asisten jugadores como condición necesaria para poder apostar. En estos juegos se incluye los bingos, video bingos, esferódromos, máquinas tragamonedas y los operadores en casinos y similares. Para su operación se debe contar con la autorización y suscripción de un contrato de concesión.

- **Juegos Promocionales:** son organizados y operados con fines de publicidad y promoción de bienes o servicios, establecimientos, empresas o entidades, en los cuales se ofrece un premio al público, sin que para acceder al juego se pague directamente. (L.643/2001, Art.31).

- **Juegos Novedosos:** Inicialmente la *Ley 643 de 2001* los definió como cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes, de las apuestas permanentes y de los demás juegos a que se refiere dicha ley.

De otra parte, definió entre otros aspectos, lo referente a los titulares de las rentas del monopolio, los principios regulares, modalidades de juegos y operación, tarifas aplicables para la liquidación y pago de los derechos de explotación y gastos de administración, así como las acciones de fiscalización y sanciones aplicables para efectos del control.

Frente a los principios que rigen la actividad de juegos de suerte y azar, la *Ley 643 de 2001* señaló que:

ARTÍCULO 3. Principios que rigen la explotación, organización, administración, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar. La gestión de juegos de suerte y azar se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Finalidad social prevalente. Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones prestacionales y pensionales;

b) Transparencia. El ejercicio de la facultad monopolística se orientará a garantizar que la operación de los juegos de suerte y azar, esté exenta de fraudes, vicios o intervenciones tendientes a alterar la probabilidad de acertar, o a sustraerla del azar;

c) Racionalidad económica en la operación. La operación de juegos de suerte y azar se realizará por las entidades estatales competentes, o por los particulares legalmente autorizados o por intermedio de sociedades organizadas como empresas especializadas, con arreglo a criterios de racionalidad económica y eficiencia administrativa que garanticen la rentabilidad y productividad necesarias para el cabal cumplimiento de la finalidad pública y social del monopolio. Los departamentos, el Distrito Capital de Bogotá y los municipios explotarán el monopolio por intermedio de la dependencia o entidad establecida para tal fin;

d) Vinculación de la renta a los servicios de salud. Toda la actividad que se realice en ejercicio del monopolio, debe tener en cuenta que con ella se financian los servicios de salud y esa es la razón del monopolio. Dentro del concepto de Servicios de Salud se incluye la financiación de éstos, su pasivo pensional, prestacional y, los

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 19

demás gastos vinculados a la investigación en áreas de la salud. Los recursos obtenidos por los departamentos, Distrito Capital de Bogotá y los municipios como producto del monopolio de juegos de suerte y azar, se deberán transferir directamente a los servicios de salud en la forma establecida en la presente ley y emplearse para contratar directamente con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud a la población vinculada, o para la afiliación de dicha población al régimen subsidiado.

En cuanto a las modalidades de operación se establecieron dos, la directa que es la realizada por los Departamentos y el Distrito Capital por intermedio de empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de capital público. La operación a cargo de terceros es la realizada por conducto de personas jurídicas, en virtud de la autorización mediante contratos de concesión o contratos en los términos de *Ley 80 de 1993*.

Al igual que ECOSALUD, ETESA fue liquidada casi diez años después de su creación. La decisión de su liquidación estuvo sustentada, de nuevo, en problemas de eficiencia y en riesgos de corrupción a su interior.

La incapacidad de la empresa para generar recursos para el sector salud, se derivaba directamente de la inexistencia de estrategias efectivas para vigilar y controlar la operación ilegal, la evasión y la elusión de los derechos de explotación de los juegos de suerte y azar. Esta ausencia de estrategias estaba relacionada con la inexistencia de estudios actualizados sobre la ilegalidad en el país.

Para el año 2008 hubo déficit operacional por valor de 7.846,7 millones de pesos. Este déficit aumentó 431% con respecto al año anterior. Los ingresos operacionales, los cuales se componían en su mayoría por el 1% de los derechos de explotación de los juegos de suerte y

azar, no compensaban los gastos. Esto se debía sobre todo a la deficiente gestión de cobro frente a quienes explotaban de manera legal el monopolio, y el control frente a quienes no ostentaban ningún título para el efecto.

El Ministerio de la Protección Social realizó un estudio técnico para analizar la problemática de ineficiencia administrativa que venía presentando ETESA, concluyendo que la entidad era inviable. El Gobierno Nacional así lo entendió y lo manifestó de manera expresa al expedir el Decreto de supresión y liquidación, dejando, tras una corta transición, en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia —DIAN- las funciones de recaudo, control y sanción de conformidad con la *Ley 1393 de 2010*, la cual se creó para adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud.

Así, con fundamento con el artículo 52 de la *Ley 489 de 1998*, se ordenó la liquidación y supresión de la Empresa Territorial para la Salud —ETESA—mediante la expedición del *Decreto 175 de 2010*.

En dicho Decreto se señaló que ETESA continuaría con la administración de los contratos y actividades relacionadas con la administración del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, hasta tanto dichos contratos fueran cedidos, trasladados o asumidos por la DIAN, la Comisión de Regulación de juegos de suerte y azar¹, la Superintendencia Nacional de Salud o por las entidades u organismos que señalara el Gobierno Nacional.

Por su parte, la Superintendencia Nacional de Salud —SNS- continuó a cargo de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el monopolio de juegos de suerte y azar, además de las funciones asignadas por la *Ley 643 de 2001* consistentes en la vigilancia de la

¹Comisión de Regulación de JSA, creada mediante Decreto 130 de 2010. Sin embargo fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional mediante la *Sentencia C-252* del 16 de abril de 2010.

ley del régimen de monopolio y de los reglamentos de cada juego, así como la de llevar estadísticas, la recopilación de la información sobre el sector de los juegos de azar en Colombia y la aprobación del plan de premios de loterías.

El Gobierno Nacional lideró estudios para definir una propuesta institucional sobre el monopolio de Juegos de Suerte y Azar, encaminada a maximizar las rentas para la financiación de los servicios de salud.

Como resultado de los cambios normativos descritos anteriormente, y la redistribución de competencias entre la DIAN y ETESA en liquidación, la DIAN pretendía mejorar las condiciones en el desarrollo de la actividad y con esto mejorar la recaudación de los dineros para el sector salud.

Por medio de la *Resolución 7800 de 2010*, expedida por la DIAN, se distribuyeron las competencias en la diferentes dependencias de la entidad frente a las funciones asignadas en relación con los juegos de suerte y azar.

En cuanto a las funciones específicas, en materia de administración de control de los juegos de suerte y azar la *Ley 1393 de 2010* indicó lo siguiente:

ARTÍCULO 19. ADMINISTRACIÓN DE DERECHOS DE EXPLOTACIÓN. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, tendrá a su cargo la administración de derechos de explotación y los gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional.

Por su parte, el artículo 20 de la *Ley 1393 de 2010*, señaló las sanciones en las que incurrirá el operador en materia de sanción por la evasión frente a la declaración y pago de los derechos de explotación.

Teniendo presente la revisión general sobre las tres instituciones hoy liquidadas que existieron antes de COLJUEGOS (la actual), se tiene que no cambió el esquema de gestión.

Se puede identificar que la gran diferencia entre las dos primeras y la última es que existió mayor regulación y un poco de mayor control en el proceso de la liquidación y, finalmente, en materia de potestad sancionatoria esta facultad fue entregada a la DIAN.

ETESA no contaba con mecanismos para reducir la discrecionalidad y promover la rendición de cuentas del explotador, lo cual incrementaba los niveles de corrupción dentro de la entidad. Así mismo, la empresa tenía una capacidad reducida para explotar de manera eficiente y eficaz el monopolio de los Juegos de Suerte y Azar.

Por un lado, la Empresa no estuvo sujeta a reglas con las que se redujera la discrecionalidad de sus funcionarios y de los delegados que ejercían labores de seguimiento y control a la operación de juegos, ni a mecanismos de rendición de cuentas efectivos. La empresa contaba con los elementos institucionales básicos que propician la corrupción: *i)* monopolio sobre un bien o servicio; *ii)* discrecionalidad para decidir quién recibe de dicho bien o servicio y cuánto puede recibir; y *iii)* ausencia de rendimiento de cuentas sobre dichas decisiones (Ver *Gráfica 1*).

- + Monopolio
- + Discrecionalidad
- Rendición de cuentas

CORRUPCIÓN

Gráfica 1. Fórmula de corrupción **Fuente:** (Klitgaard, R, 1988, controlling Corruption, p.75).

ETESA tenía el monopolio sobre las autorizaciones de los juegos nacionales (i.e. era la única entidad que podía otorgar dichas autorizaciones y suscribir contratos de operación

para los juegos novedosos, localizados, promocionales, rifas, hipódromos y galleras); y sobre la facultad para hacer cumplir las obligaciones de los operadores y para liquidar y cobrar los derechos de explotación.

De otro lado, los delegados departamentales contaban con una amplia discrecionalidad. ETESA no tenía reglas claras y precisas para controlar la actuación que desplegaban frente al control.

En los contratos que ETESA suscribía con ellos no era claro el apoyo que se esperaba en las labores de control y seguimiento de los operadores, ni se especificaban condiciones básicas como los lugares de trabajo en los que se debía prestar el servicio. No había incentivos para que ejecutaran adecuadamente sus obligaciones, porque ni siquiera estaban vinculados bajo una relación legal o reglamentaria o un contrato de trabajo que generara responsabilidad fiscal o disciplinaria.

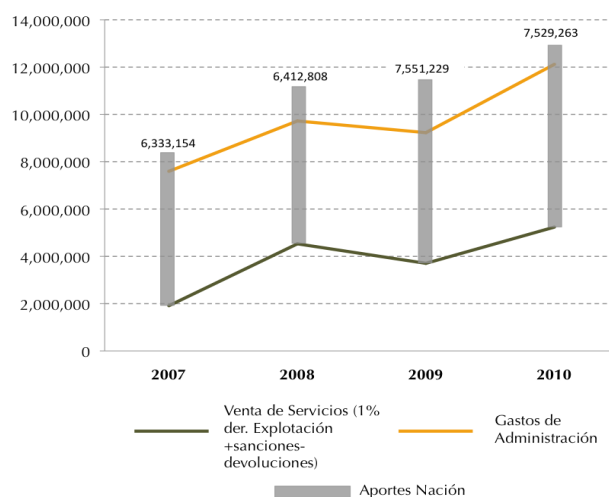
Además, la entidad no estaba sujeta a un esquema de rendición de cuentas efectivo. En primer lugar, su junta directiva tenía problemas de ausencia de conocimiento e intereses encontrados muy similares a los del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar. Ella no contaba con especialistas en el negocio de Juegos de Suerte y Azar que estuvieran incentivados a maximizar la rentabilidad. Esta junta, ni ninguna otra instancia, le exigieron a ETESA cumplir con metas en términos de las transferencias al Sector Salud, ni estimar el potencial de generación de recurso en el corto, mediano y largo plazo.

Al no tener ETESA la autoridad para aprobar reglamentos de los juegos no desarrolló capacidad interna para proponer un portafolio de Juegos de Suerte y Azar que mejorara las rentas. Esto implicaba una ausencia en la identificación de juegos nuevos que pudieran ser introducidos en el mercado colombiano y en la realización de estudios para estimar oportunidades de demanda.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 24

Los ingresos que recibía ETESA, como porcentaje de la explotación (1%), eran insuficientes para cubrir los gastos de operación, por lo que requería transferencias del Presupuesto General de la Nación que registraba como ingresos operativos sin serlo (ver Gráficas 2 y 3). La utilidad operativa de la empresa siempre era cercana a cero y no servía de indicador de la eficiencia de la explotación del monopolio.

ETESA no tenía un espíritu empresarial lo que limitó su emprendimiento por desarrollar nuevos negocios. En ese sentido, el esquema institucional se concentraba en recaudar las rentas de los contratos otorgados sin incentivos para atraer nuevos operadores, ampliar la operación de los actuales o promover la legalización. Ver gráfica 2



Gráfica 2. Brecha entre los ingresos por administración de los Juegos Suerte y Azar y los gastos administración de ETESA y su compensación con aportes de la Nación, cifras en miles de pesos corrientes. Fuente: Gráfica elaborada por el equipo consultor con base de información de los PYG de ETESA de los años 2007 a 2010-. (Contraloría General de la Nación, (2009.-) “- Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral, modalidad regular: ETESA.” (Año 2007)

Como se puede observar, parecería haber una relación directa entre la diferencia (negativa), es decir, entre los ingresos por “Venta de Servicios” (1% derechos de explotación

+ Sanciones - Devoluciones) y los gastos de administración de ETESA (sueldos + gastos generales + impuestos y contribuciones) y los recursos que otorga la Nación a través del Presupuesto General. La diferencia entre gastos e ingresos parece no mostrar eficiencias, en la medida en que no se logra, por ejemplo, obtener mayores ingresos por ventas con los mismos —o menores— gastos de administración (i.e. la proporción se mantiene).

El esquema organizacional para la explotación del monopolio rentístico ha presentado dos situaciones descritas a continuación: i) no tiene un principal que se vea afectado de manera directa por los resultados de la explotación; y ii) no cuenta con mecanismos para reducir la discrecionalidad y promover la rendición de cuentas del explotador.

En primer lugar, el Sector Salud es el destinatario —pero no el principal— de las rentas del monopolio rentístico. Esto ocurre porque la destinación de estas rentas es débil y reducida. De un lado, las necesidades de gasto en salud se fijan a priori de manera independiente de la variación en dicha fuente de financiación. De otro lado, el Sector Salud cuenta con fuentes de financiación adicionales y flexibles —en especial recursos generales de la Nación transferidos por el Ministerio de Hacienda— con las que puede cerrar la brecha de recursos generada por diferencias entre sus necesidades de gasto y la renta que genere el monopolio.

En segundo lugar, el Sector Salud carece de la capacidad y los instrumentos que se requieren para controlar la explotación del monopolio y, en esa medida, maximizar las rentas derivadas de esa actividad. Ésta es una consecuencia directa de que dicho Sector no sea el principal del monopolio. Esto se manifiesta en al menos tres aspectos.

El primero es que el Ministerio de Protección Social no definió indicadores para evaluar la eficiencia y gestión de ETESA, ni de los operadores de juegos nacionales. En consecuencia, en los diez años de operación de ETESA, nunca se evaluó su eficiencia ni gestión.

El segundo se refiere a la falta de capacidad del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar —CNJSA- para reglamentar juegos y aprobar las innovaciones de manera oportuna. Su conformación no asegura que sus miembros cuenten con el conocimiento especializado que se requiere para reglamentar y aprobar innovaciones. Además, sus miembros no tienen dedicación permanente, y la secretaría técnica debe ocuparse de tareas adicionales en el Ministerio de Salud relacionadas con la cooperación técnica internacional y los derechos humanos. Los representantes de los departamentos y municipios que hacen parte del Consejo podrían ver en los juegos nacionales una competencia de sus loterías, lo que pudo haber incidido en la inoportuna reglamentación de juegos nacionales nuevos o desmotivado su aprobación.

El tercer aspecto se refleja en la tendencia de Superintendencia Nacional de Salud a concentrar su labor en la supervisión de los juegos territoriales —en especial las loterías—, que son los que le permiten, en comparación con los juegos explotados por ETESA, mostrar mejores resultados. La entidad concentra los pocos recursos humanos, físicos y tecnológicos que tiene en la supervisión de dichos juegos, y dedica poco esfuerzo al control de los juegos nacionales.

4. COLJUEGOS

En el marco de la *Ley 1444 de año*, que otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, se creó, mediante la expedición del *Decreto 4142* del 3 de noviembre de 2011, la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar denominada COLJUEGOS, como una Empresa descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente la cual se caracteriza legalmente por desarrollar actividades de naturaleza industrial, comercial o de

gestión económica, permitiéndole acudir a las reglas del derecho privado para el desarrollo de su actividad.

COLJUEGOS tendrá como domicilio principal la ciudad de Bogotá, D.C. y su objeto será la explotación, administración, operación y expedición de reglamentos de los juegos que hagan parte del monopolio rentístico sobre los juegos de suerte y azar que por disposición legal no sean atribuidos a otra entidad.

La nueva empresa deberá enfrentar factores que limitaron la capacidad de ETESA para explotar el monopolio rentístico de los Juegos de Suerte y Azar. Estos factores están relacionados con *i)* corrupción, *ii)* falta de innovación, y *iii)* poco emprendimiento.

De acuerdo con el artículo 4 del *Decreto 4142 de año* en mención el patrimonio de la EICE COLJUEGOS estará constituido por:

1. Un porcentaje de los derechos de explotación que se pagarán por parte de los operadores como gastos de administración a COLJUEGOS.
2. Las partidas ordinarias o extraordinarias que se le asignen dentro del Presupuesto General de la Nación.
3. Los recursos que reciba a título de donaciones, legados y asignaciones de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, gobiernos o entidades gubernamentales extranjeros, organismos internacionales u organizaciones de cualquier naturaleza local, nacional o internacional.
4. Los recursos que a través de convenios se reciban de entidades públicas o privadas para el desarrollo de los programas de la Empresa o para su funcionamiento.
5. Los demás que adquiera o le sean asignados a cualquier título.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 28

El artículo 6 del *Decreto 4142 de año* establece que la dirección y administración de COLJUEGOS estará a cargo de la Junta Directiva y del Presidente, quien será un empleado de libre nombramiento y remoción, nombrado por el Presidente de la República.

El artículo 9 del *Decreto 4142 de año* define que la Junta Directiva de COLJUEGOS estará integrada por:

1. Dos (2) delegados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.
3. Dos (2) miembros independientes designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Para el desarrollo de sus funciones COLJUEGOS estará sometida al régimen de contratación aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de conformidad con el artículo 14 de la *Ley 1150 de 2007*.

Existen otras necesidades de cambio normativo que por su naturaleza requieren el trámite de una Ley de la República. La *Ley 643 de año* ha establecido varias disposiciones que limitarían la capacidad y la eficiencia de la nueva Empresa Industrial y Comercial del Estado que administre y explote los juegos de suerte y azar del orden nacional. Es entonces necesario hacer ajustes a nivel legal que permitan la operación eficiente de la nueva entidad.

Entre esos se encuentra i) permitir que la empresa administradora maneje todos los ingresos y costos asociados a la explotación del monopolio, de manera que las rentas sean un reflejo exacto del estado de pérdidas y ganancias de la empresa, a diferencia del régimen actual en el que recibe un porcentaje rígido de recursos para suplir los gastos de administración; ii) permitir que el administrador defina y eventualmente modifique los esquemas de obtención de rentas de los juegos, pues actualmente es la Ley la que define las modalidades de contratación y los porcentajes de participación del Estado en cada negocio; y iii) permitir que el MHCP pueda priorizar de acuerdo con las necesidades del momento, la

destinación específica de las rentas del monopolio dentro del sector salud, de manera que se eliminen las destinaciones obligatorias que actualmente tienen rango legal.

Es importante señalar que el Gobierno Nacional en materia de eficiencia administrativa ha realizado esfuerzos encaminados para que las entidades públicas modernicen su gestión administrativa, para lo cual creó el Departamento Administrativo de la Presidencia para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, que tiene por objeto asesorar al Presidente de la República en la implementación y estrategias gubernamentales orientadas a fortalecer la eficiencia de la Administración Pública para el buen uso de los recursos.

4.1 Coljuegos – Análisis de su estructura actual

En el caso de la empresa actual COLJUEGOS la estructura está basada en el proceso de generación de valor (ver Gráfica 3). Este tipo de estructura supera a las otras en términos de: *i*) flexibilidad para el desarrollo de nuevos negocios; *ii*) disminución de la vulnerabilidad a intentos de corrupción; y *iii*) aumento en el esquema de control de la calidad de los productos.

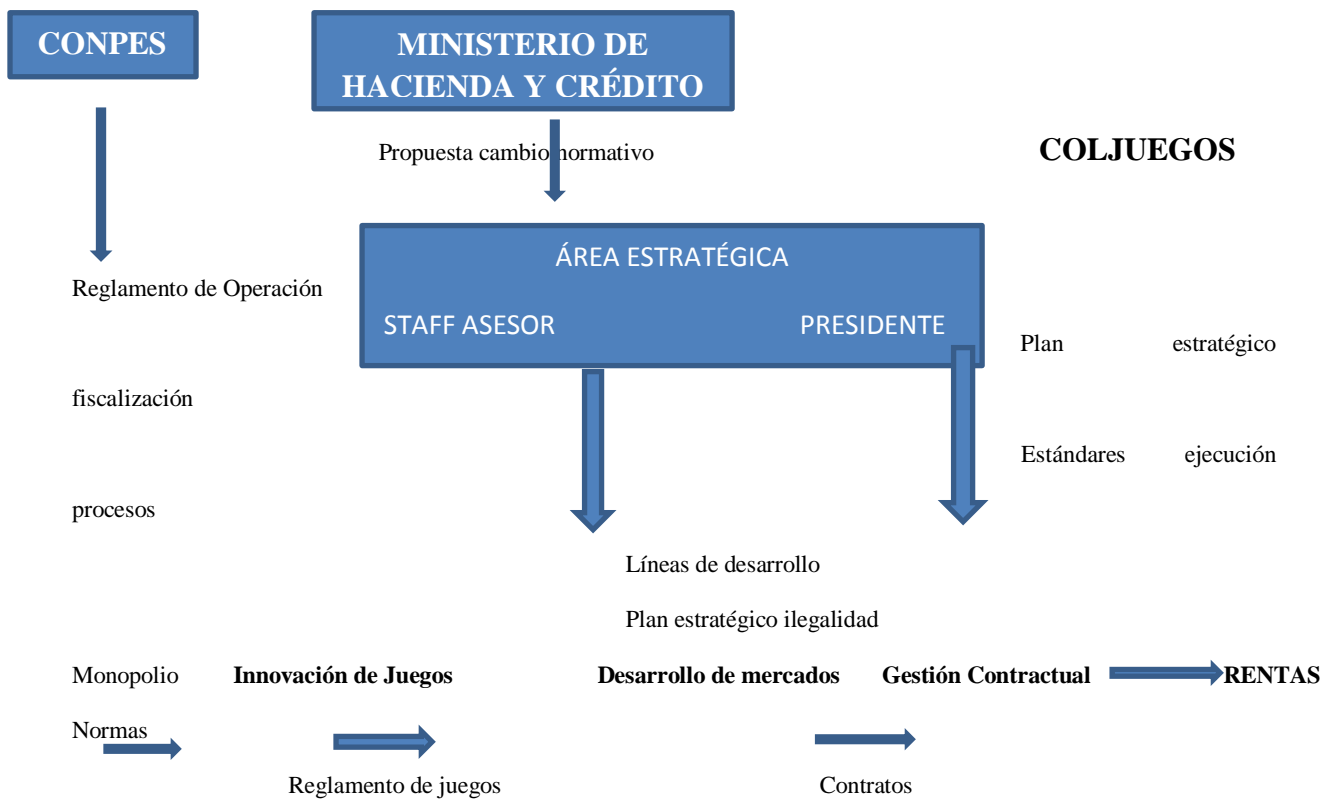
El diseño por proceso de generación de valor no restringe la capacidad de la empresa que pueda expandirse sin cambios en la estructura. En cambio, el diseño de vicepresidencias semiautónomas podrá generar inflexibilidades para el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio que no tendrían un área asociada y requerirían un ajuste de estructura previo (e.g. crear nuevas vicepresidencias para los nuevos juegos).

La separación de la estructura por partes del proceso: *i*) disminuye la vulnerabilidad de la organización a intentos de corrupción en la medida en que aumenta los costos de influir sobre la integridad de la gestión, y *ii*) crea puntos secuenciales de control dado que el producto de una vicepresidencia es el insumo de la siguiente. En el diseño de vicepresidencias semiautónomas las decisiones sobre la operación se concentran bajo una

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 30

misma persona lo que podría aumentar su vulnerabilidad a intentos de corrupción. En el caso del diseño de estructura funcional no existen responsabilidades claramente definidas lo que eleva los costos de control de los productos y dificulta la rendición de cuentas.

A partir de la definición del diseño funcional se establecen tres vicepresidencias, cada una especializada, de manera respectiva, en el desarrollo e innovación de juegos, el desarrollo de mercados para dichos juegos, y la fiscalización de los mismos. Los reglamentos de juegos que produzca la Vicepresidencia de Innovación serían un insumo para la Vicepresidencia de Desarrollo de Mercados, en donde se diseñarían e implementarían alternativas para la operación de dichos juegos a través de esquemas contractuales que maximicen la generación de rentas para la Empresa. La Vicepresidencia de Desarrollo de Mercados remitiría dichos contratos a la Vicepresidencia de Gestión Contractual para que ésta los administre.



RECURSOS HUMANOS, INSUMOS, TECNOLOGÍAS CONTABILIDAD

ÁREA DE APOYO

Gráfica 3. Cadena de generación de valor de COLJUEGOS **Fuente:** Estudio Técnico Coljuegos

La principal consideración para separar el control y seguimiento de los operadores en dos vicepresidencias está relacionada con los incentivos que tienen dichas áreas para diseñar y ejecutar esta función. Si se concentran esas responsabilidades en una sola área, es probable que concentre esfuerzo a controlar aquellos tipos de incumplimiento que le permiten hacer más visibles sus resultados frente a quienes están a cargo de evaluar su desempeño (i.e. mayor resultados con menor esfuerzo), aun cuando esto no conduzca a una maximización general de cumplimiento de las obligaciones asociadas con la operación de JSA. (Tirole, 1994, *The Internal Organization of Government*, p.20).

²Dicho problema de riesgo moral podría incluso generar costos mayores que los ahorros en coordinación que podrían servir de argumento para contar con una sola área que haga control y seguimiento a todos los tipos de incumplimiento.³

² Por ejemplo, si para quien evalúa el desempeño le resulta conveniente hacer control y seguimiento en términos monetarios, podría ocurrir que el área responsable de lograr en general mayor cumplimiento se esfuerce más en controlar y seguir la evasión. Los resultados que generan los otros dos tipos de cumplimiento (ilegalidad e infractores), si bien se podrían monetizar, no se calculan de manera inmediata como ocurre con el pago de rentas, lo cual podría incentivar menor esfuerzo para su control.

³ De acuerdo con Garicano (2000) las organizaciones existen para resolver problemas de coordinación en presencia de especialización. Sin embargo, existe una disyuntiva entre estos dos elementos de la organización. La coordinación está asociada con la definición de estándares entre las diferentes unidades de la organización, lo que va en detrimento de la

Además, existen razones de especialización de conocimiento y procedimientos que favorecen esta separación. El control de los operadores ilegales requiere de uso extensivo de personas para ubicarlos pero no necesita conocimiento especializado para verificar la operación (i.e. una vez detectado un operador ilegal la Empresa procede a la sanción sin importar las condiciones de operación). Por el contrario, el control de los operadores legales es simple en la ubicación pero costoso en la verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales que puede requerir de conocimiento técnico experto.

Esta separación del control a nivel misional se compensa por la coordinación de las acciones a nivel del área estratégica. El área estratégica debería asegurarse, entre otros aspectos, de que las estrategias de control y seguimiento que se planteen en cada plan de control no se contradigan entre sí. Se debe asegurar su complementariedad en la medida en que un objetivo fundamental de la Empresa es promover la legalización de los operadores ilegales y que los operadores legales cumplan todos los términos contractuales, incluido el cumplimiento en el pago exacto y oportuno de las rentas a favor del sector salud.

Por último, la cadena de generación de valor de la empresa estaría apoyada por un área cuyo objetivo sería garantizar que la capacidad administrativa, financiera y de recursos humanos de la Empresa que esté en línea con las mejores prácticas internacionales. Esta área cubriría las necesidades de tecnología, recursos humanos, procedimientos administrativos y servicios financieros que la empresa requiera para su adecuado funcionamiento. Ella llevaría a cabo la administración de todos los recursos económicos y financieros que recaude la

adaptabilidad a la que debe estar sujeta cada unidad especializada frente a distintas condiciones para desempeñarse de manera eficiente. (Hierarchies and the Organization of Knowledge in Production. p. 874-890

empresa por la explotación del monopolio rentístico y tramitaría su transferencia de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. De igual forma, sería la encargada de administrar los canales de atención de la empresa con sus clientes.

4.2 Coljuegos – Prospectiva año 2016

A continuación se presenta la prospectiva de implementación de COLJUEGOS hasta el año 2016. Dicha prospectiva se divide en tres niveles. El primero, que es propio de la organización de COLJUEGOS, está relacionado con tres líneas de diseño, que son *i*) transferir al Sector Hacienda la dirección y control estratégico del monopolio rentístico de los JSA; *ii*) crear COLJUEGOS; y, *iii*) desarrollar un esquema de gobierno corporativo para dicha Empresa. El segundo y tercer nivel de implementación corresponde a cambios regulatorios y políticos relacionados, de manera respectiva, con *iv*) crear un régimen legal que le permita a la EICE adaptar los diseños contractuales a la variedad de proyectos y transacciones y, *v*) definir una política con los principios y condiciones del Estado para la operación del mercado de JSA. Para cada nivel de implementación se definen actividades (recuadros grises) e hitos (frases en la parte superior del diagrama). Estos tres niveles son fundamentales para asegurar una explotación eficiente y eficaz del monopolio rentístico de los Juegos de Suerte y Azar.

Los resultados de la operación de COLJUEGOS, que deberían estar directa y completamente relacionados con los resultados de la explotación de las rentas del monopolio, deberían ser su principal medida de desempeño. A diferencia de lo que ocurría con ETESA, los ingresos de explotación del monopolio⁴ corresponderían a los ingresos operacionales de la empresa, y de estos se tendrían que descontar todos los costos de administración, directos e

⁴ En estos ingresos ya están descontados los premios y el margen de los operadores.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 34

indirectos. La empresa no tendría que contar con aportes de la Nación y el resultado final del ejercicio dependería directamente de la eficiencia de su gestión.

De los recursos transferidos a los entes territoriales como renta del monopolio (i.e. los resultados de COLJUEGOS) se deducirían todos los costos y cargos operativos, administrativos, de control y seguimiento y sociales asociados con la misma. Los costos incluirían todos los gastos del explotador como monitoreo, control y seguimiento, estudios de mercado y programas para mitigar los costos sociales que se derivan de los juegos de suerte y azar (e.g. programas de responsabilidad social empresarial).

El principal producto de COLJUEGOS son las rentas que genera para el Sector Salud. Además, produce productos secundarios como: (*ver tabla 1*) *i*) reglamentos de juego, *ii*) contratos de operación, *iii*) liquidaciones de sanciones y rentas en mora, *iv*) propuestas de cambio normativo, y *v*) propuestas de reglamentos de operación. Así mismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el principal de las rentas que genera la empresa, y a nivel interno, ésta también cuenta con clientes dentro de sus vicepresidencias.

Producto	Cliente
Rentas (Principal)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Reglamentos de Juego	Vicepresidencia de Operación (cliente interno)
Contratos de Operación	Vicepresidencia de Gestión Contractual y Fiscalización (cliente interno)
Liquidaciones de sanciones y aportes en mora	Operadores
Propuestas de Cambio Normativo	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Propuestas de Reglamentos de Operación	CONPES

Gráfica 4. Productos y Clientes de Coljuegos **Fuente:** Estudio Técnico Coljuegos

Con el fin de analizar cómo se puede mejorar la potestad sancionatoria de Coljuegos, en el rol de entidad encargada de la recaudación de recursos provenientes de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, para garantizar un recaudo efectivo, se hace necesario revisar de manera descriptiva los procesos misionales ejecutados por dicha Entidad.

4.3 Procesos Misionales COLJUEGOS

Los procesos misionales tienen como objetivo fundamental el diseño, producción y entrega de los productos y servicios que el cliente requiere para satisfacer sus necesidades, contribuyendo al mismo tiempo al cumplimiento de los objetivos de la empresa. El diseño corresponde, así mismo, a la estrategia definida para la entidad.

En el caso de COLJUEGOS los objetivos estratégicos que inciden directamente sobre la manera como han sido diseñados y estructurados los procesos son el fortalecimiento de la innovación y el mejoramiento de la posición contractual del mercado, la implantación de mejores prácticas para la fiscalización y el control a los contratos de concesión, y la lucha contra la corrupción y la operación ilegal.

Es así como se ha ideado que un área no tenga todo el control sobre el manejo de los operadores y las definiciones estratégicas que afectan la generación de valor de la entidad, sino que existan mecanismos que lleven a que un área de la entidad controle y conozca la producción generada por otras áreas de ella.

A continuación se ilustra el mapa general de los procesos misionales de COLJUEGOS:



Gráfica 5. Procesos misionales de Coljuegos **Fuente:** Estudio Técnico Coljuegos

2.4.3.1 Identificación de Necesidades

Identificar las necesidades presentes y futuras de los usuarios actuales y potenciales de los Juegos de Suerte y Azar y traducir esas necesidades en un portafolio actualizado de planes de negocio de juegos nuevos que se ponga a disposición del presidente de la empresa.

2.4.3.2 Actualización de Juegos

Mantener actualizados los reglamentos de los JSA mediante la introducción de modificaciones en el diseño o las características de los juegos que estén en línea con los desarrollos más recientes de la vanguardia en Juegos de Suerte y Azar.

2.4.3.3 Diseño de nuevos juegos

Elaborar los reglamentos de los juegos nuevos a introducir en el mercado de Juegos de Suerte y Azar.

2.4.3.4 Definición y ejecución de planes de mercado

Desarrollar formas innovadoras para hacer el mercadeo de los juegos actuales y nuevos que se ofrezcan en el mercado de Juegos de Suerte y Azar.

2.4.3.5 Identificación de Operadores Nuevos Extranjeros

Identificar operadores extranjeros para la firma de contratos de operación con la empresa y determinar su potencial de expansión (i.e. las capacidades requeridas para pactar contratos de operación de juegos nuevos con la empresa).

2.4.3.6 Identificación de Operadores Potenciales

Encontrar el emparejamiento entre los operadores con potencial de expansión (ya sean recientemente legalizados, actuales o extranjeros) y los juegos nuevos y actuales que provea el mayor incremento en rentas.

2.4.2.7 Evaluación y seguimiento de juegos actuales

Controlar la gestión de los operadores legales e identificar cuáles tienen el mayor potencial de expansión (i.e. las capacidades requeridas para pactar contratos de operación de juegos nuevos con la empresa).

2.4.3.8 Control de Operadores Ilegales

Legalizar a la mayor cantidad posible de operadores. Además, contar con información actualizada y completa sobre grupos heterogéneos de operadores ilegales, y liquidar y cobrar las sanciones correspondientes.

Llevar a cabo operaciones de cerramiento, decomiso y destrucción de las máquinas en los establecimientos ilegales de Juegos de Suerte y Azar.

Plan estratégico anti-ilegalidad.

Base de datos que contenga un listado de operadores ilegales identificados, sus datos, y las obligaciones adeudadas a la empresa por la operación ilegal.

Recursos obtenidos por el cobro de sanciones.

Contratos con operadores legalizados en ejecución.

Detección, cierre de locales ilegales; embargo y destrucción de las máquinas.

2.4.3.9 Gestión de relación con los operadores

Mantener una relación cordial y fluida con los operadores y resolver posibles conflictos de manera oportuna.

2.4.3.10 Fiscalización de condiciones contractuales

Verificar el cumplimiento de los compromisos contractuales pactados con los operadores.

Lineamientos estratégicos para el desarrollo de los contratos y las relaciones con los operadores (i.e. definidos por la Junta Directiva y el Presidente de la empresa).

Reglamentos de juegos (elaborados como producto del macroproceso de Actualización de Juegos y de Diseño de Juegos Nuevos).

Estándares para la ejecución de procesos (elaborados por la oficina de Aseguramiento de Procesos).

Contratos de operación suscritos por la empresa:

- Contratos que haya suscrito ETESA.
- Contratos suscritos con operadores legalizados (elaborados como producto del macroprocesos de Control de Operadores Ilegales).
- Contratos suscritos con operadores extranjeros (elaborados como producto del macroprocesos de Identificación de Operadores Extranjeros Nuevos).
- Contratos suscritos para la operación de juegos nuevos (elaborados como producto del macroprocesos de Identificación de Operadores Potenciales para Juegos Nuevos).

2.4.3.11 Cobro de sanciones

Cobrar las sanciones adeudadas a la empresa y llevar un registro del pago.

Estándares para la ejecución de procesos (elaborados por la oficina de Aseguramiento de Procesos).

Reportes de visita de las auditorías (elaborados como producto del macroproceso de Fiscalización de Condiciones Contractuales).

Reportes de fiscalización cuando se hayan cumplido las obligaciones contractuales (elaborados como producto del macroproceso de Fiscalización de Condiciones Contractuales).

Reportes con recomendaciones sobre cancelación o no renovación de los contratos (elaborados como producto del macroproceso de Fiscalización de Condiciones Contractuales).

2.4.4 Indicadores de desempeño de COLJUEGOS

Los resultados de la operación de COLJUEGOS, que deberían estar directa y completamente relacionados con los resultados de la explotación de las rentas del monopolio, deberían ser su principal medida de desempeño. A diferencia de lo que ocurría con ETESA, los ingresos de explotación del monopolio⁵ corresponderían a los ingresos operacionales de la empresa, y de estos se tendrían que descontar todos los costos de administración, directos e indirectos. La empresa no tendría que contar con aportes de la Nación y el resultado final del ejercicio dependería directamente de la eficiencia de su gestión.

De los recursos transferidos a los entes territoriales como renta del monopolio (i.e. los resultados de COLJUEGOS) se deducirían todos los costos y cargos operativos, administrativos, de control y seguimiento y sociales asociados con la misma. Los costos incluirían todos los gastos del explotador como monitoreo, control y seguimiento, estudios de mercado y programas para mitigar los costos sociales que se derivan de los juegos de suerte y azar (e.g. programas de responsabilidad social empresarial).

⁵ En estos ingresos ya están descontados los premios y el margen de los operadores.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 40

Finalmente, la nueva empresa además de ejercer un fuerte control contra la ilegalidad en esta industria, Coljuegos tiene la misión de promover el juego responsable y de modernizar el mercado de juegos de suerte y azar: “sólo con una industria responsable y con innovación podremos incrementar los recursos que recibe el Estado de los juegos de suerte y azar. También es necesario garantizar a los consumidores de apuestas la transparencia y los mejores estándares de juego

Capítulo III

Problemas alrededor del Recaudo

En el primero y segundo capítulo de este trabajo se presentaron los antecedentes normativos, prácticos, experiencias y criterios que sirvieron de base para la creación y explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. En ese sentido, se revisaron las principales entidades creadas por el gobierno para manejar el sector identificado en este documento, para presentar en este capítulo un diagnóstico acerca de las mejores prácticas en materia de eficiencia administrativa, que permita el desarrollo y aumentar las rentas para ser destinadas al sector salud, implementando los procesos adecuados que permitan controlar las fallas que se vayan detectando, entre otras, y, que hagan parte de la lucha contra la corrupción.

1. Función Administrativa

El Gobierno Nacional con la expedición de la Ley 489 de 1998 reguló el ejercicio de la función administrativa, determinó la estructura y definió los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. El artículo 1 de la Ley 489 de 1998, estableció los principios sobre los cuales la función administrativa debería desarrollarse, entre ellos, la eficiencia.

Desde el año 2001 con la expedición de la Ley 643 se fijó el Monopolio Rentístico de los Juegos de Serte y Azar en Colombia, en ese mismo momento se creó la Empresa Territorial para la Salud – ETESA - y se liquidó la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud Ecosalud. ETESA, atendiendo los principios de la función administrativa, tenía como objeto *“la explotación como arbitrio rentístico de los juegos definidos por esta ley como novedosos, los que en la misma expresamente se le asignen y los demás cuya explotación no*

se atribuya a otra entidad”, de tal manera que se generaran los respectivos recursos para los servicios de salud en Colombia.

Sin embargo, el no cumplimiento del citado principio en la administración de ETESA, llevó al Ministerio de Protección Social a realizar un estudio técnico que aconsejó la supresión y consiguiente liquidación de ETESA, proceso que inició con la expedición del Decreto 175 de 2010 y que finalizó en el año 2012, año en el cual entró en funcionamiento la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar – Coljuegos que había sido creada mediante Decreto Ley 4142 de 2011.

El monopolio de los Juegos de Suerte y Azar en Colombia ya tuvo tres intentos fallidos de administración del mismo, a causa de la inadecuada aplicación de directrices o mecanismos que permitieran combatir la burocracia y corrupción.

En ese sentido, se hace necesario analizar y determinar el modelo de gestión que se debe aplicar en la nueva institucionalidad, atendiendo los principios de la función administrativa y demás normas que ha venido expidiendo el Gobierno Nacional al respecto, para el logro de sus objetivos, que para el caso en concreto, se busca el desarrollo del sector de los Juegos de Suerte y Azar y el cumplimiento de la finalidad asignada por el legislador, la cual consiste en el financiamiento de los servicios de salud.

Adicionalmente, es preciso anotar que la gestión de esta nueva entidad juega un papel fundamental en la sociedad colombiana, teniendo en cuenta que en países como el nuestro, el servicio al sistema de salud, es precario y de difícil acceso y cobertura a todos los ciudadanos. Por lo tanto, sus resultados deben apuntar a maximizar las rentas generadas del monopolio rentístico para ser destinadas a los servicios de salud.

Es importante señalar que para lograr un efectivo modelo de gestión pública esta nueva Entidad, cuenta con el apoyo del Gobierno Nacional, que en materia de eficiencia

administrativa ha realizado esfuerzos encaminados para que las entidades públicas modernicen su gestión administrativa, para lo cual creó el Departamento Administrativo de la Presidencia para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, que tiene por objeto asesorar al Presidente de la República en la implementación y estrategias gubernamentales orientadas a fortalecer la eficiencia de la Administración Pública para el buen uso de los recursos.

De este modo, es menester ahondar en los criterios, prácticas y parámetros de la acción administrativa, especialmente, el que tiene que ver con la eficiencia, pues normalmente, éste hace referencia a la efectividad, a la capacidad de ofrecer rendimientos.

Así mismo, la doctrina ha dicho que la eficiencia se ocupa de la relación entre los costos asumidos (medios, recursos) y el fin perseguido (beneficio, éxito). El contenido mínimo de este principio es la obligación de conseguir el fin fijado con la menor cantidad posible de medios.

Del principio de eficiencia se deriva la necesidad de analizar cuantitativamente las distintas decisiones que se pueden adoptar, y favorecer el empleo más adecuado de los medios disponibles para la ejecución de los cometidos de la administración, que en este asunto compete al interés general, puesto que el mandato está dirigido a la generación de rentas para destinarlas a la salud.

Conforme a lo expuesto, entendemos por eficiencia la utilización satisfactoria de los recursos públicos, o el uso eficaz de los recursos económicos disponibles, como ejemplo de este principio, podemos citar las recomendaciones para optimizar la gestión contractual de las entidades públicas, encaminadas a la adecuada inversión de los recursos públicos, obteniendo estándares de calidad que les permitan cumplir con sus funciones constitucionales y legales, asunto que tiene un gran impacto en el régimen del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, puesto que, de acuerdo a la naturaleza jurídica de la nueva institución, esta cuenta con

un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Así mismo, podemos citar los parámetros generales de la publicidad de la gestión pública, en el marco de la estrategia de “GOBIERNO EN LINEA” que tiene como objetivo contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación.

Frente a este tema, Coljuegos debe implementar y asegurar la exigencia de estas pautas de una manera diligente en sus trámites administrativos.

Al respecto, es útil destacar que diligencia implica, en primer lugar, que la administración se abstenga de realizar trámites inútiles o innecesarios, que puedan ralentizar o gravar innecesariamente el desarrollo del procedimiento. Como verbigracia, se hace mención a la prohibición de requerimientos inútiles de documentos, por no ser necesarios para la tramitación o porque los mismos, ya se encuentran en poder de la entidad. Y en segundo lugar, supone la optimización de las actuaciones desarrolladas, evitando la reiteración injustificada de actuaciones.

Por tal razón, las directrices, políticas, estrategias o recomendaciones gubernamentales o doctrinales que se han expedido en pro del buen direccionamiento de las entidades del estado, deben claras, precisas y deben permitir que se adopten o atenden en sus diferentes procesos misionales que se implementen, con el propósito de asegurar que las actuaciones sean imparciales y soportadas en la normatividad que trate determinada materia.

De esta manera, adquiere también relevancia la aplicación del principio de eficiencia en la nueva institucionalidad para alcanzar los objetivos en que la dirección política concrete

el cumplimiento de la función de servicio a los intereses generales no solo en términos de legalidad, sino también de razonabilidad y eficiencia.

2. La corrupción en el sector de los Juegos de Suerte y Azar

Según el Banco Mundial, la corrupción es sin duda el mayor obstáculo para el desarrollo económico de un país.

La Real Academia Española de la lengua ha definido la corrupción como la acción y efecto de corromper.

De otro lado, según lo descrito en Transparency International, septiembre de 2011, define la corrupción como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados.

Según el Banco Mundial la corrupción se define como el abuso de autoridad pública con el fin de obtener beneficios privados, por lo cual aparece como producto de una conducta indebida por fuera de los parámetros y normas que han sido establecidas para el ejercicio de la función pública.

En Colombia la corrupción es un fenómeno que está socavando la legitimidad de las instituciones y la democracia, Según el informe de competitividad Global 2011-2012 del Foro Mundial , la corrupción es de lejos el factor más problemático para hacer negocios en Colombia.

En este orden de ideas, la corrupción afecta negativamente el desarrollo económico de un Estado.

Este fenómeno afecta de manera directa el fin primordial del monopolio que es la obtención preferencial de dineros o rentas a favor del Estado, los cuales tienen una

destinación exclusiva en aras de atender el interés público o social, que en el caso de los juegos de suerte y azar, se utilizan para atender las necesidades del sector salud.

El desarrollo de este sector se da bajo el principio de la transparencia que implica que se ataque la oferta ilegal de juego, que no es otra cosa que cualquier medio utilizado para ejercer una actividad establecida como monopolio de arbitrio rentístico, sin la respectiva autorización, permiso o contrato, o utilice elementos o modalidades de juego no oficial. Buscando que se incentive y promueva, desde la regulación que los operadores existentes trabajen bajo esquemas de prevención de lavado de activos.

Es por esto, que las Instituciones existentes a lo largo de la historia se han visto afectadas de manera directa por la ilegalidad de los operadores, generando con un esto un problema que afecta el recaudo y por ende aqueja la rentabilidad del negocio generando que las empresas creadas para manejar este monopolio se vean enfrentadas a una liquidación inminente.

Un claro ejemplo de este problema fue el caso sancionado por la DIAN Pereira en el cual mediante la Resolución No. 881 del 16 de julio de 2012, se impuso a la señora Francia Edith Valencia Giraldo, la sanción por valor de \$856.0000.000, al encontrarla responsable de operar ilegalmente 20 máquinas tragamonedas electrónicas, en el establecimiento denominado video Club El Castillo del municipio de Marsella – Risaralda.

Para operar los juegos localizados se requiere ser una persona jurídica y el objeto de la sociedad deberá ser explícito sobre la explotación de juego de suerte y azar. Por lo tanto, en el momento en que un operador deja de operar con la autorización inmediatamente entra en una situación de irregularidad y está dejando de aportar recursos que le pertenecen a la salud de los colombianos.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 47

El gobierno Nacional decide a través del *Decreto 4142* del 03 de noviembre de 2011, crear la Empresa Industrial y Comercial del Estado administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar denominada Coljuegos.

En la propuesta del diseño institucional se enmarcaron como objetivos principales aumentar el desarrollo de las rentas para la salud e implementar el desarrollo del sector de los juegos de suerte y azar bajo el principio de la transparencia.

Es por ello, que Coljuegos inicio la función de control de la operación ilegal, logrando que durante el 2013 se retiraran 4.309 elementos de juego y a junio de 2014 se han retirado un total de 3.192, cifras que consolidadas implican que Coljuegos ha avanzado en más de un 251% de lo que se logró en los últimos 7 años anteriores a esta entidad.

Visto lo anterior se hace necesario establecer que el fenómeno de la corrupción no sólo se presenta por parte de los Operadores sino también existe en los funcionarios de la Entidad.

El gobierno para ayudar a mitigar las consecuencias de la corrupción crea una Agencia Estatal denominada Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales que tiene como misión Vigilar la integridad del proceso de recaudo y la administración de los bienes, tributos, rentas y contribuciones parafiscales que realizan la DIAN, COLJUEGOS y la UGPP, con el propósito de proteger el patrimonio público y fortalecer estas instituciones para así generar mayores ingresos a la Nación y como visión , ser una entidad líder, punto de referencia nacional e internacional, altamente confiable con personal especializado y comprometido en la vigilancia del recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales, generadora de buenas prácticas para la transparencia en la gestión de recursos estatales.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 48

Cuatro años después de la creación de la Agencia se han investigado un total de 191.000 denuncias de las cuales el 7% corresponde a Coljuegos.

Finalmente, para poder impactar el tema de la corrupción se hace necesario generar estrategias novedosas que permitan, cambiar la mala reputación que se tiene por ser un sector vulnerable por la cantidad de efectivo que se maneja. En tal sentido, se procede hacer una propuesta para establecer un procedimiento pedagógico que permita fortalecer la gestión pública que desarrolla la Entidad y así garantizar mayor efectividad en el recaudo de los derechos de explotación generando con esto rentabilidad en la empresa.

Conclusiones

Coljuegos debe continuar fortaleciendo los ingresos del monopolio de juegos de suerte y azar para así incrementar los recursos con destino a la salud y garantizar su rentabilidad.

Esta Entidad, debe propender por realizar un estudio que permita determinar su verdadera productividad, lo anterior con el fin de poder diseñar una mejor política pública acorde con las necesidades y objetivos de la Entidad.

Para aumentar su rentabilidad debe continuar en la lucha contra el juego ilegal haciendo un mayor énfasis en los procesos de fiscalización de los operadores, con el fin de asegurar el recaudo.

Es importante generar un fortalecimiento de los Juegos de Suerte y Azar en Colombia, a través de estrategias que le permitan a los inversionistas y operadores del mercado crecer en su negocio y generar mayor confianza y seguridad para el apostador.

Implementar políticas claras y precisas que permitan consolidar un sistema gerencial basado en la aplicación efectiva de los principios de la función administrativa.

Se debe hacer énfasis en la corresponsabilidad de la ciudadanía, los operadores en la lucha contra la corrupción.

Propuesta procedimiento pedagógico

COLJUEGOS tiene como finalidad contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de la salud, así como garantizar que la operación de los juegos de suerte y azar esté exenta de fraudes, vicios o intervenciones tendientes a alterar la probabilidad de acertar o sustraerla del azar.

Para esto COLJUEGOS define unos objetivos dentro del código del Buen Gobierno Corporativo, con el fin de generar confianza de los consumidores y de la sociedad que permita mayor rentabilidad en la explotación del monopolio, con destino a los servicios de salud.

Dentro de esos objetivos están los siguientes:

- Promover la maximización de rentas, entendida como la obtención de la mayor cantidad de recursos para la salud, asegurando una operación rentable, promoviendo un juego responsable.
- Desarrollar actividades que permitan tener una gestión razonable y eficiente de los recursos propios y los de Estado, bajo el marco de una política de revelación de información robusta, oportuna y precisa, que contribuya al establecimiento de una entidad que sea modelo de gestión.
- Desarrollar el sector de los juegos de suerte y azar con los más altos estándares de seguridad, solidez, credibilidad, responsabilidad e innovación tanto en juegos nacionales como en juegos territoriales.

Visto lo anterior, está claro que la Entidad pretende ser reconocida por su modelo de gestión en el sentido de que con ella se transforme la industria de juegos de suerte y azar, nacional y territorial, en un sector responsable, transparente y sólido.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 51

Pero analizado este nuevo órgano del Estado se observa que dichas transformaciones no son reales por cuanto, esta entidad no es más que una copia de las anteriores institucionalidades hoy liquidadas, por eso en cuanto al procedimiento sancionatorio es necesario generar una propuesta, si bien es cierto los objetivos del Código de Buen Gobierno son buenos es necesario profundizar en cómo lograr cumplirlos.

Con esta propuesta pedagógica se pretende incentivar a que los operadores cumplan las siguientes obligaciones:

- Cumplir con el objeto del contrato y con las disposiciones vigentes
- Permitir el control, fiscalización y vigilancia por parte de las autoridades competentes.
- Velar por que la operación de los juegos esté exenta de fraudes, vicios o intervenciones tendientes a alterar la probabilidad de acertar o de sustraerla del azar.
- No realizar las prácticas prohibidas previstas en el artículo 4° de la Ley 643 de 2001.
- Asumir los riesgos de éxito o fracaso en la operación
- Liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación y gastos de administración que se generen por la operación.
- Mantener en lugar visible donde operen las máquinas o instrumentos de juego de suerte y azar, el acto administrativo de operación del establecimiento, la descripción de la forma y uso del juego y estructura del plan de premios.
- Abstenerse de trasladar los instrumentos de juego, dentro de los establecimientos de comercio a que se refiere el contrato, sin comunicarlo previamente a Coljuegos.

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 52

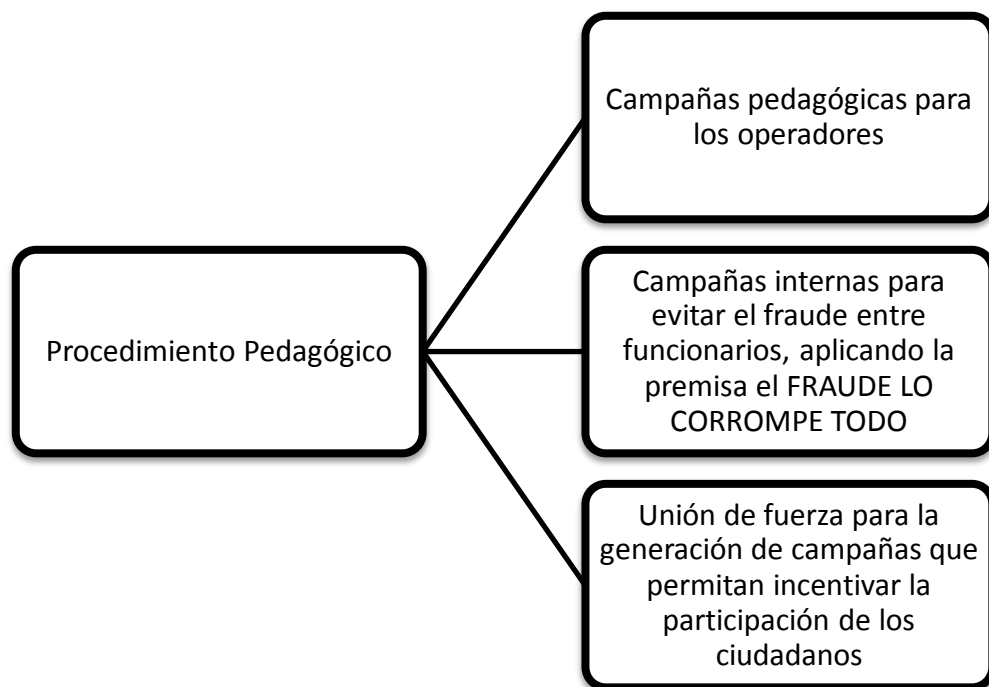
- Abstenerse de trasladar los instrumentos de juego a establecimientos diferentes a aquellos a que se refiere el contrato, sin la respectiva autorización.
- Pagar oportunamente, los premios a los jugadores.

Para incentivar a que los operadores cumplan con las obligaciones descritas anteriormente es necesario que exista un canal de comunicación entre la Entidad y estos, así como un control eficiente a cargo del ente que regula el sector.

El canal de comunicación que se cree debe propender por generar una conciencia de legalidad sobre la finalidad de las obligaciones impuestas y el bienestar que crea el conseguir el propósito planteado. De igual manera, concientizar a los operadores que la consecución del objetivo planteado redundará en beneficios propios, como lo es el caso de la eliminación de operadores ilegales que disminuirían la proliferación de establecimientos que sin pagar derechos de explotación, son competencia de los actores legales.

Como complemento del proceso mancomunado que se podrá adelantar de manera conjunta (Coljuegos – Operadores) estos podrán gestionar diversos tipos de programas para incentivar a los ciudadanos a participar en los Juegos de Suerte y Azar bajo la legalidad y en una estructura de responsabilidad social, dado el riesgo que representan los juegos de suerte y azar en la salud, y para ellos mismos el desarrollo de este monopolio rentístico.

Por último, COLJUEGOS con el ánimo de generar procesos de transparencia, podría adelantar diversas campañas en busca de generar conciencia dentro de sus funcionarios de la importancia de eliminar el factor de corrupción dentro de la Entidad, para no repetir procesos anteriores de liquidación del órgano cabeza del sector.



En general, se plantea que exista una corresponsabilidad entre la entidad que tiene la competencia sobre el arbitrio rentístico y los operadores de juegos, de manera que se cree una cultura de legalidad frente a un sector tradicionalmente reconocido por la informalidad en el cumplimiento de las obligaciones frente a las condiciones de explotación de aquél.

En esa lógica, tanto el ajuste en el monto de las sanciones de cara a la condición de razonabilidad y proporcionalidad, así como la implementación de medidas que coadyuven la gestión institucional frente a los funcionarios y los operadores o clientes de la entidad, se puede lograr una mejora institucional que permita consolidar una entidad que realmente responda al desafío que representa generar recursos para el sector salud, mediante la explotación de los juegos de suerte y azar.

Obras citadas

Banco Mundial, (2000). “*La calidad del crecimiento: clave para reducir la pobreza y mejorar la vida de todos*”, Washington, 1-7

Congreso de la República de Colombia. (16 de enero de 2001). *Ley 643 de 2001. Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.*

Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4168>

(12 de julio de 2010). *Ley 1393 de 2010. Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.*

Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39995>

(10 de enero de 1990). *Ley 10 de 1990. Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.*

Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3421>

(29 de diciembre de 1998). *Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 55

Constituyente, República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Recuperado de

[http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)

pdf

Corte Constitucional, República de Colombia. (23 de enero de 1996). *Sentencia C- 022 de*

1996. M. P. Alvaro Montenegro Garcia Recuperado de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-022-96.htm>

Diagnóstico acerca de la corrupción y gobernabilidad en Colombia: Elementos para la construcción de una estrategia anti-corrupción. 2002

Eberhard Schmidt, Assmann. (2003) BERHARD SCHMIDT – ASSMANN – La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema. p. 20

Eigen, Peter, (2001). “Informe sobre la corrupción mundial 2001”, Transparency Internacional- TI-, Recuperado de <http://www.globalcorruptionreport.org/>

Garicano, L. (2000) . Hierarchies and the Organization of Knowledge in Production. The Journal of Political Economy. (108). p. 874-890

Rose Ackerman, Susan, (2001). “ *La economía política de la corrupción*”, en K.A. Elliot (comp), *La corrupción en la economía global*, Limusa, México.

Perdomo Jaime vidal, Brito Ruíz Fernando, Malagón Pinzón Miguel, Atehortúa García Catalina, Díaz Perilla Viviana. (2005). Teoría de la Organización Administrativa Colombiana. Una visión jurídico- administrativa.

Parejo Alfonso. (1995). Eficacia y Administración, Tres Estudios. Edición Ministerio para las Administraciones Públicas.

Ministro de la Protección Social de la República de Colombia. (25 de enero de 2010).

Decreto 175 de 2010. Por el cual se suprime la Empresa Territorial para la Salud,

Problemas alrededor del recaudo de los derechos de explotación en el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en Colombia 56

Etesa, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0175_2010.html

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, .Coljuegos (2012). Estudio técnico para su creación informe gander consultores.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, (2012). Acuerdo Número 63 de 2012. *Por medio del cual se adoptan los estatutos internos de Coljuegos.* Recuperado de http://file://ugppdc.local/terremark03/TE_Data03/amvega/Downloads/Acuerdo%20%20063%20de%202012.pdf

Presidente de la República de Colombia. (3 de noviembre de 2011). *Decreto 4142 de 2011. Por el cual se crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, COLJUEGOS.* Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44683>

Tirole, J. (1994) The Internal Organization of Government. Oxford Economic Papers, New Series, 1, (46).

Wills Herrera, Eduardo, (2001), “Descentralización y corrupción en Colombia”, Dirección de desarrollo Territorial, Departamento de Planeación Nacional – DNP-, Santafé de Bogotá.