

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE HACIENDAORIGEN: Sd:260 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN
DESTINO: LOTERIA DE BOGOTA/JOSE ANTONIO GONZALEZ JIMENEZ
ASUNTO: CONCEPTO INCLUSION DE RECURSOS PROVENIENTES DE
OBS:

Bogotá, D. C.,

Doctor
JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ
 Secretario General
 Lotería de Bogotá
 Nit N° 899.999.270
 KR 32 A 26 14

CONCEPTO

Referencia	2016ER97555
Tema	Inclusión de recursos provenientes de la explotación de juegos de apuestas permanentes en el Presupuesto anual de la Lotería de Bogotá
Descriptor	Naturaleza de los recursos de monopolio rentístico de juegos de suerte y azar -titularidad de los recursos para los entes territoriales -destinación para los servicios de salud-giro directo de los recursos a los fondos de salud.
Problema jurídico	<i>¿Siendo la Lotería de Bogotá la titular de los recursos provenientes del juego de apuestas permanentes o chance es viable que dichos recursos hagan parte del presupuesto de dicha entidad?</i>
Fuentes formales	Artículo 336 de la C.P, Leyes 643 de 2001, 1393 de 2010, Decreto Distrital 234 de 2015

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante comunicación No. 2016ER97555, el Secretario General de la Lotería de Bogotá solicita se reevalúe el concepto proferido por este despacho frente a la inclusión dentro del presupuesto de la Lotería de Bogotá, de los recursos provenientes de la explotación del juego de apuestas permanentes o chance, para lo cual anexa concepto emitido por la firma Aqua Financial and Accounting Services.



MAO

MEJOR
SERVICIO



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ANTECEDENTES

Dentro de éste contexto, se relacionan en términos generales el sentido de los conceptos emitidos, tanto el proferido por este despacho (27 de julio de 2016) como el emitido por la firma consultora AQUA Financial and Accounting Services (04 de agosto de 2016).

CONCEPTO DE LA DIRECCION JURÍDICA DE HACIENDA.

Esta Dirección indica en su concepto en términos generales lo siguiente:

De acuerdo con la normatividad que regula la materia, la titularidad de los recursos de juegos de suerte y azar corresponde al Distrito Capital y no a la Lotería de Bogotá; a esta última entidad le compete la administración del monopolio rentístico.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1393 de 2010, el concesionario del juego de apuestas permanentes debe girar directamente los recursos correspondientes a los derechos de explotación, que correspondan a este juego, al sector salud, ya no a la entidad concedente de la explotación, como antes lo disponía la Ley 643 de 2001. Por lo anterior, se concluyó que no era procedente la inclusión de esos recursos en el presupuesto anual de la Lotería de Bogotá, como se viene haciendo desde el año 2010.

CONCEPTO DE LA FIRMA AQUA FINANCIAL AND ACCOUNTING SERVICES

Cita apartes de la Sentencia C-1191 de 2001, proferida por la Corte Constitucional, para establecer que esos recursos son de naturaleza endógena.

Concluye que si bien el artículo 16 de la Ley 1393 estableció que en el juego de apuestas permanentes o chance los derechos de explotación serían girados directamente a los respectivos fondos de salud, en ningún momento le quito la titularidad de los recursos en cabeza de las entidades administradoras del monopolio, que en el presente caso es la Lotería de Bogotá.

En el proceso de programación presupuestal que adelanta la Lotería de Bogotá se incluyen en el presupuesto de ingresos, los recursos provenientes de la explotación de loterías, rifas, juegos promocionales y los obtenidos de las loterías foráneas, en tanto que en éste no se incorporan los ingresos provenientes de la explotación de las apuestas permanentes a través del concesionario, yendo en contra del principio presupuestal de Universalidad, a que se refiere tanto la

SECRETARÍA DE HACIENDA
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
BOGOTÁ, D.C. 2016



MAO

MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Constitución Política de 1991, como el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996.

Sostiene, de otra parte, que el hecho que no haya entrega material de los recursos provenientes de los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes, a la Lotería de Bogotá, no es un argumento válido para no incorporar tales recursos en el presupuesto de la entidad.

CONSIDERACIONES

Se analizarán a continuación los argumentos expuestos por la firma consultora de la Lotería de Bogotá, la cual considera que los recursos provenientes de los derechos de explotación del monopolio de apuestas permanentes y chance deben incluirse en el Presupuesto de dicha entidad.

Respecto a la incorporación de dichos recursos en el Presupuesto, por ser un ingreso, es necesario indicar que el Gobierno Distrital expidió el Decreto 195 de 2007, Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Entidades Descentralizadas y Empresas Sociales del Estado.”

Este decreto es aplicable a la Lotería de Bogotá, en la medida en que su artículo 1º, ámbito de aplicación, comprende a las empresas industriales y comerciales del estado, naturaleza jurídica que tiene la Lotería de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo 61 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, que determina la estructura de la administración distrital.

En particular, es importante mencionar el artículo 6º del Decreto 195 de 2007, que dispone que en el presupuesto anual de las entidades descentralizadas, se deben incluir en el Presupuesto de Rentas e ingresos los siguientes componentes:

ARTÍCULO 6. COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO

El Presupuesto Anual de las Empresas se compone de las siguientes partes:

“1. Presupuesto de Rentas e Ingresos: Comprende la Disponibilidad Inicial, los Ingresos Corrientes, las Transferencias y los Recursos de Capital, que se espera recaudar en la vigencia, independientemente del año en que se causen. (...)” (se resalta)

Esta misma regla presupuestal se encuentra contenida en el Manual Operativo Presupuestal de las empresas industriales y comerciales del Distrito Capital, adoptado mediante la Resolución 226 de 2014, expedida por la Secretaría Distrital

Sede Administrativa - Cartera 90 Nº
26-90 - Código Postal 111301
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 Nº 65-66
Código Postal 111301
Teléfono 21400000 • línea libre
01-8000-0000
www.derechos.org
Código Único Capital - 0000000



MAO

MEJOR



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

de Hacienda, que en lo relacionado con los ingresos de las empresas, dispone lo siguiente:

1.4 Composición del Presupuesto

El Presupuesto Anual de las Empresas se compone así:

1. Presupuesto de Rentas e Ingresos: Comprende la Disponibilidad Inicial, los Ingresos Corrientes, las Transferencias y los Recursos de Capital, que se espera recaudar en la vigencia, independientemente del año en que se causen. (se resalta)

De conformidad con lo expuesto, se deben incluir en el presupuesto de rentas e ingresos de la Lotería de Bogotá, los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital que se proyecten recaudar en la siguiente vigencia fiscal.

En este orden de ideas, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1393 de 2010, los recursos que se generan como derechos de explotación de los juegos de apuestas permanentes, deben ser girados por los concesionarios al fondo de salud respectivo, sin que ingresen materialmente a la Lotería de Bogotá. En este sentido, no son recursos que se esperen recaudar por parte de la mencionada empresa, lo que no hace procedente su inclusión en el presupuesto anual, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 195 de 2007 ya mencionado.

Para mayor claridad se cita a continuación el artículo 16 mencionado, el cual es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 16. GIRO DIRECTO DE DERECHOS DE EXPLOTACIÓN DE APUESTAS PERMANENTES. En el juego de apuestas permanentes o chance los derechos de explotación serán girados directamente por parte de los operadores del juego a los respectivos fondos de salud, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente a su recaudo. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones señaladas en los artículos 41, 43 y 44 de la Ley 643 de 2001”.

Menciona el consultor el principio de universalidad presupuestal, como argumento para que los ingresos derivados de los derechos de explotación sean incorporados en el presupuesto anual de la Lotería de Bogotá. A este respecto y, sin perjuicio de lo ya manifestado sobre el Decreto Distrital 195 de 2007 y la Resolución 226 de 2014, debe advertirse que este principio presupuestal de la universalidad se predica del gasto, más que del ingreso:

En efecto, el mencionado principio es definido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital, Decreto 714 de 1996, por el Decreto 195 de 2007 y por el Manual Presupuestal, en los siguientes términos:

SECRETARÍA DE HACIENDA
DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD
CALLE DE LA PAZ 100-100, BOGOTÁ D.C.
TELÉFONO: (57) 1 261 1000
CORREO: secretaria@bogota.gov.co



MAO

MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“ARTÍCULO 13º.- De los Principios del Sistema Presupuestal. Los principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital se definen de la siguiente forma:

d) **Universalidad.** El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro Distrital o transferir crédito alguno, que no figure en el presupuesto. (Acuerdo 20 de 1996, art. 1º) (...)

ARTICULO 5. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

En el Presupuesto Anual de las Empresas se aplicarán los siguientes principios:

4. Universalidad. El Presupuesto contendrá la totalidad de los gastos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, no se podrán efectuar gastos, erogaciones o transferir crédito alguno, que no figuren en el Presupuesto. (...)

1.5. Principios Presupuestales En el Presupuesto Anual de las Empresas se aplicarán los siguientes principios:

Universalidad. El Presupuesto contendrá la totalidad de los gastos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, no se podrán efectuar gastos, erogaciones o transferir crédito alguno, que no figuren en el Presupuesto. (...)

En efecto, este principio de la universalidad del gasto se entiende en la medida en que en el respectivo proyecto de presupuesto anual debe incorporarse la totalidad de los gastos que las entidades estatales pretendan realizar en la siguiente vigencia fiscal, independientemente que al momento de presentar el proyecto de presupuesto no se tenga contemplada la totalidad de los ingresos que se aspiran percibir en la siguiente vigencia fiscal.

El consultor señala, de otra parte, que esos recursos son de naturaleza endógena, y se apoya en algunos apartes de la sentencia C-1191 de 2001 de la Corte Constitucional, para establecer que esos recursos son endógenos, pero contrario a lo indicado, la propia Corte Constitucional en la referida sentencia concluye lo contrario así:

“32- Por todo lo anterior, la Corte considera que el actor yerra al afirmar que, en la medida en que la ley atribuyó la titularidad de las rentas del monopolio de los juegos de suerte y azar a los departamentos, municipios y al Distrito Capital, entonces esos dineros configuran un recurso endógeno de las entidades territoriales. En efecto, por las razones que se señalaron en los fundamentos anteriores de esta sentencia, debe

Sede Administrativa - Cámara 30 Nº
26-30 - Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida East 17 Nº 14B-24
Código Postal 111611
Teléfono 311 200 6000 - Línea 111
www.dipre.gov.co
Código de Bogotá D.C.
Bogotá - Distrito Capital - Colombia



MAO

MEJOR
BOGOTÁ



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*entenderse que el artículo 2 de la Ley 643 de 2001 confiere a esas entidades territoriales un derecho a beneficiarse de esos recursos y una protección constitucional de los dineros una vez han sido recaudados y asignados (CP art. 362), pero en manera alguna les atribuye una competencia normativa para diseñar el régimen de explotación de esos monopolios, que corresponde al Legislador (CP art. 336), sin perjuicio de que éste pueda deferir ciertos aspectos de esta regulación en las entidades territoriales, como ya se explicó. Por ello, ese mismo artículo 2 de la Ley 643 de 2001 es cuidadoso en señalar que ese "monopolio rentístico de juegos de suerte y azar será ejercido de conformidad con lo dispuesto en la presente ley", **lo cual confirma que no se trata de recursos endógenos de los cuáles puedan disponer libremente las entidades territoriales**". (Negrilla fuera del texto)"*

Debe advertirse en todo caso que esta discusión jurisprudencial sobre la naturaleza de los recursos del monopolio rentístico como endógenos o como exógenos no tiene efectos en la discusión sobre si los derechos de explotación derivados de las apuestas permanentes deben o no incluirse en el presupuesto anual de la Lotería de Bogotá.

En efecto, la discusión sobre el carácter exógeno o endógeno de ciertos recursos públicos tiene incidencia sobre la administración y el manejo de los mismos, por parte de las entidades territoriales y del nivel nacional de gobierno, que es justamente uno de los asuntos sobre los que se pronuncia la Corte Constitucional en la sentencia mencionada. No tiene efecto sobre la determinación de si los mencionados recursos deben o no incluirse en el presupuesto anual de una determinada entidad estatal, en este caso, distrital.

Señala la Firma Consultora, en cuanto a la modificación del giro de los recursos que hace la Ley 1393 de 2010, que ello no implica que se cambie la titularidad de ese juego en cabeza de las entidades administradoras del monopolio, que para el caso en comento corresponde a la Lotería de Bogotá. Esta afirmación no es compartida por este despacho, por cuanto no puede confundirse la titularidad de los recursos derivados de los derechos de explotación, con la administración de los mismos, por ser aspectos completamente diferentes, tal como lo ha regulado la ley especial de monopolios rentísticos.

Así, en cuanto a la titularidad del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, ésta se encuentra radicada en el Distrito Capital, según lo establece el artículo 2° de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

*"ARTICULO 2o. TITULARIDAD. Los departamentos, el Distrito Capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio rentístico de todos los juegos de suerte y azar, salvo los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud que pertenecen a la nación.
(...)"*

SECRETARÍA DE HACIENDA
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
CALLE DE LA PAZ 100-100
BOGOTÁ D.C. TELÉFONO 476 2000
WWW.MAO.BOGOTA.gov.co



MAO

MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Ahora bien, con relación a la actividad de la administración, la modalidad que utiliza la Lotería de Bogotá para operar el monopolio rentístico, es la de los contratos de concesión, lo cual da lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 643 de 2001, a recibir a título de derechos de explotación, un porcentaje de 12% de sus ingresos brutos, pero de modo alguno puede colegirse que por ello tiene la titularidad de los mismos, porque como antes se indicó, el titular es el Distrito Capital, el referido artículo señala:

"ARTICULO 23. DERECHOS DE EXPLOTACION. Los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance pagarán mensualmente a la entidad concedente a título de derecho de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos.

Al momento de la presentación de la declaración de los derechos de explotación, se pagarán a título de anticipo de derechos de explotación del siguiente período, un valor equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de los derechos de explotación que se declaran. (...)"

Así mismo, la Lotería de Bogotá también recibe como gastos de administración el 1% de los derechos de explotación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 643 de 2001, que a la letra dice:

"ARTICULO 9o. RECONOCIMIENTO Y FIJACION DE LOS GASTOS DE ADMINISTRACION. En el caso de la modalidad de operación directa, los gastos máximos permisibles de administración y operación serán los que se establezcan en el reglamento; estos se reconocerán a las entidades administradoras del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar por cada modalidad de juego que se explote directamente. Para tal efecto se observarán los criterios de eficiencia establecidos en la presente ley.

Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio como gastos de administración un porcentaje no superior al uno por ciento (1%) de los derechos de explotación."

Por tanto, reitera este despacho las consideraciones efectuadas al respecto en nuestro concepto con radicado 2016 EE116394 de 2016, así:

"La primera consiste en que la titularidad de la renta monopólica de juegos de suerte y azar corresponde al Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en el artículo segundo de la ley citada, en el sentido que les concede a dichas entidad territorial el beneficiarse de esos dineros los cuales tienen una protección especial.

Unidad Administrativa - Oficina 20 N°
20-940 - Código Postal: 111511
Dirección de Impuestos de Bogotá
Avenida Calle 17 N° 65B-95
Bogotá Especial 111511
Teléfono: (57) 310 6200 • Fax: 310 6200
E-mail: 310 6200 2000
Bogotá - Distrito Capital - Colombia



MAO

MEJOR
SERVICIO



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Como consecuencia de lo anterior, esta titularidad no corresponde a la Lotería de Bogotá. A esa entidad le corresponde la administración del monopolio rentístico del juego de apuestas permanentes, los gastos de administración y el porcentaje que le dan los concesionarios del juego de apuestas permanentes a la entidad concedente por derechos de explotación. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° y 23° de la Ley 643 de 2001.

En efecto, la competencia de la Lotería de Bogotá en cuanto a la administración del monopolio de apuestas permanentes, su operación, y explotación, no le otorga en modo alguno la titularidad de las rentas del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, que es del ente territorial.

En este sentido, no se comparte la apreciación de su Despacho, en el sentido que esta titularidad corresponda a la Lotería de Bogotá

En tercer lugar, se concluye que la Ley 1393 de 2010, que modificó de manera parcial lo establecido en la Ley 643 de 2001, ajustó sustancialmente lo relacionado con la percepción de los recursos del monopolio rentístico de apuestas permanentes. En efecto, como ya se ha mostrado, los artículos 8 y 23 de la Ley 643 de 2001 establecían que el concesionario de este juego pagaba los derechos de explotación a la entidad concedente, esto es, a la Lotería de Bogotá.

Por el contrario, el artículo 16 de la Ley 1393 de 2010 establece que el concesionario de este juego debe girar directamente estos derechos de explotación al sector salud, esto es, dentro de la estructura administrativa del Distrito Capital, al Fondo Financiero Distrital de Salud. En otras palabras, la Ley 1393 de 2010 eliminó el trámite de pago que hacían los concesionarios de apuestas permanentes a la entidad concedente; a la Lotería de Bogotá, para la hipótesis de Bogotá.

En este sentido, cuando estos derechos de explotación eran percibidos por la Lotería de Bogotá, en el marco de lo dispuesto por la Ley 643 de 2001, era procedente la inclusión de este concepto en el presupuesto anual de la entidad.

Por el contrario, cuando estos derechos de explotación no son percibidos por la Lotería de Bogotá, sino girados por el concesionario al Fondo Financiero Distrital de Salud, en el marco de lo dispuesto por la Ley 1393 de 2010, no es procedente la inclusión de este concepto en el presupuesto anual de la entidad."

De otra parte, el concepto del Consultor menciona varias reglas de contabilidad pública, pero no se concreta la manera en que estas reglas y principios contables resultan vulnerados por la no inclusión de los recursos derivados de los derechos

SECRETARÍA DE HACIENDA
BOGOTÁ, D.C. 2011



MAJ

MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

de explotación de los juegos de apuestas permanentes en el presupuesto anual de la Lotería de Bogotá.

CONCLUSION

Teniendo en cuenta que los recursos derivados del juego de apuestas permanentes o chance no son un ingreso de la Lotería de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 195 de 2007 y la Resolución 226 de 2014, no es procedente incluir los mismos en el Presupuesto de dicha entidad, razón por la cual no se revalúa el concepto emitido por este despacho.

Cordial saludo,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Rad: 2016ER97555

Revisado por:	Manuel Ávila Olarte <i>MAO</i>
Proyectado por:	Matilde Murcia Celis



