DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -045-2023

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 30 Y 31 Y DEROGATORIA DE LOS ARTÍCULOS 34 Y 35 DE LA LEY DE LOTERÍAS, N.º 7395, DE 3 DE MAYO DE 1994, Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE N.º 23.299

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:
BERNAL ARIAS RAMIREZ
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

16 DE MARZO DE 2023

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) 3

III. ANTECEDENTES 4

3.1. Legislación en la materia y pronunciamientos de la Procuraduría 4

3.2. Expediente N° 17.368 6

3.3. Decreto Ejecutivo N° 24922, Reglamento del Juego Crea 8

3.4. Acerca de Hogares Crea 8

3.5. Acerca del DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA de este Expediente N° 23.299 10

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 12

Artículo 1, reforma los artículos 30 y 31 de la Ley de Loterías 12

Artículo 30. 12

Artículo 31 13

Artículo 2, que deroga los artículos 34 y 35 de la Ley de Loterías 15

V. CONCLUSIONES 15

VI. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 17

Votación 17

Delegación 17

Consultas: 17

Obligatorias: 17

Facultativas 17

VII. FUENTES 17

AL-DEST- IJU -045-2023
INFORME JURÍDICO[1]

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 30 Y 31 Y DEROGATORIA DE LOS ARTÍCULOS 34 Y 35 DE LA LEY DE LOTERÍAS, N.º 7395, DE 3 DE MAYO DE 1994, Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE N.º 23.299

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La propuesta busca generar rentabilidad al "Juego Crea"; juego de azar autorizado por el artículo 2, 30 y siguientes de la Ley N° 7395 del 03 de mayo de 1994, Ley de Loterías, cuya administración fue conferida a la Junta Directiva de la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica.

De acuerdo con lo indicado en la exposición de motivos, ese juego no ha sido exitoso en cualquiera de las modalidades que ha sido autorizado, debido a que el legislador lo sujetó a temas de habilidad, destreza, asociación visual y memoria que no se adaptan a una realidad tecnológica, por lo que se busca pueda ser desarrollado por medio de plataformas tecnológicas o aplicaciones, manteniendo sus características originarias.

El evidente objetivo es dotar de recursos a los Hogares Crea, cuya situación financiera se describe como "paupérrima", pues según se indica en la justificación han cerrado quince hogares en los últimos años.

La propuesta pasó a conocimiento de la **Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, que en la Sesión Ordinaria N° 36 del 28 de febrero de 2023, rindió DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** recomendando la **aprobación de un nuevo texto, mismo sobre el cual se basa el presente informe.**

II. IDENTIFICACION DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

En acatamiento de la obligación asumida por la Asamblea Legislativa de monitorear y dar seguimiento al cumplimiento de los ODS en la leyes y proyectos de ley presentados a la corriente legislativa, se indica que, del análisis preliminar realizado por el Área de Investigación y Gestión Documental de este Departamento, se determina que el **Expediente 23.299** presenta grado de vinculación con la Agenda

[1] Elaborado por ***Víctor E. Granados Calvo***, Asesor Parlamentario; supervisado por ***Bernal Arias Ramírez,*** Jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, ***Fernando Campos Martínez,*** Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

2030, así como una afectación positiva sobre la misma, presente en el ODS 3 "Salud y Bienestar". Lo anterior, por cuanto sus pretensiones se asocian a la meta relacionada con fortalecer la prevención y el tratamiento de sustancias adictivas; al asegurar el financiamiento de la Fundación Hogares Crea y su labor en beneficio de población en condición de vulnerabilidad y adicción de sustancias adictivas ilícitas y el alcohol.

La vinculación con los objetivos se determinará y corroborará a lo largo del presente informe y del respectivo análisis de su articulado, en el que se analizará el alcance de realización de los principios constitucionales y derechos fundamentales que involucra.

III. ANTECEDENTES

3.1. Legislación en la materia y pronunciamientos de la Procuraduría

Como es conocido, los juegos de loterías en Costa Rica, son única y exclusivamente administrados por la Junta de Protección Social.[2] Lo anterior deviene, a nivel normativo, del artículo 2 de la Ley N.° 7395, del 03 de mayo de 1994, para el caso de Loterías, así como de los artículos 1 y 9 de la Ley Nº 7342 del 16 de abril del 1993, caso de la Lotería Popular (Chances), Tiempos y Lotería Instantánea, popularmente conocida como "Raspadita", así como del artículo 2 de la Ley N° 8718 del 17 de febrero de 2009, párrafo segundo que indica:

> *"También, corresponde a la Junta de Protección Social la exclusividad en la realización de todo tipo de rifas, tanto las preimpresas como las electrónicas, excepto las realizadas para fines promocionales, en las cuales no deberá mediar cobro alguno para su participación; además de las efectuadas por asociaciones, fundaciones y entidades de bien social, cuyas utilidades se destinen a esos fines. Estas últimas deberán contar con la aprobación de la Junta Directiva de la Junta de Protección Social, conforme a los controles que esta Institución establezca para su realización. La anterior disposición no afecta las normas que en forma específica regulan la actividad de casinos, el juego Crea y el Bingo de la Cruz Roja"*

Todos los anteriores juegos, son juegos de azar, que el legislador encargó administrar a la Junta de Protección Social. Al tratarse de juegos de esa naturaleza, se trata de juegos prohibidos, según lo ha explicado la Procuraduría General de la República:

---

[2] Ley N.° 8718 del 17 de febrero de 2009. Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales

"(…) únicamente deben ser considerados prohibidos aquellos juegos de azar cuando medie dinero en ellos y que, en forma concomitante, se presente alguna de las siguientes circunstancias: (a) que la ganancia o la pérdida dependan únicamente de la suerte, sea, sin que tenga ningún peso específico la habilidad del jugador; o, (b) que en una misma <<mano>> o ronda se puedan aumentar las apuestas inicialmente pactadas (envite)"[3]

Claramente el legislador estableció excepciones a esa prohibición, cuya legitimidad fue analizada por la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia[4], "sin perjuicio de autorizarlas respecto de instituciones particulares, con fines de beneficencia".[5]

Tal es el caso del llamado Juego Crea, definido como un juego de "combinación de destreza y habilidad, que requerirá fundamentalmente, una alta capacidad de memoria"[6]. A ese respecto señaló en ente Procurador, que tal definición pretende acercar ese juego *"(…) a los parámetros propios del juego de azar permitido, al hacer expresa referencia a la necesaria intervención de la destreza y la habilidad del jugador. Además, por cuanto está expresamente previsto que los fondos que se recauden, serán destinados exclusivamente a la causa de bien social y los programas de salud pública que constituyen el objeto de ser de la Fundación ..."*[7]
En cuanto a la administración de ese juego, la ley resulta ser muy clara y específica en el sentido de que su explotación y administración corresponde a la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica, lo que no permite a la Fundación delegar

---

[3] Dictamen: 033 del 05/02/1999 (ACLARADO).

[4] "La lotería, por ser una forma de juego de azar, no es lícita en sí misma, pues va contra principios de la moral y las buenas costumbres, y solo adquiere legitimidad en la medida en que el Estado la autoriza, en tesis general con miras a que, con los ingresos que produzca puedan llenarse necesidades de bien común, es decir, porque las utilidades se destinan a proveer de fondos a instituciones de beneficencia y a otras de análogo servicio. En consecuencia, así como el Estado podría prohibir del todo esa actividad, también puede someter a restricciones la venta de loterías, como lo hace la Ley Nº 6404 de 20 de diciembre de 1979, al confiar esa venta a las cooperativas creadas al efecto y a los minusválidos, enfermos o personas de edad avanzada, sin que por ello se vulnere la libertad de empresa o de comercio ni se esté permitiendo un monopolio contra lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política, pues esa regla constitucional se refiere a las actividades que no se opongan a los principios de la moral o el orden público, porque de lo contrario sí están sometidas esas actividades a lo que la ley establezca, como resulta de lo que dispone el artículo 28 párrafo segundo de la propia Constitución" (Corte Plena, sesión extraordinaria de 11 de agosto de 1983, citado en Dictamen : 033 del 05/02/1999).

[5] Consulta N.°051-94.

[6] Artículo 31 de la Ley N.° 7395 del 03 de mayo de 1994.

[7] Dictamen nº C-138-94.

la operación técnica del juego en un tercero, aunque sí podría contratar con un tercero el diseño del juego o la elaboración de la plataforma sobre la que este se desarrolla, según lo explicó la Procuraduría General de la República.[8]

Varios señores Diputados consultaron a la Procuraduría General de la República sobre la posibilidad de un Juego Crea virtual, y en la Opinión Jurídica N° 003 - J del 17 de enero de 2014, se pronunció así:

> *Es de advertir, además, que la posibilidad de una modalidad digital o virtual del Juego Crea debe ser autorizada y regulada* ***por el Reglamento a la Ley****, en virtud de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley de Loterías. Puesto que conforme a dicho numeral, corresponde al Poder Ejecutivo reglamentar la organización, el sistema de sorteos, la periodicidad, entre otras características del juego, la Fundación Hogares Crea no es libre para determinar que el Juego Crea sea electrónico. Por el contrario, dicha modalidad debe encontrar su autorización y regulación en el Reglamento. En este orden de ideas, procede recordar que el artículo 7 del Reglamento permite la venta del Juego por medio de máquinas electrónicas. Por lo que podría considerarse que esta modalidad está ya autorizada.*

No obstante, en ese mismo pronunciamiento, recuerda que cualquiera que sea el desarrollo virtual del juego, debe respetarse la prohibición de desarrollar un juego de azar y, por ende, el mismo debe de ceñirse a propiciar las destrezas y habilidades, la memoria y la capacidad visual como determinantes del gane, lo que claramente lo diferencia de las loterías, incluyendo la lotería digital.

3.2. Expediente N° 17.368

Este proyecto *"Reforma a los artículos 30 y 31 y adición de un artículo a la Ley de Loterías Nº 7395 de 3 de mayo de 1994 y sus reformas y reforma a la Ley Nº 8718"* ingresó a la corriente legislativa en mayo de 2009 y a pesar de haber sido dictaminado de forma unánime afirmativo[9], fue archivado por vencimiento del plazo cuatrienal, según el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.[10]

El texto dictaminado en esa oportunidad y que no sufrió variación alguna en los dos períodos de mociones del artículo 137 del Reglamento, fue el siguiente:

---

[8] Opinión Jurídica N.° 003 - J del 17/01/2014

[9] Comisión Permanente Especial de Narcotráfico. Sesión de 19 de noviembre de 2009.

[10] Venció el 14 de mayo de 2013.

ARTÍCULO 1.- Refórmense los artículos 30 y 31 de la Ley de loterías N.° 7395 de 3 de mayo de 1994 y sus reformas, de la siguiente manera:
Artículo 30.- Créase el Juego Crea, el cual será administrado en forma exclusiva por la Junta Directiva de la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica, Cédula Jurídica N.º 3-006-123688.
Artículo 31.- El Juego Crea es un juego de azar en el que, para cada edición o evento propuesto, el jugador seleccionará y escogerá entre varias opciones que se le proponen referentes a la actualidad nacional e internacional; o bien, podrá elegir o pronosticar posibles resultados de eventos deportivos futuros en el ámbito nacional e internacional. El juego podrá proponer alternativas de orden numérico, así como sobre aspectos relativos al acontecer cultural, artístico, comercial, social o de pronósticos deportivos."
ARTÍCULO 2.- Adicionase un artículo nuevo después del artículo 31, corriéndose la numeración de los artículos siguientes. El nuevo artículo se leerá así:
ARTÍCULO… La Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica enviará a la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República, un informe anual de gastos, así como la liquidación presupuestaria anual correspondiente, de los recursos percibidos por los ingresos derivados de esta Ley."
ARTÍCULO 3.- Elimínese del párrafo primero del artículo 2 de la Ley N.° 8718, publicada en el alcance N.° 9 de La Gaceta N.° 34 del 18 de febrero de 2009, la frase "apuestas deportivas".

Como se aprecia, en esa oportunidad, claramente se procuraba la autorización de apuestas deportivas a cargo de esa Fundación, lo que además conllevaba una redefinición del juego para convertirse en juego de azar:

Con la reforma del artículo 31 que plantea el proyecto, se pretende redefinir el Juego Crea, dejando de ser un juego que depende de la combinación de destreza y habilidad, además de la capacidad de memoria y asociación visual del jugador, para convertirse en un juego de azar, en el que deberá seleccionarse y escoger entre varias opciones que se le propone, o bien elegir o pronosticar posibles resultados de eventos deportivos futuros; asimismo, el juego propone alternativas de orden numérico, y aspectos relativos al acontecer cultural, artístico, comercial, social o de pronósticos deportivos.
Con dicha modificación, se afecta directamente lo dispuesto en la actualidad en el artículo primero del Reglamento al Juego Crea, que establece en lo conducente:
"Artículo 1°- El Juego Crea consiste en un juego que requiere combinación de destreza, habilidad y una alta capacidad de memoria y de asociación visual por parte del jugador. La Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica podrá poner en circulación en el mercado nacional el máximo de boletos que al año sean autorizados por el Poder Ejecutivo. Los boletos anuales autorizados podrán ser distribuidos en varias emisiones que se identifican en diferentes formas.

En ningún caso el Juego Crea podrá consistir en loterías de cualquier tipo, sean éstas de carácter electrónico o por billetes, de raspar o similares, en las cuales el azar sea el elemento determinante del ganador*." (La negrita no forma parte del original).*
De lo anterior se deduce que, con la nueva redacción propuesta, el Juego Crea se convierte en un juego de azar, y por tal motivo, para evitar problemas futuros de interpretación se recomienda que el proyecto en cuestión establezca su justificación en el trámite legislativo, además de que se exceptúe de la regla general contenida en el artículo 1 de la Ley de Juegos N° 3 del 31 de agosto de 1922, que establece:
"Artículo 1°.- Son prohibidos todos los juegos en que la pérdida o la ganancia dependa de la suerte o del acaso y no de la habilidad o destreza del jugador. Son también prohibidos aquellos en que intervenga el envite"
Dado que el proyecto en cuestión, pretende convertir el Juego Crea en uno de azar, que no depende de la destreza y habilidad del jugador, resulta indispensable que se justifique en forma expresa la excepcionalidad de este juego con relación al principio general citado.

3.3. Decreto Ejecutivo N° 24922, Reglamento del Juego Crea

Mediante el Reglamento se ratifica que el juego requiere combinación de destreza, habilidad y una alta capacidad de memoria y de asociación visual por parte del jugador a cargo de la Fundación Hogares Crea Internacional.

Para diferenciar ese juego de las loterías se indica que en ningún caso el Juego "podrá consistir en loterías de cualquier tipo, sean éstas de carácter electrónico o por billetes, de raspar o similares, en las cuales el azar sea el elemento determinante del ganador".

Por otra parte, cada emisión debe ser autorizada por el Poder Ejecutivo, el cual consultará a la Junta de Protección Social, el criterio técnico en materia de sorteos, mientras que, cada boleto debe llevar impreso el número de convalidación y el número de resolución mediante el cual el Poder Ejecutivo autorizó la emisión.

Hay más regulaciones en cuanto a los boletos no vendidos, los premiados, formas de distribución y ventas y, en lo relativo al control financiero, se estable en el artículo 8 del Decreto que la Fundación deberá presentar la liquidación contable respectiva debidamente certificada por un contador público, dentro de los sesenta días posteriores a la finalización de la emisión.

3.4. Acerca de Hogares Crea

De acuerdo con su página de Facebook, Hogares Crea de Costa Rica es una ONG sin fines de lucro, vigente en Costa Rica, desde el año 1984. "Nos dedicamos a la

reeducación de personas dependientes psicológicamente al consumo de drogas; brindamos un tratamiento de desarrollo y crecimiento del carácter"[11]

Se trata de un programa privado en prevención y tratamiento de consumo de sustancias psicoactivas que brindan diversos tipos de servicio, entre ellos centros de rehabilitación gratuitos. No existe página web o mayor información sobre esta organización disponible en la internet.

De acuerdo con el Informe: "Factores comunes en la población policonsultante de los servicios de atención que ofrecen las ONG autorizadas por el IAFA durante los años 2018-2019"12, a esa fecha, se realizó evaluación en cuarenta y nueve -49- ONG´s, 9 de las cuales corresponden a la Asociación Hogares Crea Internacional Capítulo Costa Rica, en las localidades de: Matina, Barba, Quepos, San Ramón, Liberia, Miramar, Alajuela, Puntarenas y Tres Ríos.

Por su parte, el informe de recursos transferidos mediante giros directos por la Junta de Protección del año 2020, según la última información disponible en su página web13, se indica que fueron transferidos a ASOCIACIÓN HOGAR CREA INTERNACIONAL INCORPORADO CAPÍTULO DE COSTA RICA durante ese período un monto de 46 149 884,50, esto de un total de 3 764 050 019,40.

Precisamente el artículo 8 inciso s) de la Ley N. ° 8718 distribuye un cero coma veinticinco por ciento (0,25%) para los programas de atención de farmacodependencia que realiza Hogares Crea que proviene de las utilidades de loterías, juegos y otros productos de azar.

Ahora bien, de acuerdo con consulta realizada por esta Asesoría a la página web[14] del Registro Nacional de la Propiedad, tenemos que existen dos organizaciones inscritas bajo la misma figura. Por un lado, la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica y, por otro lado, la ASOCIACION HOGAR CREA INTERNACIONAL INCORPORADO CAPITULO DE COSTA RICA:

---

[11] https://www.facebook.com/hogarcreacostarica/?locale=es_LA

[12] Disponible en https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uid/investigaciones/FactoresComunesPoliconsultaONG-18-19.pdf

[13] https://www.jps.go.cr/beneficiarioshttps://www.jps.go.cr/sites/default/files/anexo_gs_029_2021_detalle_de_recursos_transferidos_giros_directos_2020.pdf

[14] Recuperado. https://www.rnpdigital.com/shopping/consultaDocumentos/indiceDocumentos.jspx

CEDULA JURÍDICA:	**3-006-123688**
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL:	**FUNDACION HOGARES CREA INTERNACIONAL DE COSTA RICA**
CITAS DE PRESENTACION:	**TOMO: 393 ASIENTO: 4197**
CITAS DE INSCRIPCION:	**TOMO: 0109 FOLIO: 153 ASIENTO: 00501**
ESTADO ACTUAL DE LA ENTIDAD:	**INSCRITA**

CEDULA JURÍDICA:	**3-002-216428**
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL:	**ASOCIACION HOGAR CREA INTERNACIONAL INCORPORADO CAPITULO DE COSTA RICA**
CITAS DE PRESENTACION:	**TOMO: 420 ASIENTO: 6207**
CITAS DE INSCRIPCION:	**TOMO: 9447 FOLIO: 000 ASIENTO: 00000**
ESTADO ACTUAL DE LA ENTIDAD:	**INSCRITA**

Aunque pueda aducirse que se trata de una misma organización, lo cierto es que técnica y jurídicamente, se trata de dos personas jurídicas diferentes, que incluso podrían tener distintas representaciones, aunque persigan un mismo fin. Lo cierto es, que, de acuerdo con la información antes recabada, los establecimientos autorizados por el IAFA, al menos hasta el año 2020, así como los fondos que fueron transferidos por la Junta de Protección Social durante ese mismo período, corresponden a la ASOCIACION HOGAR CREA INTERNACIONAL INCORPORADO CAPITULO DE COSTA RICA con cédula de persona jurídica 3-002-216428, mientras que este proyecto de ley y la propia ley de loterías, N.º 7395, establecen como beneficiario del juego a la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica, con cédula jurídica No. 3-006-123688.

Esto se advierte en razón de los alcances jurídicos sobre la iniciativa en análisis respecto de las personerías.

3.5. Acerca del DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA de este Expediente N° 23.299

Los Diputados y Diputadas integrantes de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, rindieron DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA del Proyecto de Ley objeto del presente Informe.

Se desprende de ese dictamen las siguientes conclusiones:

- Que el proyecto de ley pretende resolver las carencias económicas de Hogares Crea, para que no solo se logre salvar la Fundación como tal, sino todos sus programas de servicio gratuito a la ciudadanía costarricense
- Que la Fundación Hogares Crea se ha visto obligada al cierre de más de 18 Hogares, algunas propiedades se han perdido en remates judiciales (casos de Pérez Zeledón, Turrialba), y otros activos, se han tenido que vender, tal es el caso

de Liberia y Matina, ya que no ingresan recursos suficientes que le permitan financiar los programas sociales de rescate y rehabilitación.

- Que la Fundación también cuenta con programas estratégicos que se han visto afectados por su situación financiera: Oficina de atención y protección a víctimas contra el delito; Justicia Restaurativa y; el programa de monitoreo de infractores, sin recibir pago o subsidio de parte de las instituciones rectoras de estos programas.
- Que se espera con la propuesta, se generen ₡200 millones de colones semestrales, lo cual significa la reapertura de algunos centros y proveer a las personas usuarias, la atención óptima para su condición.
- Que el Juego Crea no afectaría en modo alguno a la Junta de Protección de Social (JPS), porque se trata de una actividad que ya estaba autorizada legalmente.
- Que al recibir la Fundación recursos públicos de la Junta de Protección Social, de por sí, se encuentra bajo la supervisión de la Contraloría General de la República, garantizando con ello, control y ordenamiento de las finanzas

En lo que se refiere a las consultas que fueron evacuadas por esa Comisión, se destacan por su importancia las siguientes:

Contraloría General de la República:
Mediante Oficio DJ-2348 de 26 de octubre del 2022 este ente no emite criterio en relación con la propuesta legislativa consultada, toda vez que su contenido no tiene una relación directa con la materia de Hacienda Pública y sus componentes objetivos.

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia:
Mediante Oficio DG-0764-10-2022 de 25 de octubre de 2022 en el que indica *"Cabe destacar que la Fundación Hogares Crea, no mantiene en el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia programas aprobados de atención a población en consumo de sustancias psicoactivas, así como tampoco posee Idoneidad para recibir fondos públicos emitido por nuestra institución"*

Junta de Protección Social
Mediante oficio JPS-PRES-434-2022 de 7 de noviembre de 2022, en el que se comunica acuerdo de su Junta Directiva JD-653 correspondiente al Capítulo VIII), artículo 21) de la sesión ordinaria 56-2022, celebrada el 4 de noviembre de 2022, que en cuanto interesa dice: *"Contrario a lo señalado en el proyecto de ley, se considera que JPS está anuente a analizar la posibilidad de llegar a una alianza estratégica con Hogares CREA, con la finalidad de que se implemente el Juego Crea, sin necesidad de reformar la normativa*".

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1, reforma los artículos 30 y 31 de la Ley de Loterías

Artículo 30.

Se reforma el artículo 30 con el fin de evidenciar los principales cambios, nos apoyamos en la siguiente tabla comparativa.

Artículo 30 Ley de Loterías vigente	Dictamen Afirmativo de Mayoría Expediente 23.299
~~Créase~~ el juego popular denominado Juego Crea, el cual será adquirido y administrado, en forma exclusiva, por la Junta Directiva de la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica, con cédula jurídica No. 3-006-123688-06.	**Se crea** el juego popular denominado Juego Crea, **el cual será a beneficio exclusivo** de la Fundación Hogares Crea Internacional de Costa Rica, con cédula jurídica No. 3-006-123688-06, **la cual por medio de su Junta Directiva queda autorizada para contratar a terceros cualesquiera bienes o servicios lícitos que requiera a fin de poder llevar a cabo esa fuente de financiamiento en forma efectiva o rentable para sí misma, y segura para el jugador**

Como se aprecia, se trata de un cambio sustancial, porque se pasa de la autorización para que la Fundación pueda adquirir y administrar de forma exclusiva el juego, a otra disposición más amplia que le permite contratar a terceros cualquier tipo de bienes y servicios a ese fin, lo que bien podría incluir la venta, distribución, diseño, condiciones y demás requerimientos para implementar el juego, es decir, colocar en otras manos la elaboración, producción y comercialización de un juego que competirá con los productos de la Junta de Protección Social

En tesis de principio, remitimos al legislador a lo ya indicado por la Procuraduría General de la República, bajo el marco actual de la ley –no con la posible reforma-, fue así como indicó en la Opinión Jurídica N° OJ- 018 del 19 de abril de 2010:

> *"De modo que en tratándose de una fundación los principios de autonomía de la voluntad y la libertad de comercio e industria no pueden tener los alcances que generalmente se invocan respecto de otros entes privados.*
>
> *Libertad que tampoco puede invocarse en tratándose de una actividad como el juego, respecto del cual el principio es la prohibición. Como es ampliamente conocido, desde tiempo pasado el legislador ha prohibido las actividades de juego en que la pérdida o la ganancia depende de la suerte y no de la habilidad o destreza del jugador, así como aquéllos en que interviene el envite, artículo 1 de la Ley de Juegos (cfr. entre otros los dictámenes C-028-1973 de 7 de junio*

de 1973, C-138-94 de 24 de agosto de 1994, C-151-98 de 3 de julio y 078-2006 de 28 de febrero de 2006). Carácter prohibitivo del juego que reafirman la Ley de Loterías y la Ley de Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales. Esta última Ley otorga a la Junta de Protección Social la exclusividad para crear, administrar, comercializar todas las loterías, las apuestas deportivas, "los juegos, los videos-loterías y otros productos de azar, en el territorio nacional, a excepción de los casinos". Ergo, fuera del ámbito de lo dispuesto en esta Ley, los juegos de azar están prohibidos. Empero, la Ley mantiene las excepciones referidas al Juego Crea y al Bingo de la Cruz Roja. Y ello en virtud de considerar que estos juegos tienden a mantener actividades de beneficencia e interés social.

En consecuencia, no podría considerarse que el carácter privado de la Fundación Hogares Crea es susceptible de amparar una explotación, administración y operación "libre" del Juego Crea autorizado por el legislador. Máxime que el legislador no se limitó a autorizar un juego. Por el contrario, expresamente atribuyó su adquisición y administración a la Fundación…"

Dicho lo anterior, se reitera que el principio es que los juegos de azar están prohibidos salvo los casos expresamente autorizados y que, hasta ahora, el monopolio de los mismos se encuentra depositado en una institución de bien social. Ahora bien, ciertamente el legislador tiene la suficiente competencia constitucional para modificar el texto de la ley en el sentido indicado de reforma al artículo 30, por lo que a fin de cuentas deberá de valorar, de acuerdo con los criterios de oportunidad y conveniencia, la posibilidad de que una empresa privada diseñe, venda y comercialice por encargo de la Fundación, un juego, para lo cual deberá de recurrirse, además, a la modificación de otras leyes relacionadas sobre las que ha hecho referencia el presente Informe.

Tómese en cuenta para la decisión que, con la ley vigente, ya le es posible a esa Fundación, según el referido dictamen, contratar con un tercero el diseño del juego o la elaboración de la plataforma sobre la que este se desarrolla, en el entendido de que el diseño será propiedad de la Fundación y que la comercialización y distribución del mismo siempre debe de estar a cargo de esa Fundación.

Artículo 31

De igual forma, se presentan los cambios en tabla comparativa. Veamos:

Artículo 31 Ley de Loterías vigente	Dictamen Afirmativo de Mayoría. Expediente 23.299
El Juego Crea será un juego de combinación de destreza y habilidad, que requerirá fundamentalmente, una alta capacidad de	El Juego Crea es un juego **mayoritariamente** de habilidad y destreza **que podrá ser desarrollado por medio de aplicaciones o**

memoria y de asociación visual por parte del jugador	**plataformas tecnológicas, electrónicas o virtuales, para cada edición o evento propuesto, de modo que el jugador pueda seleccionar y escoger entre varias opciones que se le propongan, aplicando su capacidad, talento, asociación visual, memoria, conocimiento, intuición o experticia.** El Juego Crea podrá referir a hechos o eventos del pasado, presente o futuro, referentes **a cualesquiera materias**, actividades, o áreas del conocimiento, o bien de hechos o eventos futuros, tanto a nivel nacional como internacional

También se trata de cambios sustanciales. Por un lado, se desnaturaliza la legislación original en el sentido de que el juego Crea no es de azar y por tanto requiere de habilidad y destreza, para indicar a partir de la propuesta de reforma que "mayoritariamente" será de habilidad y destreza, lo que contrario sensu, implica la posibilidad de que tenga elementos o contenido de azar.

Nuevamente indicamos que el legislador puede adoptar esta decisión. No obstante, para que la reforma sea procedente, se debe de reformar legislación relacionada, conexa, que establece, hoy en día, la prohibición de los juegos de azar, excepto la Junta, por ende, modificar en la ley aspectos relativos al monopolio que hasta este momento ha ostentado sobre ese tipo de juegos -los autorizados- la Junta de Protección Social.

Por otro lado, consideramos que cuando se indica que el juego puede tratarse de cualquier materia, esto deja abierta la posibilidad de las apuestas deportivas, que también forman parte de la esfera exclusiva de la Junta de Protección[15] por lo que caso que la decisión sea aprobar este proyecto, se debe proceder a reformar esa legislación.

En lo que se refiere al uso de tecnologías, de la misma forma que lo indicamos respecto de la reforma del artículo 30, remitimos a lo indicado por la Procuraduría General de la República en el pronunciamiento supra citado, para indicar que, con la legislación vigente, ya le es posible a esa Fundación implementar el juego Crea de forma virtual, esto por la vía reglamentaria:

[15] Artículo 2 de la Ley 8718: La Junta de Protección Social …. Tendrá a su cargo, en forma exclusiva, la creación, administración, venta y comercialización de todas las loterías, tanto las preimpresas como las electrónicas, las apuestas deportivas, los juegos, los video-loterías y otros productos de azar, en el territorio nacional, a excepción de los casinos; sin perjuicio de las concesiones o autorizaciones que otorgue para la administración o comercialización de estos productos, en cumplimiento de los fines públicos asignados, para la aprobación de la concesión o autorización respectiva, será necesario el voto de dos terceras partes de los miembros de la Junta Directiva

Es de advertir, además, que la posibilidad de una modalidad digital o virtual del Juego Crea debe ser autorizada y regulada por el Reglamento a la Ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley de Loterías. Puesto que conforme a dicho numeral, corresponde al Poder Ejecutivo reglamentar la organización, el sistema de sorteos, la periodicidad, entre otras características del juego, la Fundación Hogares Crea no es libre para determinar que el Juego Crea sea electrónico. Por el contrario, dicha modalidad debe encontrar su autorización y regulación en el Reglamento. En este orden de ideas, procede recordar que el artículo 7 del Reglamento permite la venta del Juego por medio de máquinas electrónicas. Por lo que podría considerarse que esta modalidad está ya autorizada.

Artículo 2, que deroga los artículos 34 y 35 de la Ley de Loterías

Se derogan los artículos 34 y 35 de la Ley de Loterías, N.º 7395, de 3 de mayo de 1994, que en su orden establecen la facultad del Poder Ejecutivo de reglamentar la organización, y el sistema de sorteos, la periodicidad, la cantidad y la clase de premios, así como el asesoramiento técnico que al Poder Ejecutivo le brinda la Junta de Protección Social de San José.

De la exposición de motivos no resulta posible reconocer las razones por las cuales se elimina cualquier control del Poder Ejecutivo sobre el juego y consecuentemente el asesoramiento que la ley vigente le confiere a la Junta de Protección Social en esa materia especializada, lo que debe de valorarse a la luz de los criterios de oportunidad y conveniencia.

Esta asesoría no puede establecer un parámetro o criterio objetivo sobre estas derogatorias, podría afectar, eso sí, los controles necesarios sobre el desarrollo de la actividad.

V. CONCLUSIONES

Primero: Que el objetivo de la iniciativa es dotar de mayores recursos a la Fundación Hogares Crea Costa Rica habilitando la modalidad virtual del juego Crea, que, de acuerdo con la legislación vigente, no es un juego de azar, es de destreza y habilidad. No obstante, el dictamen analizado, **autoriza a esa Fundación a contratar todo tipo de bienes y servicios a terceros lo que implica depositar en manos de terceros, el diseño, implementación, venta y comercialización del juego que ya no será "mayoritariamente" de habilidad y destreza, por lo que puede abarcar a las llamadas apuestas deportivas y a cualquier otra modalidad de juego de azar.**

Segundo: Que, dado que existe en el ordenamiento vigente, clara prohibición de los juegos de azar, y monopolio de loterías y otros juegos de azar autorizados se encuentra depositado en manos de una institución de bienestar social, que es la Junta de Protección Social, caso de que sea la voluntad legislativa seguir adelante con la propuesta, debe de reformarse la legislación relacionada donde se le otorga justamente ese monopolio.

Tercero: Debe valorarse de acuerdo con los criterios de oportunidad y conveniencia el texto del Dictamen de Comisión ya que con la legislación vigente le es posible a la Fundación Hogares Crea, por medio de la reforma reglamentaria del Poder Ejecutivo, quedar autorizado para implementar por cualquier forma virtual, plataformas o aplicaciones de ese tipo de modalidad de juego, siempre y cuando sea de destreza y habilidades, y su ámbito de venta, comercialización y distribución sea administrado por la Fundación.

Cuarto: Debe evaluarse la conveniencia o no, de que terceros diseñen, desarrollen, implementen, comercialicen y vendan un juego que puede contener elementos de azar (aunque no sea mayoritariamente) como podrían ser las apuestas deportivas u otros juegos de azar, despojando al Poder Ejecutivo y a la Junta de Protección Social de cualquier competencia de control o por la vía reglamentaria.

Quinto: Que para la toma de decisión debe tomarse en cuenta que la Fundación Hogares Crea, no mantiene con el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia programas aprobados de atención a población en consumo de sustancias psicoactivas, así como tampoco posee idoneidad para recibir fondos públicos emitido por esa Institución.

Sexto: Que de conformidad con el análisis que inicialmente se hace de esta iniciativa en cuanto al cumplimiento de los ODS se determinó que presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, así como una afectación positiva sobre la misma, presente en el ODS 3 “Salud y Bienestar”. Sin embargo, una vez analizado a profundidad el texto dictaminado, se llega a la conclusión de que, si bien es cierto el espíritu del mismo es dotar de recursos a una organización no gubernamental dedicada a prevenir y erradicar la adicción de sustancias psicotrópicas, también es cierto que, esa organización no tiene con el IAFA (institución rectora del Estado en la materia) programas aprobados de atención, y tampoco posee Idoneidad para recibir fondos públicos.

En caso de que la voluntad legislativa sea seguir adelante con la propuesta, los siguientes son los aspectos de procedimiento legislativo que deben ser observados para su aprobación.

VI. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por NO encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas:

Obligatorias:

- Junta de Protección Social

Facultativas

- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Salud
- Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia
- Procuraduría General de la República

VII. FUENTES

Poder Legislativo

Constitución y Leyes:

- Constitución Política.
- Ley N° 7395, Ley de Loterías, del 03 de mayo de 1994 y sus reformas.
- Ley Nº 7342, Crea Loterías "Tiempos" e "Instantánea" JPS. Ente Descentralizado, del 16 de abril del 1993 y sus reformas.
- Ley N.° 8718, Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales, del 17 de febrero de 2009.

Expedientes:

- Expediente N° 23299
- Expediente N° 17.368

Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos

- Dictamen Afirmativo de Mayoría, Sesión Ordinaria N° 36 del 28 de febrero de 2023.

Departamento de Servicios Técnicos:

- Área de investigación y Gestión documental del Departamento de Servicios Técnicos, aporte sobre ODS.
- Sesión ordinaria N.° 36 del 28 de febrero de 2023, Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos
- Expediente N.° 17.368. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 30 Y 31 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO A LA LEY DE LOTERÍAS Nº 7395 DE 3 DE MAYO DE 1994 Y SUS REFORMAS Y REFORMA A LA LEY Nº 8718
- Acta de la sesión ordinaria de Comisión Permanente Especial de Narcotráfico. Sesión de 19 de noviembre de 2009

Poder Ejecutivo

Decretos:

- Decreto Ejecutivo N.° 24922 del 15 de enero de 1996. Reglamento del Juego Crea.

Procuraduría General de la República:

- Dictamen N° 033-99.
- Dictamen Nº C-138-94
- Consulta N°051-94.
- Opinión Jurídica N.° 003 - J del 17/01/2014

Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia

- Oficio DG-0764-10-2022 de 25 de octubre de 2022.

Junta de Protección Social

- Oficio JPS-PRES-434-2022 de 7 de noviembre de 2022.

Contraloría General de la República

- Oficio DJ-2348 de 26 de octubre del 2022.

Portales Internet:

- https://www.facebook.com/hogarcreacostarica/?locale=es_LA
- https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uid/investigaciones/FactoresComunesPoliconsultaONG-18-19.pdf

- https://www.jps.go.cr/beneficiarioshttps://www.jps.go.cr/sites/default/files/anexo_gs_029_2021_detalle_de_recursos_transferidos_giros_directos_2020.pdf
- https://www.rnpdigital.com/shopping/consultaDocumentos/indiceDocumentos.jspx

Elaborado por: vegc
/*lsch//16-3-2023
c. archivo//23299 IJU//d-s-sil