

Lotería,CR

LOTERIA NACIONAL
El caso de Costa Rica

Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez
Catedrático de Derecho Administrativo
Director Instituto de Investigaciones Jurídicas
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Jorgerp9@yahoo.com
jorgerp@hotmail.com
telfaxs 506 - 250 1160; 506- 259 4844

INDICE

Introducción

1. Reseña histórica

1.1 Períodos de la JPS

2. Origen de la lotería en Costa Rica

3. Naturaleza jurídica de la Junta de de Protección Social JPS

4. Objetivo de la Junta de Protección Social de San José JPS

5. Facultades de la Junta de Protección Social de San José JPS

6. Junta Directiva de la JPS

7. Funciones de la Junta Directiva de la JPS

8. Representación legal de la JPS

9. Definición de lotería

10. Naturaleza jurídica del billete de lotería antes del sorteo

11. Naturaleza jurídica del billete de lotería premiado

12. Naturaleza jurídica del contrato de lotería

13. Productos

13.1 Lotería nacional

13.2 Lotería popular o chances

13.3 Lotería tiempos

13.4 Tiempos apuntaditos

13.4.1 Metas principales

13.5 Lotería instantánea o raspadita

13.6 Lotería electrónica

13.6.1 Juega pega 1

13.6.2 Juega pega 2

14. Utilidades y recursos que genera la venta y comercialización de las loterías

14.1 Lotería nacional y lotería popular

14.2 Lotería tiempos

14.3 Lotería instantánea

14.4 Lotería electrónica

15. Los premios prescritos y no vendidos

16. Cuadro que detalla la distribución y destino de los premios prescritos y no vendidos

17. *El impuesto al plan de premios*
18. *El impuesto general sobre las ventas*
19. *El impuesto a los premios y al plan de premios de las loterías*
20. *Régimen impositivo y afectaciones a la gestión empresarial de la JPS*
21. *Otras formas de afectación a la gestión empresarial de la JPS*
 - 21.1 *La competencia legal en el mercado de los juegos de azar*
 - 21.2 *Las loterías ilegales o clandestinas*
22. *Cuadro que muestra las instituciones y organizaciones que se benefician con los recursos que generan las loterías*
23. *Comercialización y distribución de los productos*
 - 23.1 *Modalidades de concesión*
 - 23.2 *La fuerza de las ventas*
 - 23.3 *La venta y distribución de la lotería a vendedores y jugadores*
 - 23.4 *La financiación de loterías*
24. *El perfil del vendedor de productos*
 - 24.1 *Concesión por adjudicación*
 - 24.2 *Concesión por contrato*
 - 24.3 *Del descuento o comisión por ventas al vendedor de lotería*
 - 24.4 *Relación concesional no laboral*
25. *Tipos o clases de vendedores de lotería de acuerdo a la ley de la materia*
26. *Cooperativas vendedoras de lotería*
27. *Fondo mutual y de beneficio social*
28. *Delito*
29. *Fiscalización*
30. *Inspectores*
31. *Concesión otorgada*
32. *Publicidad de las concesiones*

Conclusión

Bibliografía

INTRODUCCION

Los estudios jurídicos sobre la lotería nacional son escasos en el país, igualmente la jurisprudencia judicial, libros, artículos de revista o tesis para obtener el título de abogado.

Este enorme negocio de la lotería mueve anualmente sumas considerables, siendo lo pertinente afinar los mecanismos de fiscalización y control.

Para redactar este artículo me ha sido de mucha utilidad las tesis para obtener el título licenciadas en Derecho de Edith Morera y Erica Rojas sobre *la naturaleza jurídica de los vendedores de lotería*, de 1998; y, de licenciado en Derecho, de Eliécer Rojas acerca de *la protección laboral-social del vendedor de lotería*, de 1991.

Deseo agradecer la colaboración de la Junta de Protección Social de San José, de su Gerente General, Máster Luis Polinaris Vargas y del personal de esta Junta, que con toda amabilidad me proporcionó información muy valiosa para la confección de esta investigación. Obviamente, la responsabilidad de este trabajo es mía.

1. Reseña histórica

La Junta de protección Social de San José tiene como antecedente a las Juntas de caridad. Estas fueron creadas por ley No. 23 del 3 de julio de **1845**. estas Juntas nacen para darle recursos a la fundación y mantenimiento del hospital San Juan de Dios y la construcción de un cementerio en San José.

El 28 de junio de **1852** se emite una ley con ese mismo propósito dado que la primera mencionada falló.

Efectivamente, este hospital se abre en **1852**.

1863: la Hermandad de la caridad ayuda a recoger fondos para este hospital.

1872: el sacerdote José Cecilio Umaña Fallas (1794- 1871) deja un legado al Hospital San Juan de Dios, que lo consolida.

Por Decreto No. 24 del 23 de junio de **1927**, se crea la secretaría de seguridad Pública y Protección Social para fiscalizar los fondos de las Juntas y velar por la higiene, salud pública y la beneficencia.

Decreto No. 27 de junio de **1936**: se establecen regulaciones para los miembros de las Juntas de Caridad.

Decreto No. 19 de noviembre de **1936**: se crea el Consejo nacional de salubridad, beneficencia pública y protección social, para establecer políticas de control sobre estos sectores.

A lo largo del tiempo, las Juntas de caridad se conocieron como Juntas de beneficencia pública y Juntas de protección social.

Por ley del 11 de noviembre de **1936**, se oficializa el nombre de Juntas de Protección Social.

Mediante ley No. 6821 de 14 de octubre de 1982, se crea la Autoridad Presupuestaria, incorporándose la Junta de Protección Social de San José (JPS) al sector público (artículo 2,b: *institución financiera no bancaria*).

La Procuraduría General de la República, informa que lo anterior ocurrió de ese modo, ya que la JPS era un agente económico, al ser una asociación privada de interés público, quedando ubicada, por esa ley No. 6821 de 1982, como *institución financiera no bancaria*. Esto se debió, como bien lo afirma el Gerente General, Máster Luis Polinaris Vargas (en su oficio G.057- 2006 del 10 de enero del 2006 remitido a esta Procuraduría) en ese proceso de integración de la Junta de Protección Social de San José al sector público, no se dio el proceso de desintegración que dicha Junta ostentaba como asociación privada (dictamen de esta Procuraduría del 16 de febrero del 2006, C-059-2006 en relación a un anterior dictamen C-413- 2005 del 6 de diciembre del 2005; y, oficio G.662- 2006 del 16 de marzo del 2006 del Gerente General de la JPS remitido a su Junta Directiva).

De acuerdo con esta Procuraduría, es con la emisión de la Ley No. 7342 del 16 de abril de 1993 (que se refiere a la creación de la lotería de *tiempos* y la *instantánea*), en su artículo 7 que se define a la Junta de Protección Social de San José (JPS), como un *ente descentralizado del sector público, con personería jurídica propia* (dictamen cit.).

1.1 *Períodos de la Junta de Protección Social, JPS*

(Fuente: Luis Polinaris, cit., 2005)

La Junta de Protección Social de San José, creada en el año de 1845 como Junta de Caridad, con el exclusivo propósito de establecer el Hospital San Juan de Dios y el Cementerio General, hoy, declarada Institución Benemérita, es una de las instituciones que más contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad social, al derecho a la salud y al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que integran los sectores sociales más vulnerables de nuestro país, gracias a las utilidades que genera la comercialización, venta y distribución de las loterías, que con carácter monopólico, se le ha otorgado para su administración.

Tres grandes periodos se identifican en el desarrollo histórico Institucional de la Junta de Protección Social:

1) *El primero*, como Junta de Caridad, se inició en el año de 1845 y concluyó en el año de 1936 en que tuvo bajo su cargo como función medular la magna obra de construir el Hospital San Juan de Dios y dar atención a éste y al Hospicio Nacional de Locos, para lo cual, como actividad complementaria se le asignó a partir del año de 1885, la administración de una lotería con el objeto de sufragar, con sus utilidades, los gastos de atención y mantenimiento de ambos centros hospitalarios.

2) *El segundo* gran periodo se inició en el año de 1936 cuando, por voluntad del Congreso Constitucional de la República, se adscribe el funcionamiento de las Juntas de Caridad al sector salud, se transforman éstas en Juntas de Protección Social otorgándoseles total independencia en las funciones bajo su cargo (atención de hospitales y cementerios de su circunscripción territorial), conservando el Estado, a través de la Secretaria de Salud, que se crea en ese mismo año, una función de tutela y control sobre los presupuestos y las actividades a desarrollar en adelante por éstas organizaciones.

3) *El tercer* gran momento de ésta institución se opera en el año de 1973 cuando también por voluntad de nuestra Asamblea Legislativa y con el objeto de integrar los servicios de salud a nivel nacional, se realiza el traspaso de los Hospitales que administraba la Junta de Protección Social a la Caja Costarricense de Seguro Social, (*ley No. 5349 del 24 de setiembre de 1973*) hecho que dejó a cargo de la institución

únicamente las funciones de administración de loterías y del Cementerio General, lo cual motiva la decisión de replantear la misión y visión institucionales y adoptar una estructura y accionar que reflejara el manejo de la lotería y proyectando una imagen de Institución con función social, incursionando en un ámbito de acción que ninguna institución había atendido ni solventado a ese momento, lo que, con leves variantes, constituye las bases de la gestión que se mantiene vigente hasta nuestros días.

En este año de 1977, la Administración del Presidente (1974- 1978) Daniel Oduber Quirós (1921- 1991), por Decreto Ejecutivo N° 6981-SPPS de 7 de mayo de ese año, no obstante la condición de entidad privada que ostentaba la Junta de Protección Social de San José se decreta la desintegración de la Hermandad de socios o Junta Directiva que la regía y dispone que en adelante, ésta será de nombramiento del Poder Ejecutivo (esto se hizo contra Derecho).

Es a partir de estos hechos que se inicia un proceso de “apropiación” y de “manejo político” de esta institución, que se lleva a cabo tanto por la Asamblea Legislativa, como por el Poder Ejecutivo, el cual culmina y se consolida cuando sin mediar el proceso de desintegración legal vigente para este tipo de organizaciones privadas y de la noche a la mañana, la Asamblea Legislativa, por *Ley N° 6821 de 14 de octubre de 1982 (Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria)*, incorpora a la Junta de Protección Social de San José al sector público costarricense, otorgándole la categoría de “*institución financiera no bancaria*”. El año de 1993, mediante *Ley N° 7342 que es Ley de Creación de la Lotería Popular Tiempos*, se declara en un simple artículo, que la Junta de Protección Social de San José es una institución pública que forma parte del sector descentralizado del Estado, bajo el único argumento de que no se tenía clara “la naturaleza jurídica de esta Institución”

Como consecuencia de las reformas que se practicaron a esas leyes, la Junta de Protección Social de San José queda sometida, con las limitaciones que ello implica para una eficaz y eficiente gestión empresarial, al régimen de contratación, fiscalización y control presupuestario del Estado, quedando sujeta a sus directrices y a las disposiciones normativas que, en esa materia, dicten la Contraloría General de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Autoridad Presupuestaria.

De igual forma y derivado de esa “nueva condición” de *institución descentralizada del sector público* (otorgada como se indicó, en forma arbitraria), adjudicada a la Junta de Protección Social de San José, se inicia también a un proceso de reformas a las diversas leyes que regulan la administración, venta y distribución de loterías, en las cuales se evidencia un marcado manejo político respecto de la asignación o repartición de las utilidades que genera la venta de loterías, así como por el establecimiento de cargas impositivas que gravan la gestión empresarial de la Junta de Protección Social de San José, todo lo cual generó y genera serios perjuicios y obstáculos para el desarrollo y gestión empresarial que requiere ejecutar la institución para cumplir con el fin público asignado de una manera eficiente, eficaz y efectiva.

Un ejemplo de esa afectación lo constituyen los gravámenes de que ha sido objeto la gestión empresarial de la Junta, no solo por el *impuesto sobre las ventas*, que gravó, a nivel de fábrica, la actividad de producción y venta de loterías, el cual fue establecido por simple resolución administrativa emitida por la Dirección General de la Tributación, sino también por el impuesto que grava con un 12% el Plan de Premios de las diversas loterías, se venda o no se venda la lotería, establecido por Ley para financiar, entre otras organizaciones e instituciones, al Instituto Costarricense contra el Cáncer (que a esta fecha del 2006 no ha sido construido; pero los dineros provenientes de este impuesto se siguen acumulando, no sabiéndose cuál es el destino real de estos fondos públicos: nota de Romero-Pérez).

El principal efecto de la aplicación de estas cargas impositivas se refleja en la disminución y decrecimiento gradual que se ha operado en las utilidades a girar a las organizaciones e instituciones beneficiarias, así como en los costos de nuestros productos. Ello ha impedido a la Junta de Protección Social de San José tomar acciones que le permitan desarrollar y fortalecer su gestión empresarial, no solo a través de la colocación de una mayor emisión de las loterías impresas en el mercado, sino también respecto de la creación y emisión de nuevos productos que atiendan los requerimientos tecnológicos, las tendencias y demandas actuales de nuestros consumidores y del mercado.

Las cargas impositivas, la inmersión de la Junta de Protección Social de San José en el sector público, las regulaciones emitidas por las entidades de control y fiscalización, así como el haber elevado a rango legal la regulación de aspectos esenciales para un eficiente manejo empresarial, tales como el porcentaje a establecer en el plan de premios; los porcentajes de comisión por venta y comercialización de loterías; las relaciones con nuestra fuerza de ventas, entre otros de importancia, son aspectos que han incidido negativamente en la gestión empresarial de producción y venta de loterías. Todo lo anterior ha impedido que la institución pueda enfrentar la competencia que representa el comercio de los “tiempos clandestinos” o loterías ilegales en el país, así como el impacto que ha tenido en el mercado de juegos y entretenimiento la apertura de casinos, el Bingo de la Cruz Roja, el Juego Crea y las mal llamadas “promociones” que está ejecutando el sector privado y comercial costarricense.

A pesar de todos esos cambios trascendentes, que han afectado de una u otra forma la gestión empresarial y social a cargo de la Junta de Protección Social de San José, puede afirmarse que ésta institución ha sabido mantener un nivel de crecimiento y sostenibilidad en las ventas de sus distintos productos, a partir de una política –no constante ni regular- de incremento en el precio, que le ha permitido, con algunas variantes, compensar no solo el impacto de las diversas cargas impositivas sino también el índice inflacionario.

A igual conclusión se arriba respecto de las utilidades producto de las ventas de las diversas loterías, si se analizan, puntualmente, los efectos “redistributivos” que han tenido en éstas, producto de la aplicación de los gravámenes y cargas impositivas de que ha sido objeto la actividad empresarial y social desplegada por la Institución.

Hoy (2005) la Junta de Protección Social de San José requiere de un replanteamiento de su misión y visión, de cara a las demandas que implica desarrollar su actividad en un mercado de libre competencia y globalización, regido por nuevas tecnologías y preferencias del público consumidor. Ello le obliga a replantearse, a modificar sus esquemas y cultura organizacional y a modificar una estructura organizacional que está sentada bajo las bases de producción de loterías preimpresas, para incursionar en el campo de la tecnología informática. Asimismo se debe disponer la creación de nuevas alternativas de juegos -virtuales e interactivos- que permitan

acceder a las demandas que exigen los consumidores; pero fundamentalmente para que continúe generando recursos que permitan coadyuvar con el Estado Costarricense para cumplir con el fin público de fortalecer el derecho a la salud y la calidad de vida de las personas que forman parte de los grupos sociales más vulnerables de nuestro país y que requieren más de la solidaridad de sus semejantes (Polinaris, 2005).

2. Origen de la lotería en Costa Rica

1845, 13 de noviembre : por ley, aparece la lotería en Costa Rica. Al año, se celebrarían doce sorteos.

1848: por decreto, se manda que los sorteos de la lotería se hagan cada dos meses.

1885: Ley No. 30 del 29 de abril : se fortalece la lotería nacional.

Por el artículo 2 de esta ley, se le dio a la Junta de Caridad del Hospital San Juan de Dios, la reglamentación y administración de la lotería nacional y del hospital.

1885 8 de mayo: de la Junta de Caridad de San José emite el reglamento a la ley de lotería del Hospicio Nacional de Locos.

El artículo 1 de este reglamento mandaba que la lotería del Hospicio Nacional de Locos, quedaba a cargo de la Junta de Caridad del Hospital San Juan de Dios.

1885 7 de junio, con esta nueva regulación, el primer sorteo de lotería se hizo . Se le llamó lotería del Hospicio Nacional de Locos.

1951: Jorge Salas Ruiz propone que el sorteo de la lotería se haga en tres esferas diferenciadas. Primera esfera: series del 000 al 999; segunda esfera: números del 00 al 99 y tercera esfera: premios para entregar.

1973 24 de setiembre: por ley No. 5349, se desliga la Junta de Protección Social del Consejo Técnico de Asistencia Médico – Social.

A partir de la emisión de esta ley, dicha Junta quedó como la administradora de las loterías.

1994 3 de mayo: emisión de la Ley de loterías No. 7395

3. Naturaleza jurídica de la Junta de Protección Social de San José JPS

En la ley No. 19 del 11 de noviembre de **1936**, por la que se crea el Consejo Nacional de Salubridad, beneficencia pública y protección social, su artículo 22 mandó:

Las hermandades y juntas de caridad ya establecidas, que en adelante se llamarán de Protección Social, continuarán independientemente en el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo que dispongan sus estatutos. Presentarán sus estatutos a la Secretaría de Salud.

Por su parte el Reglamento general de Juntas de Protección Social del 24 de febrero de 1940, mandó en su artículo 1:

Las Juntas de Protección Social son corporaciones de derecho público que tienen a su cargo la administración y manejo de los hospitales, asilos y demás instituciones de beneficencia y protección social de su jurisdicción que la ley y los reglamentos confían a su custodia.

La ley 7342 de 1993 (publicada en La Gaceta No. 86- diario oficial – del 6 de mayo de 1993), llamada *ley de la lotería popular o tiempos*, define así la naturaleza jurídica de esta Junta:

Artículo 7: *La Junta de Protección Social de San José es un ente descentralizado del sector público, con personería jurídica propia.*

La ley No. 7395 del 3 de mayo de **1994**, de loterías, en su numeral 1, manda que la Junta de protección Social de San José, tendrá personalidad jurídica propia.

Es el Reglamento orgánico de la Junta de Protección Social de San José (decreto ejecutivo 28025 de **1999**) en su numeral 1 el que manda que:

La Junta de Protección Social de San José es la institución de bien social más antigua de Costa Rica. Es un ente descentralizado con autonomía técnica, administrativa, funcional y organizacional del área social del sector público costarricense, con personería jurídica propia, que tiene a su cargo la administración de todas las loterías que existen en el territorio nacional cualesquiera que sean sus modalidades.

Le corresponde, asimismo, la Administración de los Cementerios General y Metropolitano de Pavas y de cualquier otro u otros que decida establecer, así como todas aquellas funciones que las leyes y los reglamentos le atribuyan.

La Junta, de acuerdo con sus posibilidades y los lineamientos del área social, contribuirá con sus rentas propias, para coadyuvar en los programas gubernamentales de desarrollo social y asistencial y cooperar con organismos que presten servicios de interés público. Todo lo anterior conforme a las leyes y normas que rijan la materia.

Sentencia No. 73 del 17 de julio de **1996**, de la Sala Primera del Poder Judicial :

Actor: Femaka S A
Demandado: Derivados del maíz alimenticio S A

En el presente asunto figura como actora la Junta de Protección Social de San José, que es una institución pública, razón por la cual tiene interés directo el Estado .

En resumen, esta Junta es un *ente descentralizado público estatal* (en la *Conclusión* hacemos una observación pertinente).

Estos entes públicos tienen estos elementos:

- personalidad jurídica propia
- fuentes presupuestarios o financieras propias
- se les atribuye servicios públicos o actividades de interés público
- tendrán un jerarca administrativo propio y un órgano colegiado de gobierno .

4. Objetivo de la Junta de Protección Social de San José (JPS)

La Junta de Protección Social de San José, es la Institución de bien social más antigua de Costa Rica, que lucha por contribuir con el fortalecimiento del sistema de seguridad social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria producto de las actividades que administra. Es un ente descentralizado con autonomía técnica, administrativa, funcional y organizacional, del Area Social del sector público, con personería jurídica propia, que tiene a su cargo la administración de todas las Loterías que existen en el territorio nacional cualesquiera que sean las modalidades. Le corresponde, asimismo, la Administración de los Cementerios General y Metropolitano de Pavas y de cualquier otro u otros que decida establecer, así como todas aquellas funciones que las leyes y los reglamentos le atribuyan (en la *Conclusión* hacemos una observación pertinente).

La Junta, de acuerdo con sus posibilidades y los lineamientos del área social, contribuirá con sus rentas propias, para coadyuvar en los programas gubernamentales de desarrollo social y asistencial y cooperar con organismos que presten servicios de interés público.

Todo lo anterior conforme a las leyes y normas que rijan la materia (artículo 1 del Reglamento *orgánico de la Junta de Protección Social de San José de 1999*).

Esta Junta será la única administradora y distribuidora de las loterías.

La distribución la efectuará, en las condiciones que garanticen mejor su seguridad económica y brinden participación en el negocio al mayor número de personas, de conformidad con los términos de la presente Ley.

Prohíbense todas las loterías, tiempos, rifas y clubes, cuyos premios se paguen en efectivo (artículo 2 de la ley de loterías No. 7395 de 1994).

5. *Facultades de la Junta de Protección Social JPS*

Esta Junta podrá establecer las agencias y los canales de distribución necesarios para administrar y distribuir sus loterías e incluirá la venta directa al público, por medio de personas físicas o jurídicas en general, cuando por razones de seguridad económica, o para evitar la especulación en precio, lo determine; asimismo, procurará también la presencia en todo el país de las loterías a los precios oficiales (artículo 10 ley 7395 de 1994, *idem*).

La Junta es la única administradora y distribuidora de las loterías, por lo que ninguna persona física o jurídica puede realizar el proceso de distribución y venta sin su autorización (artículo 25 del reglamento del 2000 a la ley de loterías 7395 de 1994).

6. *Junta Directiva de la JPS*

La institución estará dirigida por una Junta Directiva, la cual es su máximo órgano jerárquico. El nombramiento de esta Junta Directiva le corresponde al Consejo de Gobierno, para una vigencia de cuatro años, que termina el último día del mes de esa administración. El número de sus integrantes es de diez. Como órgano colegiado, estará integrada por un Presidente, nombrado por el Consejo de Gobierno, quién se desempeñará por todo el período de su nombramiento, un Vicepresidente, un secretario y siete vocales, designados por votación de sus integrantes y para fungir por períodos de un año, pudiendo ser reelectos, y debiendo realizarse su elección cada año, en la última quincena del mes de mayo. Los integrantes de la Junta, luego de ser juramentados por el Señor Presidente de la República, tomarán posesión de sus cargos, en los primeros ocho días después de su nombramiento. Todos los cargos de los miembros de Junta Directiva serán servidos *ad honorem* (artículo 2 del reglamento de 1999, *idem*).

7. Funciones de la Junta Directiva de la JPS

A la Junta Directiva de la Junta de Protección Social de San José, como órgano colegiado jerárquico superior, le corresponde dictar las normas que considere necesarias para el funcionamiento interno de la Institución (artículo 3 del reglamento de 1999, *idem*).

Además de esta función, le corresponde también:

- a) Dictar las políticas que regirán la Institución.
- b) Cumplir y velar porque se cumplan las leyes y los reglamentos referentes a las actividades que le correspondan, así como las disposiciones y acuerdos tomados por ella.
- c) Nombrar y remover al Gerente, Sub-Gerente, Auditor Interno, Subauditor Interno y al Asesor Legal. Para hacer efectivos tales nombramientos y destituciones, se requerirá siempre del voto positivo de no menos de seis de los miembros de la Junta Directiva.
- d) Aprobar los planes de los sorteos de las loterías.
- e) Calificar el Plan Anual Operativo y autorizar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la Institución, así como las modificaciones externas e internas que se emitan al respecto.
- f) Conocer los Balances y Estados Financieros, así como los planes de inversión de la Institución.
- g) Suscribir los carteles de las licitaciones públicas y por registro y conocer los recursos de objeción a los carteles.
- h) Adjudicar o declarar desiertas, en su caso, las licitaciones públicas que se realicen, conforme a las leyes y los reglamentos que rigen la materia, y conocer las apelaciones que se originen de éstas.
- i) Aprobar la apertura de las cuentas bancarias y designar los funcionarios que firmen en ellas.
- j) Acreditar el importe económico de los planes de premios que corresponden a cada sorteo o juego, e indicar el tipo de lotería y el período de vigencia o fecha específica en que aplicará cada plan.
- k) Autorizar la mecánica que se debe utilizar para la realización de los diferentes sorteos de sus loterías preimpresas. Así como también autorizar la mecánica para determinar los números o las combinaciones de números o de símbolos que determinarán los billetes, boletos, jugadas o apuestas favorecidos, cuando se trate de premios en la lotería instantánea, en las loterías electrónicas y de premios acumulados en las loterías tradicionales.
- l) Indicar el porcentaje máximo por recibir de los billetes que no hayan sido vendidos por los adjudicatarios.
- m) Dictar y aprobar los reglamentos que regulan la marcha de la Institución.
- n) Aprobar el programa anual de trabajo de la Auditoría Interna, así como asignarle estudios y asesorías en el campo de su competencia.
- o) Crear y eliminar las plazas de personal conforme a los servicios y necesidades que requiera La Junta, previo informe del Gerente.
- p) Realizar convenios, contratos o acuerdos con Instituciones Públicas o Privadas, sociedades comerciales, personas jurídicas o físicas, para el expendio de sus productos autorizados por ley.

- q) Cualquier otra que señale la ley, éste y cualquiera de los reglamentos (artículos 3 y 8 del reglamento de 1999, *idem*).

8. Representación legal

El Presidente es el representante legal, con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la Junta, pudiendo delegar tal poder en el Gerente. Sin embargo, para la disposición definitiva de bienes, se requerirá del acuerdo previo de la Junta Directiva y se acatará lo que sobre esta materia dispongan la ley y los reglamentos respectivos. Tendrá, además, las siguientes funciones:

- a) Presidir las sesiones y dirigir sus debates.
- b) Ordenar las convocatorias a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- c) Preparar el orden del día junto con el Gerente.
- d) Resolver cualquier asunto en caso de empate en el seno de la Junta Directiva, para lo cual tendrá voto de calidad.
- e) Suscribir la correspondencia dirigida a los miembros de los Supremos Poderes.
- f) Asistir a las Comisiones de trabajo donde por reglamento se requiera de su presencia.
- g) Las que le encomiende expresamente la Junta Directiva y, las que en general, le correspondan en razón de su cargo o por mandato de ley o los reglamentos (artículo 9 del reglamento de 1999, *idem*).

9. Definición de lotería

En la Ley No. 1387 del 15 de noviembre de **1951**, de rifas y loterías, artículo 1, define la lotería así:

Se entiende por lotería toda operación destinada a procurar ganancias por medio de la suerte, entre personas que han pagado o convenido en pagar su parte en el azar.

Quedan prohibidas las loterías, con excepción de la lotería nacional cuya administración la tendrá exclusivamente la Junta de Protección Social de San José.

Ni la ley de loterías No. 7395 de 1994 ni su reglamento (decreto ejecutivo No. 28529 del 2000) tienen una definición de lotería.

10. Naturaleza jurídica del billete de lotería antes del sorteo

Es un documento de legitimación que define el Código de Comercio en el artículo 686. Las personas que tienen este documento mercantil tienen derecho a exigir que el sorteo de lotería se realice.

Artículo 686 del Código de Comercio:

Salvo las normas relativas a la legitimación, las disposiciones de este título no son aplicables a los documentos que sólo sirven para identificar a quien tiene derecho a una prestación, o para permitir el traspaso del derecho sin la observancia de las formas propias de la cesión, pero con los efectos de ésta.

En España, el Dr. Pérez Gálvez nos informa que los billetes de lotería nacional son valores del Estado; y, los ingresos obtenidos por la comercialización de todos sus juegos, tienen la naturaleza de fondos y caudales públicos, por lo que gozarán de la protección que, como tales, les reconoce el ordenamiento jurídico (Real Decreto 2069/1999 de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial loterías y apuestas del Estado, artículo 23; *La lotería nacional*, pág. 66; y, *La Organización Nacional de Ciegos Españoles*, p. 878).

11. Naturaleza jurídica del billete de lotería premiado

Se podría decir que el billete de lotería premiado es un título valor, pues:

- posee la incorporación de un derecho al documento
- tiene legitimación (título valor al portador), para quien se presente ante la Junta a reclamar el pago de los billetes de lotería premiados
- puede ser transmitido a otra persona por simple tradición

En nuestro país, los billetes premiados puede ser depositados en el sistema bancario nacional para ser depositados en la cuenta corriente del que se presente a la ventanilla del banco a depositar el billete premiado.

12.- Naturaleza jurídica del contrato de lotería

En España se considera que la lotería debe incluirse en la categoría de los contratos normativos, contratos realizados en masa, en los que una de las partes manifiesta su adhesión a las normas y condiciones dictadas por la otra parte.

Los billetes de la lotería premiados representan, y son, única expresión de un contrato aleatorio, de los llamados adhesivos y normados, y con hipérbole se diría “forzoso” en el sentido de que , o no se juega, o si se hace, se aceptan todas sus cláusulas, por onerosas o exorbitantes que sean (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1966; Pérez-Gálvez, pp. La ONCE, 877-878, 2006).

Un voto de minoría o particular sobre este tema fue del magistrado Carles Viver Pi-Sunyer (sentencia del Tribunal Constitucional Español No. 164 de 26 de mayo de 1994):

Si nos atenemos a los dos elementos fundamentales que definen las materias competenciales, no cabe duda, a mi juicio, que la organización y gestión (...) en materia de celebración y autorización de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas, pertenece a la materia de juegos y apuestas.

En efecto, el objeto sobre el que recae la actuación pública regulada en el artículo impugnado está constituido por una actividad humana, considerada lúdica o recreativa sometida a reglas, en la que diversas personas apuestan determinados bienes con el fin de obtener unos premios, si el azar les resulta propicio, a riesgo, en caso contrario, de perder lo apostado.

En cuanto a su contenido, se trata de una actuación administrativa compleja que genéricamente puede catalogarse de prestacional y de control o de policía consistente, en unos casos, en la organización de esas actividades recreativas por parte de la propia Administración y, en otros casos, en autorizar la celebración de las organizadas por personas o entidades ajenas a la misma. Importa destacar sobre todo que el precepto cuestionado se refiere a un tipo de actuación administrativa -la organización o autorización de determinados juegos de azar- distinta de otras actividades públicas que pueden ejercerse sobre el juego y que pueden constituir el contenido de otras materias competenciales.

No regula, por ejemplo, actividades relativas a la sanción penal de determinados juegos, ni actividades directamente relacionadas con la recaudación de ingresos públicos derivados de los mismos. La actividad que en el se contempla constituye un prius o cuando menos, algo autónomo respecto de esas actividades represoras o recaudatorias y, en consecuencia, puede tener un tratamiento competencial diferenciado.

Pues bien, esta actividad administrativa de organización, gestión y autorización de loterías, rifas, sorteos, juegos y apuestas ha sido encuadrada tradicionalmente, tanto en la legislación como en la doctrina, en la materia de juegos y apuestas.

Así se entendió a lo largo de la historia en nuestro ordenamiento y en los de nuestro entorno cultural; así se entendía en 1978 al redactar la Constitución y los Estatutos de Autonomía; y así debe continuarse entendiendo con posterioridad a esta fecha (Pérez-Gálvez, pp. La ONCE, 879, 2006).

Se trata de un contrato normativo, realizado en masa, en el cual una de las partes manifiesta su adhesión a las normas y condiciones dictadas por la otra parte.

13. Productos

(Fuente: Luis Polinaris, cit., 2005)

13.1 La lotería nacional

La Lotería Nacional, fue creada para dotar de recursos a diferentes entidades de bienestar social y del sector medico asistencial.

Se juega todos los domingos a las 19 horas.

Está conformada por dos emisiones de 100.000 billetes cada una para un total de 200.000 billetes por sorteo, numerados del 00 al 99 y las series son numeradas del 000 al 999.

La producción de billetes se realiza en la Imprenta de la Junta, con equipo de la mejor tecnología *offset*, y bajo estrictas normas de seguridad.

Cada billete consta de 10 fracciones con un valor de ¢ 3.000 y ¢ 300 la fracción

El billete favorecido paga al primer premio ¢ 50.000.000, al segundo y tercer premio en importancia paga ¢ 5.000.000 y ¢ 2.000.000, respectivamente, con miles de premios derivados, sean tres, dos o una cifra.

El Plan de Premios de cada sorteo ordinario está constituido por 24.384 premios, por un monto total de ¢ 348.098.000, en las dos emisiones.

La cantidad de premios a sortear se consigna en el plan de premios, el cual debe estar aprobado por la Junta Directiva al igual que la mecánica de juego y cantidad de sorteos.

La Lotería Nacional cuenta con la modalidad de los sorteos extraordinarios alusivos al Día de la Amistad; Día del Trabajo; Día del Padre; Día de la Madre; Día de la Independencia; Día de las Culturas; Día de la Constitución; el Sorteo del Gordo Navideño y dos Sorteos Extraordinarios de Consolación .

Además se han establecido para este producto dos Sorteos Extraordinarios Especiales o Específicos: Sorteo Nacional de Vacunación y el Sorteo de la Persona Joven.

A partir del año 2006, se introducirá un nuevo sorteo extraordinario, denominado “El Gordito de Medio Año”, con la intención de consolidar un “nuevo miembro” de la familia de sorteos extraordinarios de gran preferencia entre el público.

13.2 La Lotería Popular (Chances).

Denominada popularmente “Chances”, fue creada para dotar de recursos a diferentes entidades de bienestar social y del sector medico asistencial.

Se juega todos los martes y viernes al ser las 18 horas con 55 minutos.

Está conformada por dos emisiones de 100.000 billetes cada una para un total de 200.000 billetes por sorteo, numerados del 00 al 99 y las series numeradas del 000 al 999.

La producción de billetes se realiza en la Imprenta de la Junta, con equipo de la mejor tecnología offset, y bajo estrictas normas de seguridad.

Cada billete consta de 10 fracciones con un valor de ¢1.500 y ¢ 150 la fracción.

Su plan de sorteo está compuesto por tres premios directos, ¢15.000.000 al primer premio, ¢6.000.000 al segundo y ¢3.000.000 al tercero. Se paga también el acierto de dos cifras.

El Plan de Premios de cada sorteo ordinario está constituido por 6000 premios, por un monto total de ¢ 171.876.000, en las dos emisiones.

La cantidad de premios a sortear se consigna en el plan de premios, el cual debe estar aprobado por la Junta Directiva al igual que la mecánica de juego y cantidad de sorteos.

13.3 La Lotería Tiempos.

La Lotería creada como “Lotería popular denominada Tiempos” fue relanzada en 1994. En el año 2004 se incorpora a esta lotería los denominados “Tiempos Apuntaditos”, creados por Decreto Ejecutivo N° 31726 MTSS-MP.

Esta lotería es jugada actualmente en combinación con el sorteo de la Lotería Popular. Esto significa que los números favorecidos en cada sorteo de Lotería Popular son válidos como los números favorecidos en la Lotería Tiempos. A partir del mes de julio del 2006 se jugará como sorteo independiente

La Lotería Tiempos está conformada por 52.000 billetes, numerados del 00 al 99, sin serie. Cada billete consta de 10 fracciones con un valor de ¢ 500 el billete y ¢ 50 la fracción.

El plan de premios actual está compuesto por tres premios. El primero paga 60 veces el monto invertido, el segundo premio paga 10 veces el monto invertido, y el tercero paga 5 veces el monto invertido.

A partir del mes de julio del 2006, se modificará el precio de ésta Lotería, para un costo de ¢1.000 el billete y ¢100 la fracción, según está establecido en el presupuesto ordinario de la institución; no obstante, a partir del mes de agosto del 2006, se incrementará la emisión a 60.000 billetes, de 15 fracciones, con un costo por billete de ¢ 4000 el billete, que incorpora 5 fracciones con precios diferenciados de ¢100, ¢200 y ¢500, respectivamente.

Asimismo, a partir del mes de octubre del 2006, se tiene programado que se juegue como sorteo independiente, con el propósito de crear una identidad propia para esta Lotería y permitir que dicho sorteo, al separarse de la Lotería Popular, constituya un nuevo sorteo disponible para el público como una nueva oportunidad de ganar.

La producción de billetes se realiza en la Imprenta de la Junta, con equipo de la mejor tecnología *offset*, y bajo estrictas normas de seguridad. El plan de premios actual está compuesto por tres premios. El primero paga 60 veces el monto invertido, el segundo premio paga 10 veces el monto invertido, y el tercero paga 5 veces el monto invertido.

A partir del mes de julio se pagará 75 veces la inversión a un solo a un número.

El Plan de Premios de cada sorteo ordinario está constituido por 1.344 premios, por un monto total de ¢ 33.600.000,

La cantidad de premios a sortear se consigna en el plan de premios, el cual debe estar aprobado por la Junta Directiva al igual que la mecánica de juego y cantidad de sorteos

13.4 *Los Tiempos Apuntaditos.*

El juego de los Apuntaditos es una modalidad de Lotería Tiempos, que se caracteriza por la venta de números ubicados entre el 00 y el 99. Esta lotería se vendería por medio de boletas en donde el vendedor anota de su puño y letra el número o números que el cliente desea jugar y el importe en dinero que el cliente desea jugar.

Incluye la novedad de que el cliente elige en el momento de su compra el número que desea y la cantidad de colones que desea invertir, recibiendo a cambio un comprobante, con todas las medidas de seguridad y legitimidad, que el vendedor autorizado por la Junta le extiende en el momento de su compra.

13.4.1. *Como metas principales se tienen:*

- Competir con los juegos ilegales y obtener una importante porción de su mercado.
- Incremento en ventas a partir del lanzamiento de una nueva modalidad de juego, denominado *Apuntaditos*.
- Posicionar estratégicamente los *Apuntaditos* en zonas de interés y nichos de mercadeo específicos, para no afectar las loterías preimpresas.
- Lanzamiento preliminar, a partir de un plan piloto que permita la retroalimentación necesaria para la expansión y mejoramiento del sistema de juego.

La *Lotería Tiempos* en su modalidad *Apuntaditos*, tiene como principal justificación la importancia de lanzar un juego similar al juego ilegal, ya que se conoce desde hace tiempo, y esto fue ratificado en el estudio hecho para la Junta de Protección Social de San José, por la firma *Perspectivas de Desarrollo*, en el mes de Junio del 2003, donde se corroboró el avance del juego ilegal dentro de los gustos y preferencias de los consumidores por los juegos de azar.

Dicho estudio señala que el 92,8% de los entrevistados conoce sobre la existencia del juego ilegal y que el 54,5% de los entrevistados acepta que alguien en su casa compra los denominados tiempos clandestinos. Esa cifra es muy cercana al 57,6% de los entrevistados que manifiestan comprar la Lotería Nacional, por lo que sin lugar a dudas podemos afirmar, que las ventas del juego ilegal se acercan a las ventas del producto principal de la Junta de Protección Social de San José.

El juego de los *Apuntaditos*, cuyos antecedentes, estudios de mercado, análisis y concepto son conocidos y están documentados, a partir del nombramiento de un coordinador del proyecto, ha surgido como una respuesta, que la Junta debe brindar para contrarrestar el crecimiento del juego ilegal y evitar que sus productos tradicionales reduzcan su participación en el mercado.

Evidentemente, como aspecto intrínseco para lograr capturar parte del mercado que posee el juego ilegal, además de las características de premiación que debe ofrecer el juego de los *Apuntaditos*, se requiere de la oferta de un producto físico con amplias medidas de seguridad, que evite su falsificación o alteración, además de una estrategia de mercadotecnia adecuada para lograr la diferenciación respecto del juego ilegal y para posicionar el nuevo producto.

La determinación de topes de venta en el juego de los *Apuntaditos* para cada vendedor autorizado y la definición de zonas territoriales de venta, permite controlar la expansión del juego y provocar un crecimiento de mercado en donde una adecuada mezcla de productos ofrecidos al público conlleve a un mejor cumplimiento de las metas de ventas para la Junta.

La incorporación de no adjudicatarios (vendedores de juegos ilegales o personas nuevas que se integren a la venta del producto) y los vendedores distribuidores, ha de suponer una ampliación de los canales de venta para un juego destinado a competir directamente con los juegos ilegales.

13.5. Loterías Instantáneas o “Raspadita”.

Conocida popularmente como “La raspadita”, fue creada en 1987.

No requiere de la realización de ningún sorteo para determinar los ganadores en cada boleto por cuanto los premios ya están asignados aleatoriamente en los boletos, que se encuentran cubiertos y protegidos con máximas normas de seguridad vigentes en la industria.

La cantidad de premios para cada juego se consigna en el plan de premios, el cual debe estar aprobado por la Junta Directiva al igual que la mecánica de juego y cantidad de sorteos

Dentro del plan de premios se consigna la oportunidad de salir favorecido para asistir a *La Rueda de la Fortuna*, que es un programa de televisión, que constituye un complemento al plan de premios de ésta lotería, cuyo fin es impulsar la venta del producto mediante la exposición durante una hora continua los días sábado del producto y de la presentación de las personas favorecidas con premios cuantiosos.

El jugador con solo comprar el boleto y raspar el área de juego, determinar si acertó algún premio.

Cada juego consta de 3.000.000 de boletos con un precio de venta de ¢ 200, cada boleto.

El Plan de Premios está constituido por un promedio de 881.211 premios, por un monto total de ¢ 384.000.000, para cada juego (nota: para el 2006, el valor aproximado del colón respecto del dólar es de 511).

Este producto se adquiere de un proveedor internacional de boletos.

La adquisición de boletos del exterior, se fundamenta en un contrato de suministro, que en la actualidad limita las posibilidades de introducir variantes en los juegos durante el periodo de vigencia de dicho contrato, de manera que la posibilidad de innovar con juegos más atractivos se ve relegada, en el tanto el cambio en aspectos de forma, cantidad, empaque y otros aspectos implican modificación en aspectos esenciales del objeto contractual y del precio, según lo ha interpretado la Contraloría General de la República, pese a que el cartel de licitación internacional que dio origen al contrato establecía la posibilidad de negociar con el fabricante los aspectos de forma y otras características del producto, conforme con la demanda del mercado, a fin de mantener el dinamismo en las ventas.

Durante el tiempo en que ésta lotería ha estado en el mercado nacional, se han aplicado diferentes estrategias a fin de mantener el producto vigente. En este sentido, se han lanzado juegos simultáneos, se ha suspendido la Rueda de la Fortuna para incluir su presupuesto de premios en los boletos como premios directos, se ha modificado el precio de los boletos, se ha modificado la emisión de los juegos, se introdujeron premios en especie en cuatro juegos, se publicaron los ganadores en algunos años, se puso en práctica un programa de financiamiento de más bajo costo a fin de motivar al vendedor, se introdujo un cambio físico en los boletos y se introdujeron boletos con escenas múltiples coleccionables.

No obstante, los cambios antes indicados, se requiere de una mayor periodicidad y también contemplar modificaciones de mayor trascendencia, a fin de mantener el dinamismo y el crecimiento en las ventas. Todas estas posibilidades se ven limitadas por lo rígido del contrato actual

Lo anterior ha motivado a la Junta a plantear una contratación para juegos diferenciados, conforme los requerimientos del mercado para abarcar diferentes nichos de mercado con gustos y preferencias diversas.

La diferenciación de los boletos es un buen punto de partida para el proyecto de ampliar la oferta de boletos con precios también diferenciados. - Al ofrecer precios diferentes, se puede a la vez ofrecer planes de premios mayores, boletos con juegos mixtos, mecánicas de juegos diferenciadas, lo que aumenta el número de jugadores y por ende las ventas. Todo ello se complementa con la ampliación misma de los canales de venta e inclusión de puestos fijos.

13.6 Loterías Electrónicas.

Creada en el año 2001, para financiar el régimen no contributivo de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Lotería Electrónica inició por medio de la suscripción de un convenio con el Banco Nacional de Costa Rica (banco estatal) , y se comercializaba por medio de Internet Banking, Banca Telefónica y por medio de las Agencias del Banco Nacional en todo el país.

El proyecto se visualizó por medio de dos etapas, siendo la primera de ellas la consolidación tecnológica de los sistemas, que contemplaba la seguridad del juego y la comercialización propiamente y la segunda se refirió a la masificación en la venta del producto, en donde se incorporarían los diferentes negocios adquirentes (datafonos, tarjetas de crédito y débito) lo que en realidad representaría el despegue comercial del producto.

Solo la primera etapa se pudo desarrollar, ya que en el momento en que se gestionaba el lanzamiento masivo del producto, la Contraloría General de la República, prohibió la gestión aduciendo imposibilidad para que la Junta incorpore a otros canales de venta, ya que en su entender se violaba las disposiciones contractuales.

Finalmente, ante las pocas ventas generadas por el producto, la Junta decide en el año 2005, no renovar el contrato con el Banco Nacional, y en su lugar asumir el proceso de consolidación tecnológica con recursos propios. Esto conlleva a que el primer día de Diciembre del 2005 la Junta lance el producto al mercado nuevamente, contando entonces con el concurso de la empresa *Perimercados*, como vendedor. Las ventas con este proveedor son menores a lo alcanzado en la etapa anterior con el Banco Nacional; no obstante, pronto iniciará la etapa de incorporación de los negocios adquirentes, para que el producto esté dispuesto en cientos de negocios,

utilizando como medio para la captura de apuestas el sistema de datáfonos. Existe también en estudio la incorporación de otros canales de venta a fin de lograr la masificación en la venta del producto.

Se reseña enseguida los *juegos electrónicos* que se comercializan en la actualidad:

13.6.1 Juego Pega 1

Los sorteos se realizan a las 19 horas, los martes y viernes, una vez finalizado el sorteo de Lotería Popular y Lotería Tiempos

El jugador puede escoger y apostar entre 100 números comprendidos entre el 00 y 99

Monto mínimo de la apuesta es de ¢ 200

El premio se establece como una bolsa de premio, equivalente al 40% de los ingresos por venta en cada sorteo.

13.6.2 Juego Pega 6

Se realiza a las 17 horas con treinta minutos los días sábado.

El sorteo se transmite por televisión dentro de la Rueda de la Fortuna

Consiste en escoger una combinación ganadora, compuesta por 6 números comprendidos entre el 01 y el 36.

No se pueden repetir números dentro de una misma combinación

Monto mínimo de la apuesta es de ¢ 200

El premio se establece como una bolsa de premio, equivalente al 40% de los ingresos por venta en cada sorteo.

Se paga a los jugadores que acertaron con su apuesta 4, 5 ó 6 aciertos.

Las personas que logren 6 aciertos obtienen un premio de ¢ 10.000.000 colones. Los que logren 5 aciertos obtienen un 50% de la bolsa de premios asignada para cada sorteo y los que acierten 4 aciertos obtienen un 20% de la bolsa asignada para cada sorteo. El 30% de la bolsa se destina para contribuir al premio asegurado de diez millones para el acierto de los 6 números de la combinación ganadora.

Línea 900 y Servicio de Mensajería Corta SMS

Los nuevos juegos para incorporar próximamente en esta modalidad de lotería, consideran la incorporación de la línea 900 y el servicio de mensajería corta. En este sentido, se inicia con el lanzamiento de un juego a través de la línea 900 bajo las características siguientes.

Los sorteos deben iniciar a más tardar el 17 de junio del 2006.

Se inicia con un sorteo los días sábado, dentro de la Rueda de la Fortuna.

El premio es de un millón de colones por semana. Si las ventas permitieran sobrepasar ese premio, se reserva el excedente para conformar un premio acumulado que se sorteará al final del plan piloto. Ejemplo cuadro que se presenta abajo.

El plan de premios que se ofrece de un millón de colones es neto para el ganador; es decir el impuesto sobre premios lo asume el juego.

El plan de premios para el sorteo por línea 900 se respalda con el fondo para premios adicionales.

Entre todas las llamadas que se reciban para determinado sorteo, se sorteará la cantidad de un millón de colones, por medio de sorteo al azar. Cada llamada originará un impreso de todos los registros de llamadas (número de cédula de identidad o de residencia, pasaporte y el nombre de la persona) y luego seleccionar al favorecido por medio de la extracción de uno de los impresos, durante el programa de televisión.

Los servicios de mensajería corta (SMS) para aplicar a los juegos de Lotería Electrónica, están en análisis en coordinación con el ICE. El factor costo que cobra el Instituto Costarricense de Electricidad (51% aproximadamente sobre los ingresos) implica negociaciones que se encuentran en trámite actualmente, a efecto de hacer rentable la posibilidad de utilizar este sistema.

14. Utilidades y recursos que genera la venta y comercialización de las loterías.

(Fuente: Luis Polinaris, cit., 2005)

Cada modalidad de lotería, por disposición legal, tiene beneficiarios directos de las utilidades que genere su comercialización y venta. De igual forma la gestión empresarial genera dos fuentes adicionales de recursos que son los denominados “ premios prescritos y no vendidos de las loterías” y el

impuesto del 12% sobre el Plan de Premios, recursos que, al igual que las utilidades que se destinan a los acreedores directos, se destinan en los porcentajes y a las organizaciones que se detallan en las leyes respectivas, para beneficiar instituciones y programas que desarrollan las organizaciones sociales y médico sociales.

Las utilidades y recursos que se generan por la venta y comercialización de loterías se trasladan por la Junta de Protección Social de San José a través de giros y transferencias a las instituciones y organizaciones beneficiarias.

Los giros directos a organizaciones e instituciones, se efectúan con fundamento en porcentajes fijos de las rentas de las loterías y de premios prescritos, definidos en la legislación. (Departamento de Contabilidad y Presupuesto).

Las transferencias de recursos económicos se realizan con los fondos producto de los premios prescritos, renta tiempos y lotería electrónica, que no tienen un beneficiario directo establecido, para financiar programas y proyectos que desarrollan organizaciones e instituciones de bienestar social en beneficio de los grupos sociales mas vulnerables .

14.1 Lotería nacional y de la lotería popular.

Las utilidades que generan la Lotería Nacional y la Lotería Popular (chances) están asignadas por ley y se distribuyen a las siguientes organizaciones e instituciones beneficiarias:

- Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Instituciones de bienestar social (Hogares de Ancianos y Hospicios de Huérfanos)
- Instituto Costarricense contra el Cáncer
- Cruz Roja Costarricense
- Asociación de desarrollo específico clínica para el alcohólico Cartago
- Casa Hogar Tía Tere y Asociación Hogar Manos de Jesús
- Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (sorteo específico)
- Consejo Nacional de Política pública de la persona joven (sorteo específico)

14.2 . Lotería tiempos.

Las utilidades que genera la Lotería Tiempos están asignadas también por ley y se distribuyen a las siguientes organizaciones beneficiarias:

- Asociación Pro Hospital Nacional de Geriatria Dr. Raúl Blanco Cervantes (compra de equipo médico y construcción de instalaciones)
- Hogares, asilos y albergues para ancianos
- Centros Diurnos de Atención al Anciano
- Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano

14.3 Lotería instantánea.

Esta modalidad de lotería genera utilidades que se destinan, por iguales partes a los programas desarrollados por:

- Banco Hipotecario de la Vivienda
- Instituto Costarricense contra el Cáncer (Asociaciones de Cuidados Paliativos y Control del Dolor)
- Programas médico sociales (proyectos en beneficio de hospitales, clínicas y otros programas comunales de apoyo a la salud pública, sin fines de lucro)

14.4 Lotería electrónica.

Las utilidades que genera la Lotería Electrónica están asignadas por ley y se distribuyen a las siguientes organizaciones e instituciones beneficiarias:

- 95% Financiamiento del Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social
- 5% Programas sociales para el fomento del voluntariado

15. Los Premios prescritos y no vendidos

(Fuente: Luis Polinaris, cit., 2005)

Los premios prescritos constituyen una categoría especial de recursos que se genera por los premios no cambiados por los jugadores; los premios que quedaron en la lotería devuelta por los adjudicatarios de lotería antes de la celebración de cada sorteo; y por los premios no vendidos.

Los premios se tornan en premios prescritos después de transcurridos sesenta días de efectuado el respectivo sorteo. Los recursos que provienen de los premios prescritos, al igual que la totalidad de los recursos que genera la actividad empresarial institucional, se asignan y distribuyen, en los porcentajes que establece la ley, entre una serie de instituciones y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que ejecutan programas sociales y médicos sociales a favor de diversos grupos sociales.

Debe destacarse que, los recursos provenientes de los premios prescritos y no vendidos constituyen la principal fuente de financiamiento del programa de donaciones que ejecuta la Junta, en las áreas estratégicas de atención que son: adulto mayor (Asilos, Hogares y Centros Diurnos para ancianos), discapacidad, menores y adolescentes en riesgo social, alcoholismo y drogadicción.

Los recursos de los premios prescritos forman parte de la actividad residual de la gestión empresarial de venta de la lotería que desarrolla la Institución, ya que estos se generan a partir del no cambio de los premios por los jugadores así como por los premios que se incorporan en las devoluciones o lotería no vendida por los adjudicatarios.

Esta situación ocasiona un gran conflicto a nivel institucional en lo que respecta a las políticas que determinan la orientación que debe darse a los recursos a girar a los sectores meta de atención institucional, toda vez que, de definirse una política de ventas totales con cero devolución de lotería -que sería la ideal y la que se exige por los organismos de control y fiscalización a la gestión empresarial institucional- el sector beneficiario sería el de los acreedores legales o directos de las rentas de la lotería y no las entidades y organizaciones del sector social que se benefician con recursos que son producto de los premios no cambiados y de los premios contenidos en la lotería no vendida, con el consecuente desamparo o desatención de los programas que ejecutan en favor de los sectores sociales mas vulnerables de nuestra sociedad, que son la razón de ser y misión de nuestra institución, *“para hacer el bien”*.

16. El cuadro siguiente detalla la distribución y destino de los premios prescritos y no vendidos

Distribución del producto premios prescritos y no vendidos de las loterías
12 % para programas destinados a personas con limitaciones físicas y mentales
9 % para programas destinados a la atención del menor huérfano y en abandono y riesgo social, así como a la prevención del abandono y del riesgo social
2 % para la Escuela Neurosiquiátrica Infantil.
58 % para hogares, asilos y albergues de ancianos, sin fines de lucro.
9 % para centros diurnos de ancianos.
2 % para los programas de la Escuela de Medicina de la Universidad de Costa Rica.
2% para la Cruzada Nacional de Protección al Anciano.
2 % destinado a la Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de Discapacidades en el Niño
2 % para los programas de alcoholismo y drogadicción ⁽¹⁾
2 % para el Centro Clínico para la Atención del Niño con Desnutrición Severa del INCIENSA

17. El impuesto al plan de premios

(Fuente: Luis Polinaris, cit., 2005)

Como una modalidad especial de distribución de utilidades, se tienen los recursos generados por el impuesto que grava con un 12% el Plan de Premios de las diversas loterías, -excepto a la lotería instantánea y los tiempos- los cuales se giran a las siguientes organizaciones e instituciones:

- 80% Instituto Costarricense contra el Cáncer.
- 10% Consejo Técnico de Asistencia Médico Social.
- 5% Asociación pro Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes
- 3% Juntas Administrativas de las Escuelas de Enseñanza Especial
- 2% Construcción y equipamiento de una clínica oftalmológica a favor de la asociación o fundación que defina la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

18. El Impuesto general sobre las ventas.

Mediante resolución número 171-87-V, de las ocho horas del veintidós de mayo de mil novecientos ochenta y siete, emitida por la Dirección General de la Tributación, se establece que, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Impuesto General sobre las

¹ Por el transitorio único al artículo 23 de la Ley N° 7395, se dispone que: “El sesenta y dos por ciento (62%) destinado a los hogares de ancianos será disminuido a un cincuenta y ocho por ciento (58%) en el momento en que la Junta de Protección Social de San José inicie la distribución y venta de la lotería popular Tiempos. La diferencia del cuatro por ciento (4%) se distribuirá de la siguiente manera: un dos por ciento (2%) pasará a los programas sobre alcoholismo y drogadicción y un dos por ciento (2%), al Centro Clínico para la Atención del Niño con desnutrición Severa del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA. Cuando la Junta cese la distribución y venta de la lotería popular Tiempos, los hogares de ancianos recibirán nuevamente el sesenta y dos por ciento (62%) mencionado en este artículo.”

ventas, esa Dirección, podía percibir a nivel de fábrica, el impuesto sobre las ventas que recae en algunas mercancías, teniéndose a la Junta de Protección Social de San José, dentro de esta categoría por ser la única emisora directa de su lotería.

A partir de la referida resolución, la venta y comercialización de nuestros productos se ven afectadas con el impuesto sobre las ventas, el cual se fijó inicialmente en un 10% y tuvo un efecto y repercusión inmediatos en el monto de las utilidades a distribuir entre los beneficiarios, ya que no solo había que afectar las utilidades por los costos de producción, los gastos administrativos y el impuesto al plan de premios, sino que también había que disminuir la suma correspondiente a esta nueva carga tributaria.

Por esa razón la Junta inició acciones ante diversas instancias, alegando la improcedencia del gravamen establecido bajo la consideración fundamental de que la lotería como título valor no es un bien gravable por el impuesto sobre las ventas, máxime que la imposición de este gravamen se efectuó mediante una simple resolución administrativa. La Dirección General de la Tributación mantuvo su criterio, el cual fue avalado por dictámenes de la Procuraduría General de la República, desconociendo opiniones jurídicas relevantes que se habían emitido en contra de ese gravamen a cargo de la Junta.

El impacto del impuesto a las ventas sobre la gestión empresarial de la Junta se agrava a partir del 19 de setiembre del año 1995, cuando se incrementa de un 10% a un 15%, lo cual provoca un efecto negativo o decrecimiento mayor no solo sobre las ventas de loterías sino también sobre la distribución de recursos realizadas por la Institución.

Ese incremento que ocasionó una baja en la ventas, no solo en la venta de loterías sino también en la generalidad de productos de consumo a nivel nacional, obligó a las autoridades políticas y legislativas a disminuir el impuesto, siendo que en la actualidad se encuentra fijado en la suma del 13%, lo cual si bien mejoró levemente la situación, no dejó de constituir una carga, vigente hasta esta fecha, que afecta las utilidades a girar a los beneficiarios de las rentas de nuestros productos.

Debe indicarse que, a nivel Latinoamericano, la Junta de Protección Social, es la única o una de las pocas instituciones de beneficencia y asistencia pública que tiene sus productos gravados por sendos impuestos.

19. *El impuesto a los premios y al plan de premios de las loterías. Diversos destinos.*

Con fecha 4 de junio de 1998 entra en vigencia la *Ley No. 7765 por la cual se crea el Instituto contra el Cáncer* (que a esta fecha del 2006 no ha sido construido; pero los dineros provenientes de este impuesto se siguen acumulando, no sabiéndose cuál es el destino real de estos fondos públicos: nota de Romero-Pérez). Esta ley en su artículo 27 incrementó en un 10% el impuesto sobre los premios pagados, excepto las terminaciones, en el caso de la Lotería Nacional. Esta misma Ley estableció a la Junta la obligación de actuar como agente retenedor de ese impuesto y de girarlo a las organizaciones beneficiarias. El artículo 26 de esta misma Ley, creó un impuesto del 15% a cancelar por los ganadores de premios superiores a ¢500.000,00 en los juegos de la Lotería Nacional, Lotería Popular, Lotería Instantánea y cualquier otro tipo de lotería que se creara, impuesto que, debía ser retenido por la Junta al momento de pagar el premio para girarlo directamente al Instituto Costarricense contra el Cáncer, con la finalidad de que este cubriera sus gastos de operación.

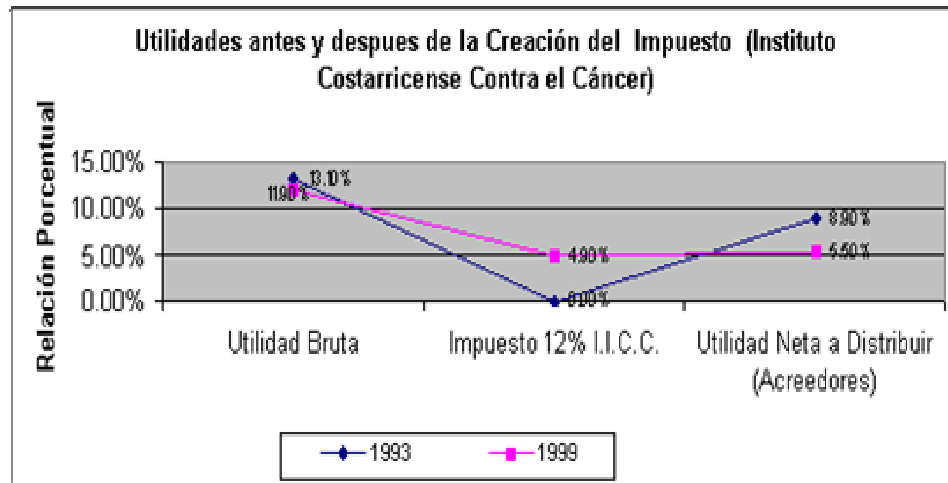
Este impuesto del 15%, al establecerse como una carga al consumidor o ganador, ocasionó un rechazo del consumidor que provocó una disminución sustancial en las ventas de las loterías. Los adjudicatarios de lotería sufrieron directamente los efectos de esa situación, toda vez que la disminución en las ventas repercutió en sus ingresos, lo que lo obligó a la Junta a realizar gestiones para buscar una solución a la crisis que se estaba presentando.

Las circunstancias indicadas obligaron a la Junta -sin que mediara un estudio o medición acerca del impacto real de la medida- a tomar la decisión de asumir el pago del impuesto al plan de premios, lo cual se materializa mediante Ley N° 7851, de 4 de diciembre de 1998, cual reforma el artículo 26 de la Ley N° 7765 y establece el impuesto en un 12% sobre todos los premios de la lotería, las apuestas deportivas, el Bingo de la Cruz Roja y el Juego Crea, como dos modalidades de juegos de azar gravables.

Tal como se observa en el siguiente cuadro, el impuesto al Plan de Premios, asumido a partir de 1998 por la Junta, creció de un 6% a un 12% de 1975 a 1998, porcentaje que se mantiene vigente a esta fecha, según consta del cuadro siguiente:

<i>Crecimiento del Impuesto al Plan de Premios</i>	
<i>Año</i>	<i>Porcentaje del Impuesto</i>
1975	5%
1979	6%
1998 (mes de junio)	10%
1998 (mes de diciembre)	12%

El gráfico siguiente muestra la utilidad bruta y la utilidad neta a distribuir entre los beneficiarios cuando no existía el impuesto sobre el plan de premios, en el periodo que corre del año 1993 al año 1999, en el cual se consolida este impuesto.



PERIODOS 1993 A 2005							
(EN MILES DE COLONES)							
PERIODO	IMPUESTO 6% PAGO PREMIOS	IMPUESTO 10% PAGO PREMIOS	IMPUESTO 12% S/ PREMIOS	%	UTILIDAD ACREEDORES RENTA	%	TOTAL
1993	433.451			26,33%	1.212.690	73,67%	1.646.141
1994	460.958			25,32%	1.359.465	74,68%	1.820.423
1995	513.761			27,78%	1.335.698	72,22%	1.849.459
1996	631.188			23,51%	2.053.859	76,49%	2.685.047
1997	705.767			29,11%	1.718.616	70,89%	2.424.383
1998	314.985	599.152	284.150	45,15%	1.455.798	54,85%	2.654.085
1999		1.626	1.782.676	50,87%	1.723.174	49,13%	3.507.476
2000			1.925.417	50,21%	1.909.428	49,79%	3.834.845
2001			2.432.412	55,24%	1.971.164	44,76%	4.403.576
2002			2.860.919	72,20%	1.101.427	27,80%	3.962.346
2003			2.969.719	68,74%	1.350.678	31,26%	4.320.397
2004			3.127.099	62,11%	1.907.586	37,89%	5.034.685
2005			3.636.389	65,26%	1.935.537	34,74%	5.571.926

FUNDAMENTO LEGAL DEL IMPUESTO:

6% SOBRE PAGO DE PREMIOS: LEYES Nos. 5672 y 6317 VIGENTE HASTA EL 3 DE JUNIO DE 1998.

10% SOBRE PAGO DE PREMIOS: LEY No. 7765 VIGENTE DEL 3 DE JUNIO DE 1998 HASTA EL 3 DE DICIEMBRE DE 1998.

12% SOBRE PREMIOS: LEY No. 7851 VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE DICIEMBRE DE 1998.

El gráfico anterior muestra como las utilidades a acreedores directos del año 93 en que representaban el 73.67% del total de recursos generados, han disminuido en forma vertiginosa, llegando a representar en el año 2005 el 34.74% de dichos recursos.

No se puede dejar de lado, igualmente, la afectación y el impacto que en la actualidad se ocasiona tanto a los acreedores directos de rentas de loterías como a la gestión empresarial que desarrolla la Junta, si se considera que ese impuesto se aplica sobre la totalidad del plan de premios, se venda o no se venda la lotería y sin tomar en consideración los costos de producción, administración, ventas, comisiones o los impuestos cancelados, entre otros rubros.

De continuar y mantenerse esta tendencia, llegará el momento en que la Institución estará destinando la casi totalidad de los recursos generados al pago del referido impuesto, debilitando la posición económica institucional, lo que hace de urgente necesidad la tramitación del proyecto de ley que se encuentra en trámite ante la Asamblea Legislativa.

20. Régimen impositivo y afectaciones a la gestión empresarial de la JPS.

Desde la creación de la Lotería en el año de 1885 y hasta el 31 de marzo del año 1975, la venta de loterías por la Junta de Protección Social de San José no estuvo afecta a cargas impositivas o tributarias, bajo la consideración del destino y aporte que sus utilidades tenían en las diversas organizaciones e instituciones del sector social y médico asistencial costarricense.

A partir del año 1975 en que se grava la actividad empresarial de la Junta con un impuesto al plan de premios y en especial durante los últimos diez años, en que se han establecido varios tributos y cargas impositivas a la gestión empresarial de la Junta, se han presentado variaciones importantes en los componentes o partidas que se toman en consideración al formular la distribución de recursos de cada sorteo, entendidos éstos como la determinación de lo vendido, lo gastado y las utilidades que efectivamente resultaron para ser distribuidas entre las entidades privadas e instituciones beneficiarias de las rentas de la lotería según se consigna en el cuadro que se muestra a continuación:

<i>Concepto</i>	<i>Variación de:</i>	<i>Variación a:</i>	<i>Año</i>
<i>Descuento a vendedores</i>	<i>10%</i>	<i>12%</i>	<i>1994</i>
<i>Impuesto sobre ventas</i>	<i>10%</i>	<i>15%(*)</i>	<i>1995 (19-09)</i>
<i>Impuesto sobre ventas</i>	<i>15%</i>	<i>13%</i>	<i>1997 (20-03)</i>
<i>Impuesto al plan de premios</i>	<i>6%</i>	<i>10%**</i>	<i>1998</i>
<i>Impuesto al plan de premios</i>	<i>10%</i>	<i>12%</i>	<i>1998</i>

(*) *El impuesto de ventas hasta 1996 formo parte de los egresos con control presupuestarios*

(**) *Adicionalmente se cobraba el 15% al ganador del premio*

Debe indicarse que cuando se realiza una variante dentro de la estructura de liquidación de los diferentes productos -incremento o disminución en una partida-, se genera, como consecuencia lógica, la afectación de una o varias partidas.

Las afectaciones a la gestión empresarial de la Junta de Protección Social de San José, se operaron inicialmente cuando en el año de 1987 se gravó su actividad con la imposición del impuesto de ventas y posteriormente, en el año de 1975 cuando se estableció un impuesto que gravó con un 6% el plan de premios con la finalidad originaria de financiar el régimen de pensiones, gravamen en el año de 1998 se destinó para financiar, entre otras organizaciones e instituciones, al Instituto Costarricense contra el Cáncer, incrementándose hasta en un 12% sobre el plan de premios, lo cual ha afectado severamente la distribución de utilidades a los acreedores directos de las loterías.

De igual forma, debe indicarse que el incremento aprobado en el año de 1994 al porcentaje asignado como descuento a los adjudicatarios de lotería de un 10% a un 12%, significó una disminución en las utilidades finales para ese año de más de ¢ 434.3 (cuatrocientos treinta y cuatro millones de colones).

Por las repercusiones que estas cargas y gravámenes han tenido en las ventas y en la distribución de utilidades, dos impuestos -que han afectado severamente la gestión empresarial de la Junta- merecen especial atención: el impuesto sobre las ventas, ordenado mediante resolución administrativa de la Dirección General de la Tributación Directa y el impuestos al Plan de Premios aprobado por la Asamblea en el año de 1998.

21. Otras formas de afectación a la gestión empresarial de la JPS.

21.1 La competencia legal en el mercado de los juegos de azar.

En la actualidad, el mercado de Loterías y de Juegos en nuestro país está concentrado en la Junta de Protección Social de San José, y a nivel privado respecto de otros juegos de azar, la Cruz Roja Costarricense; el

Juego Crea, los casinos, y recientemente el auge que han tenido las promociones, vía línea 900 y servicio de mensajería corta SMS, puestos en operación por el ICE, con premios en especie y en efectivo.

Esta competencia, que bien podríamos afirmar se inicia formal y legalmente a partir del año 1998, en que se dio aprobación legislativa al Bingo de la Cruz Roja, al Juego Crea y con la Ley que autoriza la operación de casinos en Costa Rica, coloca en una seria situación de desventaja a la Junta de Protección Social de San José, ya que la obliga a ejecutar su gestión empresarial o competir con grandes limitaciones y desventajas –por su condición de institución pública- frente organizaciones y empresas que gozan de libertad absoluta para operar juegos de azar, con una amplia liberalidad en su gestión.

Debe considerarse también que el mercado del juego en Costa Rica se encuentra ante una inminente amenaza debido a la entrada de nuevos competidores, de las nuevas tecnologías de la información, fundamentalmente Internet, donde el concepto de fronteras físicas resulta en la actualidad más difuso, sin dejar de lado lo que ya se ha expuesto respecto del impacto que en futuro ha de ocasionar la invasión de máquinas tragamonedas o video loterías que se está operando ilegalmente en el país.

Aspectos como la plena integración por medio de los Tratados de Libre Comercio (TLC) o la ejecución de las competencias asumidas por las organizaciones autorizadas por Ley para la explotación de juegos azar (Cruz Roja, Casinos, Casas de Apuestas Electrónicas) se consideran factores de riesgo que pueden hacer peligrar la situación actual del mercado nacional de loterías.

21.2 Las loterías ilegales o clandestinas.

Un capítulo especial merece el tratamiento de las loterías ilegales o clandestinas, conocidas como “tiempos de la calle” la cual constituye una de las principales competencias de la Junta de Protección Social de San José, que consiste en una actividad o transacción ilegal que se encuentra muy posicionada en el mercado costarricense.

Con los “tiempos clandestinos” los clientes o jugadores procuran ganancias por medio de la suerte, adquiriendo un derecho (número) con el cual posteriormente, si acertaron el número favorecido, realizan el respectivo cobro y el banquero que es la persona que aporta el capital requerido para ese juego de lotería, obtiene grandes ganancias.

Para entender el juego ilegal, diremos que éste se encuentra regido por una organización clandestina en cuya estructura básica intervienen los elementos llamados: vendedor, agente, administrador y banca.

Bien puede afirmarse que la lotería clandestina, además de restarle participación de mercado a la Lotería Nacional y Popular, refuerza sus ventas con adjudicatarios; es decir, concesionarios de cuotas de loterías de la Junta, que a su vez venden “tiempos de la calle” para obtener mayores porcentajes de ganancia en ello.

En cuanto a la competitividad de la lotería de la Junta Protección Social de San José, en relación con la lotería clandestina, debe señalarse que esta última no tiene costos administrativos significativos como sí los tiene la Junta (gastos de administración, publicidad, impresión, pago de salarios, compra de equipo, compra de papelería), no paga impuestos y hace uso de la infraestructura de los sorteos realizados por la Junta, circunstancias que permiten a los administradores de la lotería ilícita destinar mas recursos a sus premios (hasta 80% de lo apostado), pagar una mayor comisión a los vendedores de sus loterías (de un 18% al 20%), muy superior al 12% cancelado por la Junta y en ocasiones, otorgar beneficios especiales, tales como aguinaldo, préstamos blandos (plazo indefinido o sin pago de intereses), comisiones por no acierto del número por parte del jugador, situación que viene a incentivar la venta de los “tiempos de la calle”.

De conformidad con el estudio realizado en el año 2003 por la firma “*Perspectivas de Desarrollo*” para la Junta de Protección Social de San José, se deriva que la masa de consumidores para los juegos ilegales es similar a la masa de consumidores que juega las loterías de la Junta y que sus volúmenes de venta son similares.²

Es pertinente indicar que desde hace más de 10 años, la Institución ha venido realizando fuertes acciones en el ámbito administrativo y jurisdiccional para enfrentar el juego de la lotería ilegal, a pesar de que, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Loterías N° 7395 de 1994, se derogó el artículo que le daba “potestades de policía” al Inspector de Loterías, lo que obligó a coordinar con el Ministerio de Seguridad Pública la firma de un Convenio de mutua cooperación el cual entró en vigencia desde el año 2001. De igual forma y mediante actos de cooperación, se han coordinado acciones contra la lotería ilegal con la Policía Municipal.

² Perspectivas de Desarrollo, Estudio de Loterías, páginas xxx, Junio 2003.

Debe indicarse que, a partir del mes de enero del 2003 en que se dicta una resolución por la Sala Constitucional se vienen a reestablecer, parcialmente, algunas potestades a favor de los inspectores de loterías, al considerar la Sala que, la Junta es la autoridad administrativa que le corresponde velar por la labor de control de loterías ilegales, según se determina en los artículos 2, 18 y 28 de ese cuerpo legal (ley 7395 de 1994).

Actualmente se mantiene un programa de capacitación a estas entidades, respecto de la normativa vigente en materia de loterías, con el objeto de lograr un mayor conocimiento cuando se realizan operativos conjuntos.

Debe indicarse que, a pesar del gran número de operativos que se coordinan y realizan con el Ministerio de Seguridad Pública, las Policías Municipales, el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, el mayor problema que se enfrenta es la suerte que han corrido las denuncias presentadas a nivel de los Tribunales de Justicia, ya que éstos han rechazado “*ad portas*” o considerado una bagatela la mayor parte de las acusaciones formales que se han presentado, y en los pocos casos atendidos en que ha mediado algún tipo de resolución, éstas externan posiciones disímiles, contradictorias o ambiguas respecto de la calificación del delito e incluso se ha llegado a establecer la inexistencia jurídica de la estafa, por mala y deficiente regulación en la técnica legislativa de los elementos que tipifican ese delito. Debe anotarse, sobre el particular, que este criterio ha empezado a cambiar recientemente a partir de la jurisprudencia que se ha suministrado a las diferentes instancias judiciales

Podría concluirse, sin temor a dudas, un desinterés en el tratamiento que ha otorgado el Poder Judicial a las acusaciones formuladas por la JPS. Si se observa que de las 662 denuncias presentadas ante el Ministerio Público solamente 83 han sido resueltas y 579 se encuentran pendientes

La lucha contra la lotería clandestina llevada a cabo por la Junta Protección Social de San José, se fundamenta esencialmente en operativos realizados por el Departamento de Inspectores de Loterías, lucha que se ha visto entorpecida por el escaso personal con que cuenta el Departamento mencionado, la escasez de recursos económicos, la pérdida de dinamismo en la colaboración de la policía administrativa y por la ambigüedad con que se ha tipificado el delito por las autoridades judiciales.

En el plano comercial la Junta también ha pretendido contrarrestar a la lotería ilegal, por medio del lanzamiento de la Lotería Tiempos y la Lotería Electrónica. Se puede decir que el resultado no ha sido exitoso.

22. El cuadro siguiente resume las organizaciones e instituciones que se benefician con las utilidades y diferentes tipos de recursos que genera la venta y comercialización de las diversas loterías:

<i>Instituciones, organizaciones y áreas beneficiarias de utilidades -según tipo de giro y recursos-</i>		
<i>Giro/ Transferencia</i>	<i>Tipo de recursos</i>	<i>Instituciones, organizaciones y áreas beneficiarias</i>
Giro directo	<i>Utilidades Lotería Nacional y Lotería Popular</i>	<i>Consejo Técnico de Asistencia Médico Social Caja Costarricense del Seguro Social Instituciones de bienestar social (Organizaciones de menores, discapacidad, hogares y centros diurnos para ancianos y alcoholismo y drogadicción) Instituto Costarricense contra el Cáncer Cruz Roja Costarricense ADEPEA Casa Hogar Tía Tere y Asociación Hogar Manos de Jesús</i>
Giro directo	<i>Utilidades Sorteos Específicos Lotería Nacional</i>	<i>Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología. Consejo Nacional de Política de la Persona Joven</i>
Giro directo	<i>Utilidades Lotería Tiempos</i>	<i>Asociación Pro Hospital Nacional de Geriatria Dr. Raúl Blanco Cervantes (compra de equipo médico y construcción de instalaciones) Hogares, asilos y albergues para ancianos Centros Diurnos de Atención al Anciano Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano</i>
Giro directo	<i>Utilidades Lotería Instantánea</i>	<i>Banco Hipotecario de la Vivienda Instituto Costarricense contra el Cáncer (Clínicas de Cuidados Paliativos)</i>
Giro Directo	<i>Utilidades Lotería Electrónica</i>	<i>Régimen No Contributivo de Pensiones (C.C.S.S.) Programas Sociales para el Fomento del Voluntariado</i>
Giro Directo	<i>Premios Prescritos</i>	<i>Escuela Neurosiquiátrica Infantil Cruzada Nacional de Protección al Anciano Universidad de Costa Rica Asociación Costarricense para el Tamizaje y la Prevención de las Discapacidades Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación Centro Clínico para atención del niño con desnutrición severa del INCIENSA Juntas administrativas de centros educativos que tengan estudiantes con discapacidad matriculados en el sistema regular y a las instituciones que ofrezcan servicios de III y IV ciclos de educación especial.</i>
Transferencia (cumplimiento de requisitos)	<i>Premios Prescritos</i>	<i>Hogares y centros diurnos para ancianos Menores en abandono y riesgo social Alcoholismo y drogadicción Personas con severas limitaciones físicas y mentales Programas médico sociales</i>
Giro directo	<i>Impuesto 12% s/ Plan de Premios</i>	<i>Instituto Costarricense contra el Cáncer. Consejo Técnico de Asistencia Médico Social. Asociación pro Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes Juntas Administrativas de las Escuelas de Enseñanza Especial Construcción y equipamiento de una clínica oftalmológica a favor de la asociación o fundación que defina la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.</i>

23. Comercialización y distribución de los productos.

23.1 Modalidades de concesión.

De conformidad con la Ley de Loterías No. 7395 de 1994, la Junta de Protección Social de San José dispone de dos mecanismos o modalidades para concesionar la venta de sus productos a personas físicas y jurídicas: vía adjudicación (Artículo 3 y 11 Ley N° 7395) o vía contrato (Artículo 10 Ley N° 7395), bajo rigurosos procedimientos y requisitos establecidos a nivel legal y reglamentario para ostentar esa condición.

Debe destacarse que, de la totalidad de las loterías emitidas, la Junta debe de asignar un 25% al sector cooperativo y el 75% restante asignarlo en cuotas a las personas físicas o jurídicas mediante cualquiera de las modalidades de concesión indicadas.

23.2. La fuerza de Ventas

La fuerza de ventas de la Junta se encuentra actualmente constituida por 2.290 vendedores de lotería, de los cuales:

1.593 (69.56%), son adjudicatarios independientes;

23 (1%) son adjudicatarios por contrato y

674 (29.43%) se encuentran asociados a nivel de cuatro cooperativas de vendedores de lotería que son: Coopelot. R.L (349 asociados); Cocovelot. R.L (155 asociados); Coopepacivelot. R.L, (111 asociados) y Coopecivel. R.L. (59 asociados).

23.3 La venta y distribución de la lotería a vendedores y jugadores

La venta y distribución de la lotería a los adjudicatarios se efectúa, primordialmente, en forma centralizada en las oficinas centrales de la Junta; a nivel regional y a partir del Convenio suscrito con el Banco de Costa Rica, como una modalidad de desconcentración de servicios, la lotería se distribuye y vende a los adjudicatarios a través de las oficinas y agencias de esa entidad bancaria, sin costo alguno para ellos, proporcionándoles los servicios de cambio de premios en efectivo, remisión de las cuotas de loterías, recibos de depósitos y amortización a los financiamientos, entre otros.

El mayor número de adjudicatarios de lotería ejecutan “al pregón” la comercialización y venta de lotería al consumidor, ya que la Institución no cuenta con agencias o sucursales abiertas a nivel nacional para desarrollar

esa actividad en forma desconcentrada; excepción hecha del Plan Piloto Puntarenas, como una modalidad de servicio desconcentrado a proyectarse y establecerse en los cantones de Liberia y Nicoya, de la Provincia de Guanacaste.

23.4 La Financiación de loterías

La Ley de Loterías No. 7395 de 1994, autoriza a la Junta para otorgar préstamos a los vendedores para financiar la compra de loterías, independientemente de la modalidad de concesión que se les otorgue, para lo cual se dispone de una partida a nivel del presupuesto, por un monto al inicio del periodo de ¢ 442.000.000.00.

Para tener acceso a ésta financiación, el vendedor tiene que cumplir con determinados requisitos establecidos a nivel reglamentario y los créditos que se otorgan deben ser cancelados en 75 cuotas o abonos semanales fijos y consecutivos, los cuales devengan una tasa de interés del 12% anual.

Corresponde a la Comisión de Financiamiento atender las solicitudes de crédito y pronunciarse respecto de ellas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos. En caso de aprobación, el oficio de autorización es entregado al adjudicatario para que lo presente a nivel de las cajas de depósito, recibíendosele como pago efectivo para la compra de lotería del respectivo sorteo.

En el año 2004, 206 vendedores de lotería solicitaron crédito institucional por un monto total de ¢ 293.105.000 colones. En el año 2005, 196 vendedores de lotería solicitaron crédito institucional por un monto total de ¢ 298.469.800 colones.

24. El perfil del vendedor de los productos.

Tal y como se indicó anteriormente, dos son las modalidades de concesión: la adjudicación y el contrato. Para optar por la condición de vendedor de lotería en las dos modalidades de concesión dichas, las personas tienen que cumplir con los siguientes requisitos:

24.1.- Concesión por adjudicación:

Los artículos 3 y 11 de la Ley N° 7395 de 1994, definen los requisitos para optar por esta modalidad de concesión, a saber:

a- Persona física que requieran desarrollar la venta de lotería como medio de subsistencia, previo estudio social emitido por el Departamento de Acción Social que así lo determine;

b- Para tal efecto y su ubicación en el Registro de Elegibles, el Departamento de Acción Social pondera los siguientes aspectos:

- *Número de Dependientes directos;*
- *Actividad laboral;*
- *Ingreso familiar promedio;*
- *Tenencia y estado de la vivienda;*
- *Salud;*
- *Antigüedad.*

24.2 Concesión por contrato:

Esta concesión se otorga con fundamento en el Artículo 10 de la Ley N° 7395 de 1994 y los requisitos a cumplir para optar por esta modalidad de concesión son:

- a-** *Ser persona física o jurídica;*
- b-** *Experiencia comprobada en venta de productos de consumo masivo;*
- c-** *Demostrar, con documentación idónea, que reside en el lugar o zona geográfica en que fue seleccionado para la venta de lotería;*
- d-** *Contar con los recursos económicos necesarios para el pago de la cuota de lotería asignada;*
- e-** *Aceptar la condición de título precario y revocable de la autorización de venta de lotería que le otorgue la Junta por medio del contrato, fundamentado en razones de conveniencia y oportunidad para la Institución;*
- f-** *Aceptar la condición de no devolver a la Junta lotería o billetes no vendidos.*

24.3 Del descuento o comisión por ventas al vendedor de lotería.

De conformidad con la Ley de Loterías No. 7395 de 1994, la Junta de Protección Social otorga los adjudicatarios de lotería un descuento del 12% sobre el precio de venta al consumidor. A manera de referencia procede indicar que en el año 2004, los vendedores de lotería obtuvieron por concepto de descuento la suma de ¢ 7.455.111.150,00, lo cual significó un ingreso promedio mensual de ¢ 271.292,00, por vendedor de lotería. En el año 2005 los vendedores de lotería obtuvieron la suma de ¢ 8.557.990.000, lo que significó un ingreso promedio de ¢310.072 mensuales para los vendedores.

Debe indicarse que del 12% que se aplica como descuento por venta de loterías a los vendedores con concesión por adjudicación –no por contrato- se aplica un 1% que se retiene como un aporte, establecido por Ley, para financiar el Fondo Mutual de Vendedores de Lotería, FOMUVEL, creado en el año de 1994. Este Fondo está integrado por una Junta Directiva que integran dos representantes de la Junta de Protección Social, un representante del sector cooperativo, un representante de las organizaciones sociales y un representante de los vendedores independientes, todos de nombramiento por la Junta Directiva de la Junta de Protección Social, por un período de dos años.

El vendedor está autorizado para efectuar “devoluciones” en un porcentaje de hasta un 40% de su cuota, las cuales se reciben únicamente a nivel de las oficinas centrales en San José, con una hora de anticipación a la celebración de cada sorteo. Debe indicarse que, por disposición de la Contraloría General de la República, este porcentaje debe de eliminarse y establecerse aquel que corresponda y mantenga el principio de seguridad económica de la actividad.

24.4 Relación Concesional no laboral. Imposibilidad de otorgar un Régimen de Incentivos

Entre la Junta y los vendedores no existe una relación laboral. Al ser una relación de tipo “concesional”, se impide a la Institución mantener un manejo adecuado de nuestra fuerza de ventas para exigir eficiencia y eficacia en la comercialización y venta de lotería.

La relación de los que venden la lotería con la Junta de Protección Social no es de carácter laboral. Es decir, no existe un contrato de trabajo o laboral entre estas partes.

Aquellas personas que venden la lotería nacional, bajo monopolio de parte del único oferente que es dicha Junta, se denominan expendedores, adjudicatarios o concesionarios.

Artículo 3 de la ley *idem*:

La Junta otorgará cuotas de lotería a las personas físicas, a las cooperativas u otras organizaciones sociales, legalmente constituidas e inscritas, que reúnan a personas que necesiten dicha actividad como medio de subsistencia, previo estudio social efectuado por la Junta.

Debe indicarse que, no obstante haberse autorizado el establecimiento de un régimen de Incentivos y Comisiones para el Vendedor de Lotería por *Decreto Ejecutivo N° 31615 MTSS-MP, de 3 de febrero del año 2004* y a pesar de lo establecido por la Sala Constitucional respecto del monopolio y las amplias potestades de que dispone al Junta para administrar y regular las condiciones de explotación de este producto, no se pudo establecer este régimen, bajo la consideración de la Contraloría General de la República, de que el mismo debe tener origen legal y no reglamentario, según se indica en el oficio N° 12749 (FOE-SO-345) emitido por la Gerencia de Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativo de ese ente contralor.

La imposibilidad de poder contar con mecanismos de estímulo para los vendedores de lotería y los límites establecidos a nivel de comisiones o descuento a los adjudicatarios por venta de lotería, hacen que nuestra fuerza de ventas descuide la venta de nuestros productos y acceda a la venta de otros que constituyen una fuerte competencia para la Junta (loterías ilegales y Tico Bingo) en los que se les cancela un porcentaje mayor de comisión, entre otros estímulos económicos que reciben.

25.- Tipos o clases de vendedores de lotería de acuerdo a la ley de la materia (No. 7395 de 1994)

Adjudicatario directo:

Aquel que se encuentra inscrito directamente ante la Junta de Protección Social.

Intermediario :

El que está autorizado por la Junta de Protección Social. Para vender la lotería de otro vendedor.

Revendedor:

El que vende lotería sin tener una cuota de billetes legalmente asignada por la Junta de Protección Social.

Adjudicatario indirecto:

La ley de la materia no lo aclara, pero se puede inferir que se refiere al vendedor cooperativista.

Afiliado pasivo:

Aquel que cumple con todos los requisitos que se piden para ser vendedor de lotería, pero no tiene asignada una cuota de billetes por la Junta de Protección Social.

Mayorista:

El que está autorizado para adquirir de la Junta de Protección Social. cantidades relevantes de billetes de lotería.

Minorista:

El que puede adquirir de la Junta de Protección Social. Una cantidad pequeña de billetes de lotería.

Vendedores agremiados:

Son aquellos que se encuentra agrupados en: cooperativas, sindicatos, asociaciones.

26. Cooperativas vendedoras de lotería

El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo será el organismo encargado de promover la formación y el financiamiento de cooperativas vendedoras de lotería, con el fin de que se produzca un desarrollo ordenado en el establecimiento de estas asociaciones (artículo 24 de la ley No. 7395 de 1994)

27. Fondo mutual y de beneficio social

Créase, para los vendedores de lotería, un fondo mutual y de beneficio social con personería jurídica propia. Este fondo será financiado, por una única vez, con cuarenta millones de colones (¢ 40.000.000) que la Junta girará del producto del supéravit institucional, y con el uno por ciento (1%) de las ventas de lotería, que cada adjudicatario deberá aportar del doce por ciento (12%) de sus ganancias.

Ese fondo será administrado por dos representantes de la Junta, uno de la cooperativa, uno de las organizaciones sociales y por un representante de los vendedores de lotería no agremiados. La Junta deberá reglamentar los beneficios, el funcionamiento y la elección de estos representantes.

La administración rendirán un informe anual a la Contraloría General de la República y a la Junta sobre el manejo de esos fondos durante el año fiscal trabajado (artículo 26 de la ley No. 7395 de 1994)

28. Delito

Cometerán delito, previsto y sancionado en el Capítulo VI de la *Ley de Protección al consumidor* No. 7472 de 1994, las personas que ofrezcan o vendan loterías de cualquier clase, a precios superiores a los fijados oficialmente por la Junta.

Si el delito es cometido por un adjudicatario, este perderá su adjudicación, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley mencionada en este artículo.

También incurrirá en ese delito, quien utilice su capacidad financiera para comerciar con loterías que expendan por medio de revendedores (artículo 19 de la ley 7395 de 1994 *idem*).

29. Fiscalización

Se faculta a la Junta para fiscalizar la distribución de las cuotas de la lotería asignadas a las cooperativas y a las organizaciones sociales (artículo 7 de la ley 7395 de 1994, *idem*).

Por su parte el Reglamento del 2000 a la Ley de Loterías, en su artículo 65 manda que:

Los Inspectores de Lotería nombrados por la Junta deben realizar labores de control. Deben levantar las actas sobre las infracciones o hechos ilícitos previstos por la Ley de Loterías, para presentar las denuncias respectivas ante las autoridades correspondientes.

30. Inspectores

La Junta podrá nombrar empleados, con el rango de inspectores, cuyas funciones se definirán en el Reglamento de la presente Ley. La fuerza pública deberá brindarles colaboración a estos inspectores, para asegurar el fiel cumplimiento de las disposiciones de esta Ley (artículo 18 de la ley 7395 de 1994, *idem*).

31. Concesión otorgada

Los adjudicatarios no podrán traspasar de hecho ni de derecho la *concesión* otorgada; ni tampoco, ofrecerla en garantía de ningún tipo (artículo 8 de la ley 7395 de 1994, *idem*).

La propia ley califica esa relación jurídica entre la Junta estatal y los vendedores como un contrato de *concesión administrativa*.

32 . Publicidad de las concesiones

La Junta publicará, semestralmente, en la Gaceta (diario oficial) la lista con los nombres, los números de cédula, los domicilios, los lugares de expendio y los montos de las cuotas de las personas a quienes se les haya adjudicado o cancelado la cuota (artículo 9 de la ley 7395 de 1994 *idem*).

Conclusión

En la investigación de Rodríguez y Rojas (1998) se recomienda a la Junta de Protección Social (JPS), entre otras cosas, lo siguiente:

- establecer programas de capacitación destinados a los vendedores de lotería como al personal de la JPS,
- darle cursos a los vendedores específicamente sobre administración, manejo de los dineros y las prácticas del mercado,
- seguridad personal para enfrentar el problema de los robos a los vendedores de lotería,
- a pesar de que la relación entre los vendedores de lotería y la JPS no es de carácter laboral, sí es conveniente que los programas de capacitación que le de la JPS a los vendedores sea bajo criterios de voluntariedad y de colaboración con ellos,
- Se debe divulgar adecuadamente al ganador de la lotería se le rebajará de su premio un porcentaje.

Interesa destacar que la Junta de Protección Social no pertenecía al Estado, es decir, no tenía carácter estatal. Esta situación la explica de esta manera la Procuraduría General de la República, como ya lo habíamos indicado:

la Junta de Protección Social , JPS; era un agente económico, al ser una *asociación privada de interés público*, quedando ubicada, por esa ley No. 6821 de 1982 (creación de la autoridad presupuestaria) como *institución financiera no bancaria*.

Bien lo afirma el Gerente General de la JPS, Máster Luis Polinaris Vargas (en su oficio G.057- 2006 del 10 de enero del 2006 remitido a esta Procuraduría) en ese proceso de integración de la Junta de Protección Social de San José al sector público, no se dio el proceso

de desintegración que dicha Junta ostentaba como asociación privada (dictamen de esta Procuraduría del 16 de febrero del 2006, C-059-2006 en relación a un anterior dictamen C-413- 2005 del 6 de diciembre del 2005; y, oficio G.662- 2006 del 16 de marzo del 2006 del Gerente General de la JPS remitido a su Junta Directiva).

Ahora, esta Junta de Protección Social es un *ente descentralizado público*. La Asamblea Legislativa mediante la acción y efecto de la Ley, incorporó al Estado esta *asociación privada de interés público*, sin realizar el proceso de desintegración respectivo.

BIBLIOGRAFIA

Hernández Eugenia *Junta de protección Social de San José. Reseña histórica, 155 aniversario, 1845- 2000*
(San José: Junta de Protección Social de San José, 2000)

Morera Rodríguez, Edith; Erica Rojas Cubero
Naturaleza jurídica de los vendedores de lotería con la Junta de protección Social de San José, repercusiones jurídicas, sociales y económicas. Análisis de la ley de lotería vigente y propuestas para una eventual reforma
(San José: tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, dos tomos, 1998).

Pérez Gálvez, Juan Francisco *La lotería nacional* (Navarra: Revista Jurídica de Navarra, No. 39, 2005)

La Organización Nacional de Ciegos Españoles, ONCE
(Madrid: Fundación Once, 2006)

Polinaris, Luis *Evaluación de la gestión empresarial y social de la Junta de Protección Social*
(San José: Junta de Protección Social, 2005, inédito)

Rojas Fonseca, Eliécer *Protección laboral- social del vendedor de lotería*
(San José: tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1991).

Romero-Pérez, Jorge Enrique *Derecho Administrativo*
(San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2002)

Normativa:

Leyes:

Ley No. 19 del 11 de noviembre de 1936, creación del Consejo Nacional de Salubridad, beneficencia pública y protección social.

Ley No. 48 del 14 de junio de 1940, de asistencia y protección social

Ley No. 5349 del 24 de setiembre de 1973, se realiza el traspaso de los Hospitales que administraba la Junta de Protección Social a la Caja Costarricense de Seguro Social

Ley N° 6821 de 14 de octubre de 1982, por esta Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, se incorpora a la Junta de Protección Social de San José al sector público.

Ley No. 7342 del 16 de abril de 1993, crea la lotería de *tiempos* y la *instantánea*

Ley de loterías No. 7395 del 3 de mayo de 1994

Decretos ejecutivos:

Decreto ejecutivo No. 28 del 24 de febrero de 1940, reglamento general de Juntas de Protección Social

Decreto ejecutivo No. 27 del 20 de mayo de 1941, reglamento general de los patronatos y juntas directivas de protección social.

Decreto ejecutivo No. 6981 del 13 de abril de 1977, reglamento general de patronatos y juntas directivas de Juntas de Protección Social

Decreto Ejecutivo N° 6981-SPPS de 7 de mayo de 1977 no obstante la condición de entidad privada que ostentaba la Junta de Protección Social de San José, al margen de la Ley, se decreta la desintegración de la Hermandad de socios o Junta Directiva que la regía y dispone que en adelante, ésta será de nombramiento del Poder Ejecutivo.

Decreto ejecutivo No. 28025 de 1999, reglamento orgánico de la Junta de Protección Social de San José

Decreto ejecutivo No. 28529 del 14 de marzo del 2000, reglamento a la ley de loterías.

