

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Presentación 13/7/26
Hora 5:24
A Debate _____
A Votación _____
Aprobada _____ Votos
Rechazada _____ Votos
Abstención _____ Votos

Panamá, 13 de julio de 2026.

Honorable Diputada

SHIRLEY CASTAÑEDA

Presidenta

Asamblea Nacional de la República de Panamá

Respetado Señor Presidente:

En uso de la iniciativa que me confiere la Constitución de la República de Panamá y el Artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, tengo a bien presentar a través de su digno conducto, y para la consideración del Honorable Pleno, el Anteproyecto de Ley, "Que eleva a delito la venta clandestina de Lotería en el territorio nacional y dicta otras disposiciones", el cual merece la siguiente exposición de motivos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Lotería Nacional de Beneficencia fue creada mediante el Decreto de Gabinete N° 224 de 16 de julio de 1969, y actualmente se rige por su Reglamento Interno, contenido en la Resolución N° 2017-01 de 20 de febrero de 2017. Desde su creación, la institución ha tenido como misión generar ingresos destinados a la beneficencia y a la ejecución de programas de ayuda social en favor de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, constituyendo además un aporte directo al Gobierno Central para el financiamiento de dichos programas. Este mandato encuentra respaldo constitucional en el artículo 297 de la Constitución Política de la República de Panamá, que reserva al Estado la explotación de los juegos de suerte y azar y de toda actividad que origine apuestas, correspondiéndole a la ley reglamentar dicha actividad.

En los últimos años, sin embargo, se ha registrado un incremento sostenido de la venta clandestina de billetes y chances de lotería en comercios a lo largo de toda la República. Esta práctica ilegal opera al margen del sistema oficial de la Lotería Nacional, sin controles ni fiscalización alguna, y desvía hacia canales no autorizados recursos que, de otro modo, ingresarían a la institución. El fenómeno no se limita a la venta de productos nacionales por vías clandestinas, sino que incluye también la comercialización de loterías extranjeras en establecimientos que operan sin ningún tipo de autorización, agravando aún más el perjuicio económico para el Estado panameño.

Esta problemática adquiere especial relevancia si se considera la magnitud de la red de distribución oficial afectada por la venta clandestina. Actualmente, más de diez mil billeteros se encuentran registrados y autorizados por la Lotería Nacional de Beneficencia a lo largo de todo el territorio nacional, quienes dependen de esta actividad como fuente principal de sustento y perciben una comisión equivalente al diez por ciento sobre el valor de sus ventas. En el año 2025, los panameños apostaron en total la suma de ochocientos cuarenta y seis millones seiscientos mil dólares (B/.846,600,000.00) en los distintos sorteos oficiales de la institución, de los cuales la Lotería Nacional entregó al Tesoro Nacional la suma de noventa y cinco millones

ochocientos mil dólares (B/.95,800,000.00). No obstante, según cifras proporcionadas por la propia institución, la venta clandestina le representa pérdidas anuales estimadas en doscientos millones de dólares (B/.200,000,000.00), cifra que supera incluso el monto total que la Lotería Nacional transfiere cada año al Tesoro Nacional.

Esta situación afecta a la institución en un doble sentido. Por una parte, eleva de manera considerable los índices de devolución del producto oficial, lo cual reduce directamente los ingresos de la Lotería Nacional y compromete los márgenes de comisión que perciben los billeteros debidamente autorizados. Por otra parte, al disminuir los ingresos institucionales, se ve mermada la capacidad de la Lotería Nacional para sostener los programas de beneficencia y ayuda social dirigidos a las poblaciones más vulnerables del país, que son, en última instancia, los beneficiarios finales del sistema. De esta manera, la venta clandestina no solo representa una competencia desleal frente al comercio autorizado, sino que erosiona directamente el fin social que da razón de ser a la institución.

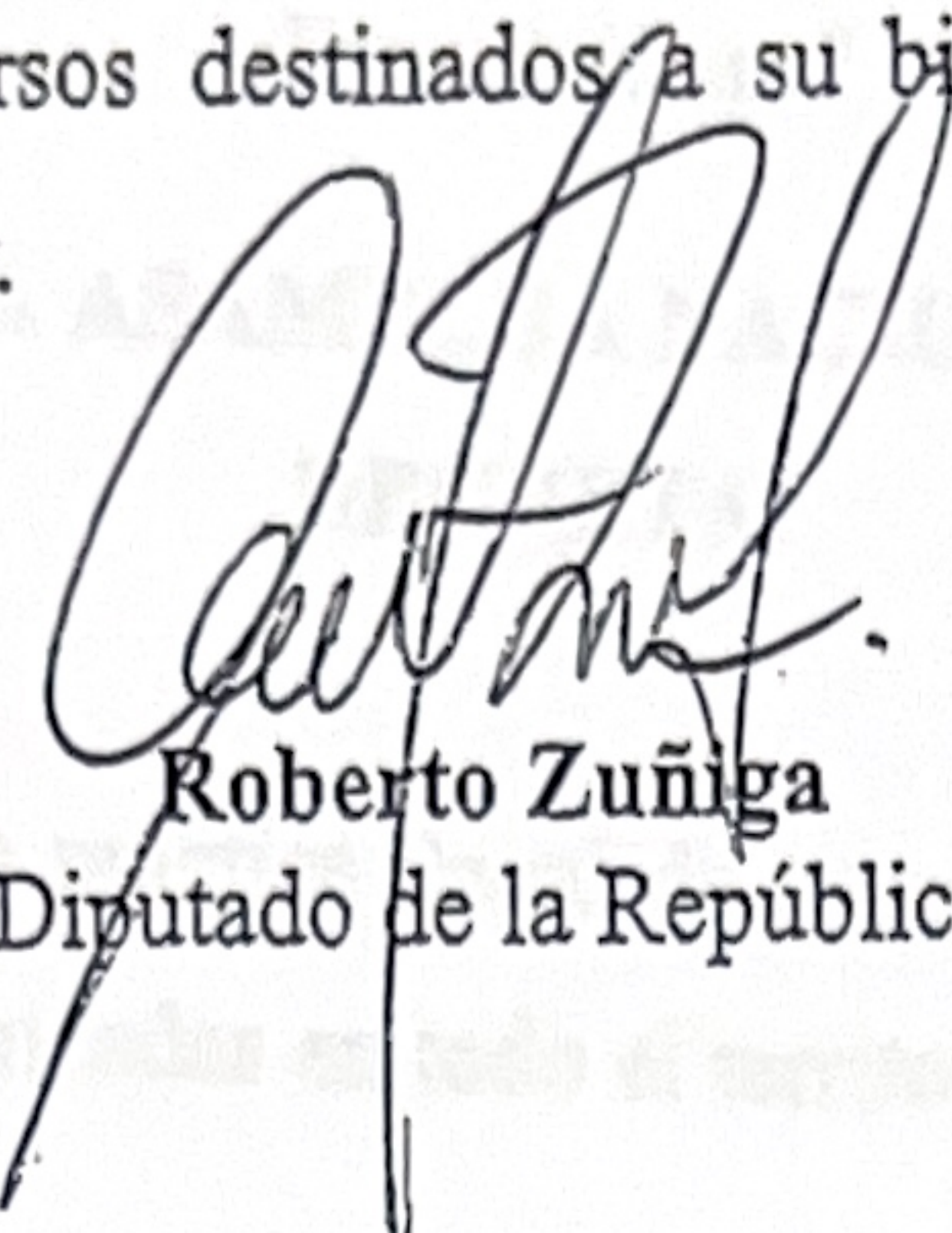
El marco normativo vigente contempla, frente a esta conducta, únicamente sanciones de carácter administrativo, las cuales han demostrado ser insuficientes como mecanismo disuasivo ante el crecimiento sostenido de esta práctica ilegal. La experiencia reciente demuestra que las multas impuestas por las autoridades municipales y por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, si bien representan un esfuerzo de control, no han logrado contener la proliferación de la venta clandestina en el territorio nacional. Se hace necesaria, en consecuencia, la adopción de medidas de mayor alcance y firmeza que permitan garantizar el correcto funcionamiento de la Lotería Nacional de Beneficencia y frenar de manera efectiva la expansión de estas conductas.

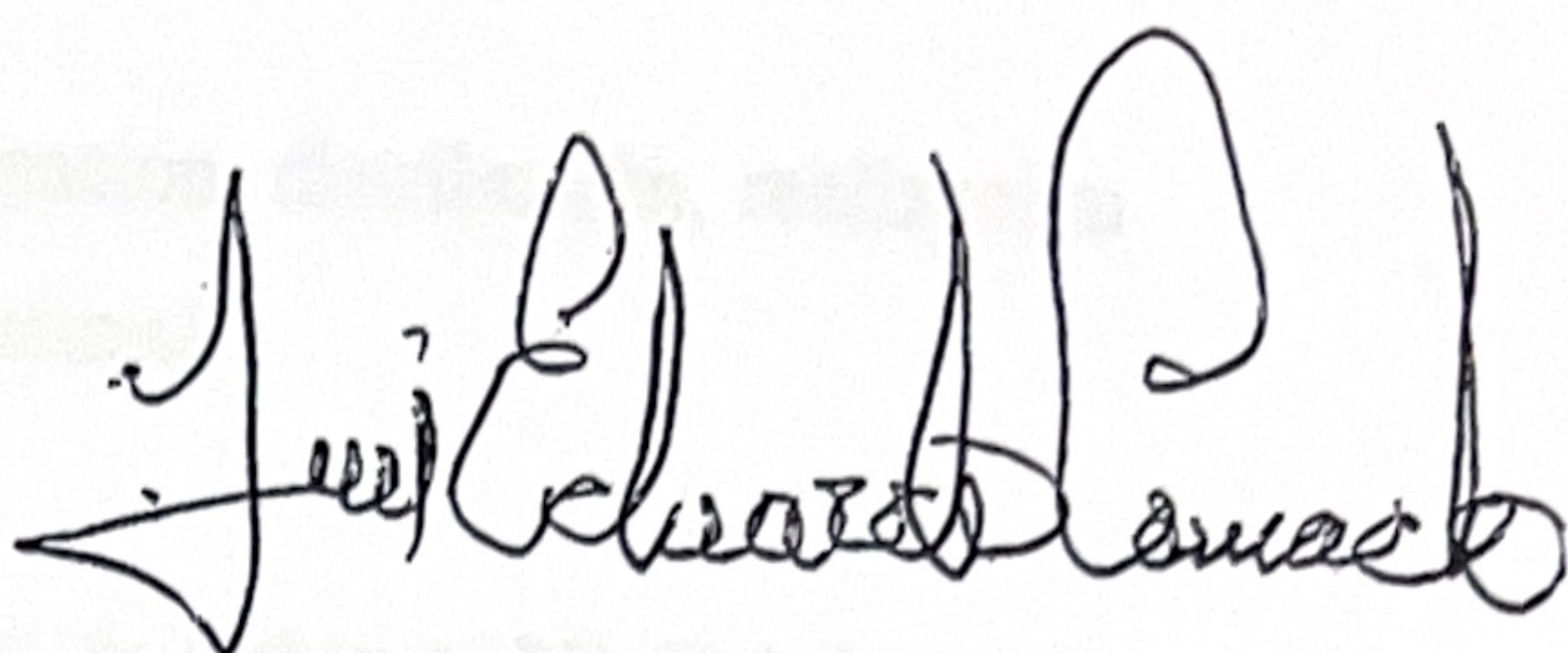
En razón de lo anterior, el presente proyecto de ley propone elevar la venta clandestina de lotería a la categoría de delito, en tanto se trata de una conducta que vulnera un sistema cuyo objeto es la beneficencia social y el aporte al Gobierno Central para la ejecución de programas en favor de personas en pobreza y vulnerabilidad social. Esta conducta, por su naturaleza y por la afectación que produce sobre bienes jurídicos de interés público, trasciende el ámbito meramente administrativo y exige un tratamiento penal acorde con la gravedad del daño que ocasiona tanto a las finanzas del Estado como a los sectores sociales que dependen de los programas financiados por la institución.

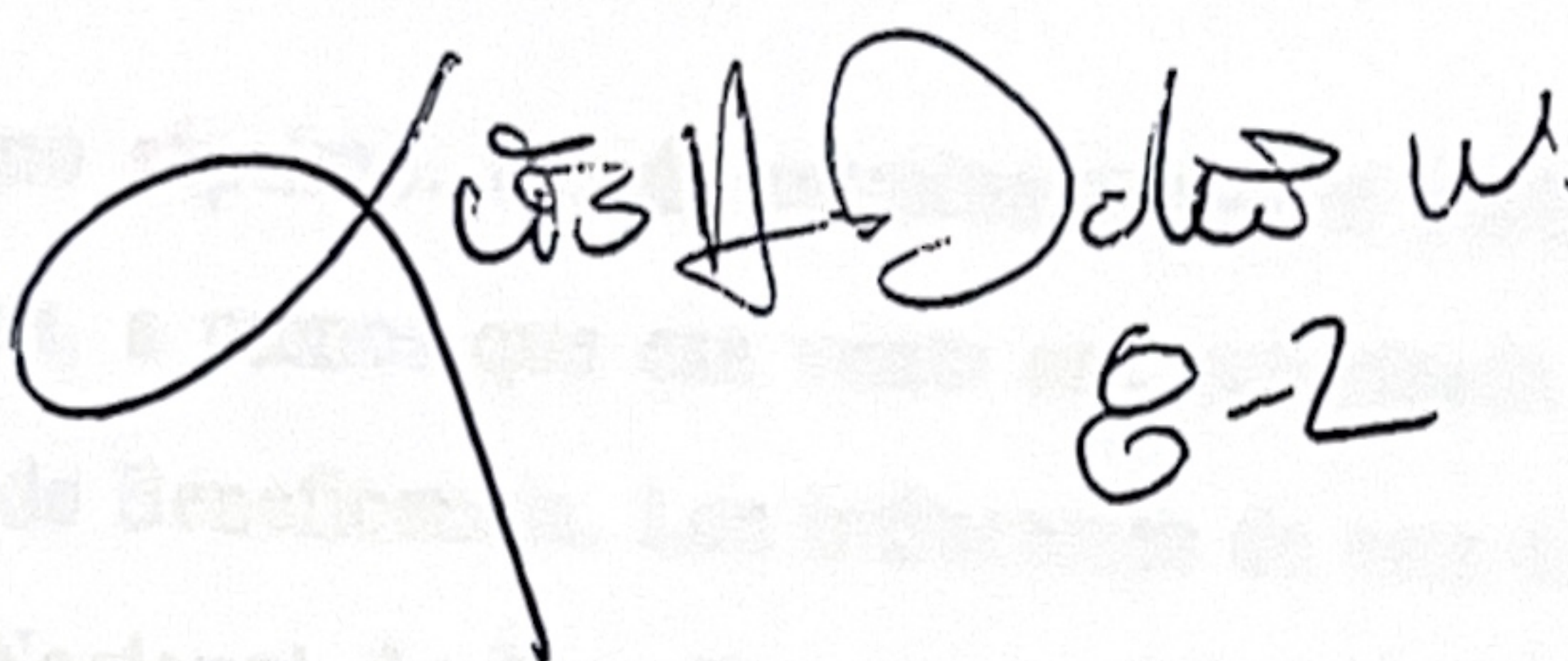
Al tipificar esta conducta como delito, su persecución quedará bajo la competencia del Ministerio Público, en su condición de titular de la acción penal, conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá y en el artículo 68 del Código Procesal Penal. Esto permitirá dotar al Estado de herramientas jurídicas más robustas para la investigación y persecución de esta conducta, superando las limitaciones actuales del régimen sancionatorio meramente administrativo.

Por las consideraciones expuestas, se somete a consideración de la Honorable Asamblea Nacional el presente proyecto de ley, con el propósito de actualizar el marco normativo de la Lotería Nacional de Beneficencia, fortalecer los mecanismos de control frente a la venta

clandestina y garantizar la sostenibilidad de los recursos destinados a la beneficencia y a los programas de ayuda social en beneficio de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social en la República de Panamá. La venta clandestina de lotería no es una simple infracción administrativa, sino una conducta ilegal que desfalca al Estado panameño y le roba a los sectores más vulnerables del país los recursos destinados a su bienestar, razón por la cual debe ser combatida con todo el peso de la ley.


Roberto Zuñiga
Diputado de la República




José H. Delos W.
8-2

ANTEPROYECTO DE LEY N.º _____

de ____ de julio de 2026.

“Que eleva a delito la venta clandestina de Lotería en el territorio nacional y dicta otras disposiciones”

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Objetivo. Prohibir toda práctica ilegal de comercialización, distribución, realización y venta de loterías ilegales, no autorizadas en todo el territorio nacional.

Artículo 2. Se modifica el artículo trigésimo séptimo del Decreto de Gabinete N° 224 de 16 de julio de 1969, así:

Artículo trigésimo séptimo. Queda terminantemente prohibido la venta de billetes de loterías extranjeras, a menos que esa venta sea autorizada por la Junta Directiva de la Lotería Nacional de Beneficencia. Los infractores de esta disposición serán sancionados por la Lotería Nacional de Beneficencia en donde se intente vender dicha lotería extranjera, incluyendo a través de medios digitales con multa de quinientos (B/.500.00) a cinco mil (B/. 5,000.00) balboas, siempre que el monto de lo vendido o recaudado no alcance el monto tipificado como delito en el Código Penal. Cuando lo supere, se estará dispuesto a lo que determine el Código Penal.

Artículo 3. Se modifica el artículo trigésimo octavo del Decreto de Gabinete N° 224 de 16 de julio de 1969, así:

Artículo trigésimo octavo. Se prohíbe de modo absoluto la explotación, organización o venta de cualquier juego de lotería, sorteo, cualquiera que sea la denominación que se le atribuya y bajo cualquier medio, sea tradicional o electrónico, que dependa total o parcialmente de los resultados de los sorteos de la Lotería Nacional de Beneficencia o de cualquier lotería extranjera, así como la venta de billetes, chances o cualquier otro producto oficialmente autorizado y emitido por la Lotería Nacional de Beneficencia de manera clandestina. Quien incurra en estos actos será sancionado por la Lotería Nacional de Beneficencia con multa de quinientos (B/.500.00) a cinco mil (B/. 5,000.00) balboas, siempre que el monto de lo vendido o recaudado no alcance el monto tipificado como delito en el Código Penal. Cuando lo supere, se estará dispuesto a lo que determine el Código Penal.

Artículo 4. Se adiciona un nuevo artículo al Decreto de Gabinete N° 224 de 16 de julio de 1969, así:

Artículo 38-A. El dinero recaudado por aplicación de las multas que se impongan de acuerdo con los artículos precedentes, se destinará al fondo de uso de beneficencia de la entidad.

Artículo 5. Se adiciona un nuevo artículo al Decreto de Gabinete N° 224 de 16 de julio de 1969, así:

Artículo 38-B La Lotería Nacional de Beneficencia realizará operativos con el objeto de coadyuvar con el Ministerio Público en la detección, eliminación y sanción de la venta clandestina de lotería. Para dichos fines, la institución contará con una Unidad de Inspectores adscrita a la Dirección de Operaciones, o a la dependencia que ésta delegue.

El Ministerio Público podrá investigar de oficio la venta clandestina y realizar los operativos que estime convenientes para el esclarecimiento de los hechos constitutivos del delito tipificado en la presente Ley.

Todo hallazgo que resulte de los operativos realizados por la Unidad de Inspectores de la Lotería Nacional de Beneficencia deberá ser puesto a disposición de forma inmediata de la autoridad competente, para los efectos legales correspondientes.

Artículo 6. Se adiciona un capítulo XIII denominado "Delitos contra la clandestinidad de la Lotería Estatal" al título VII, Delitos Contra el Orden Económico del Código Penal, así:

Capítulo XIII

Delitos contra la clandestinidad de la Lotería Estatal

Artículo 288-K. Quien organice, promueva, venda, distribuya o administre, sin la autorización correspondiente de la autoridad competente, billetes, boletos, números, tickets o cualquier otro instrumento de lotería, reservado por ley al Estado o a concesionarios autorizados, siempre que supere los cinco mil balboas (B/.5,000.00) en venta o recaudo dentro de un periodo de treinta días calendario, incluyendo sumas producto de participación de terceros, será sancionado con pena de prisión de tres a seis años.

La sanción será de seis a ocho años de prisión cuando:

1. El monto vendido, recaudado o administrado supere los diez mil balboas (B/.10,000.00);
2. La actividad se desarrolle mediante estructura organizada, con dos o más personas, jerarquía o distribución de funciones;
3. Se utilicen menores de edad para la venta, distribución o cobro;
4. Se demuestre conexión con actividades de lavado de activos u otras estructuras de crimen organizado.
5. Cuando el que incurra en la actividad sea funcionario de la Lotería Nacional de Beneficencia.
6. Cuando el que incurra en la actividad sea distribuidor o vendedor autorizado de la Lotería Nacional de Beneficencia.
7. Exista reincidencia.