

# **GAMING** **EN COLOMBIA**

UNA MIRADA A LA REGULACIÓN

I.S.B.N: 978-628-7738-70-6

I.S.B.N digital: 978-628-7738-71-3

© Juan Camilo Turbay De Mier 2025

© Editorial Diké S.A.S. 2025

www.editorialdike.co

**Editorial Diké S.A.S.**

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com

Medellín - Colombia

**Bogotá D.C. Librería**

Calle 23 sur # 27- 41

Barrio Santander Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

**Diseño y diagramación:**

Daniela Sánchez H.

e-mail: danielasanchez.grafica@gmail.com

**Diseño de portada:**

Daniela Sánchez H.

e-mail: danielasanchez.grafica@gmail.com

**Gaming en Colombia: Una Mirada a la Regulación. 1ra edición impresa en noviembre del 2025. La impresión de esta obra se terminó en los talleres de Editorial Diké S.A.S.**

**Dirección: Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Cel.: 301 242 7399**

**e-mail: dikesasgerencia@gmail.com www.editorialdike.co**

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

# **GAMING EN COLOMBIA**

UNA MIRADA A LA REGULACIÓN

Juan Camilo Turbay



*Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia*

Turbay, Juan Camilo, autor

Gaming en Colombia : una mirada a la regulación / Juan Camilo Turbay. -- Primera edición. -- Medellín : Editorial Diké, 2025.

152 páginas.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-628-7738-70-6 -- 978-628-7738-71-3 (digital)

1. Juegos de azar - Aspectos jurídicos - Colombia 2. Derecho comparado

CDD: 344.861099 ed. 23

CO-BoBN- a1165521

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez  
Presidente Honorario del Comité Editorial

### *Agradecimientos*

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la elaboración de esta obra. Este libro busca ser una contribución al entendimiento del sistema colombiano de juegos de suerte y azar. Mi intención siempre fue ir más allá de una mera descripción legal, procurando combinar claridad conceptual con un análisis simple que mostrara cómo un modelo estatal puede armonizar rentabilidad, responsabilidad social y estabilidad normativa.



# PRÓLOGO

---

En Colombia, a pesar de que los juegos de suerte y azar han acompañado la construcción del Estado social —financiando hospitales, programas de salud, infraestructura y empleo formal—, su estudio jurídico sistemático ha sido escaso. La doctrina clásica civil, comercial y administrativa ha dedicado miles de páginas a la sociedad por acciones simplificada, al sistema financiero, a los servicios públicos, al arbitraje, al consumidor; pero cuando se trata del régimen propio del monopolio rentístico, del papel de Coljuegos, de la articulación entre tributos, concesiones, juego responsable, tecnología, protección de datos y prevención de lavado, el panorama suele reducirse a normas sueltas, conceptos administrativos dispersos o explicaciones empíricas de industria. Faltaba una obra que tomara en serio este universo y lo explicara con rigor, con método y con sentido práctico.

*Gaming en Colombia: Una Mirada a la Regulación* viene precisamente a llenar ese vacío. Lo primero que sorprende al recorrer estas páginas es que el autor no se limita a compilar legislación. Desde el inicio declara que este libro busca ser una contribución al entendimiento del sistema colombiano de juegos de suerte y azar, “ir más allá de una mera descripción legal”, y mostrar cómo un modelo estatal puede armonizar rentabilidad, responsabilidad social y estabilidad normativa. Esa promesa se cumple con creces a lo largo de la obra. Cada capítulo demuestra que detrás del mantra cinematográfico —“la casa siempre gana”— existe, en el caso colombiano, un diseño institucional deliberado para que esa “casa” sea el Estado, y para que su ganancia se traduzca en bienes públicos verificables.

En el contexto latinoamericano, el modelo colombiano ocupa un lugar singular. Mientras muchas jurisdicciones han abordado los juegos de suerte y azar de manera reactiva, fragmentaria o puramente fiscal, Colombia optó desde el artículo 336 de la Constitución por un esquema de monopolio rentístico con una finalidad marcada: financiar la salud. La Ley 643 de 2001, los decretos que crean y organizan a Coljuegos y las normas que estructuran la distribución de recursos hacia la ADRES, los fondos territoriales y el FONPET, se explican aquí con gran claridad. El lector no solo entiende qué dicen las normas, sino por qué importan, cómo se conectan entre sí y qué ocurre cuando se interpretan sin comprender su lógica económica y social.

En este sentido, el libro dialoga, implícitamente, con una tradición académica internacional que ha mostrado cómo el juego regulado puede ser una herramienta legítima de política pública siempre que existan reglas claras, supervisión efectiva y mecanismos de control (desde los estudios clásicos sobre *gambling law* en Estados Unidos y Europa, hasta la literatura contemporánea sobre juego online, protección del jugador y lucha contra el blanqueo de capitales). Pero la gran virtud de esta obra es que no se limita a importar categorías comparadas: las traduce al contexto colombiano, reconstruye la historia normativa reciente, desmitifica falsas dicotomías (“moralidad” vs. “recaudo”, “liberalización” vs. “control”) y ofrece un mapa preciso de un sector donde, hasta ahora, la academia nacional había hablado poco.

El recorrido por el modelo inicia con una idea potente: la ventaja de un sistema altamente regulado cuando esa regulación es inteligente. A partir de ahí, el autor muestra cómo el entramado normativo —constitucional, legal, reglamentario y contractual— configura un ecosistema donde la operación formal debe ser exigente, pero viable; donde la carga tributaria y parafiscal tiene sentido en la medida en que garantiza recursos para la salud sin empujar al operador hacia la informalidad; donde la seguridad jurídica y la estabilidad de las reglas son condiciones necesarias para atraer inversión, innovación tecnológica y buenas prácticas. Es una lectura que desmonta el prejuicio según el cual “más normas” equivalen siempre a “más protección”, y demuestra que la sobrerregulación, cuando desconoce la lógica del negocio, puede terminar produciendo el efecto contrario: incentivar el juego ilegal, reducir la base gravable, debilitar los controles y dejar desprotegido al jugador.

Uno de los méritos más notables del libro es su aproximación ecosistémica. Aquí se explica con lenguaje accesible cómo convergen en la

industria del juego colombiano temas que rara vez se estudian juntos: la contratación estatal por concesión, los estándares de cumplimiento en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo, la regulación de plataformas digitales, la publicidad responsable, la protección de datos personales, la gestión del riesgo, los mecanismos de reclamación y solución de controversias —incluyendo herramientas alternativas que se acercan al arbitraje y la amigable composición—, el juego responsable como política estructural, y los desafíos del juego en línea y las nuevas tecnologías. El resultado es un texto que sirve a la vez como manual para operadores y asesores, guía para funcionarios y jueces, y punto de partida para investigaciones académicas más profundas.

Este enfoque integral se apoya, además, en una comprensión histórica y comparada que enriquece la reflexión. Desde las antiguas loterías públicas europeas, utilizadas para financiar guerras, obras de caridad o infraestructura, hasta los debates modernos sobre casinos, apuestas deportivas y plataformas en línea, la experiencia internacional enseña que el juego de azar no desaparece con la prohibición: se desplaza. La pregunta nunca es si habrá juego, sino bajo qué reglas, con qué controles, en beneficio de quién. Colombia decidió tempranamente que la respuesta debía ser institucional y transparente: un monopolio estatal con vocación de servicio público. Este libro muestra cómo esa decisión se ha implementado, dónde ha sido exitosa y dónde requiere correcciones, ofreciendo criterios útiles para no retroceder hacia soluciones improvisadas.

Frente a los temas más sensibles —la protección del jugador, el juego problemático, la publicidad dirigida, el uso de datos y la automatización de decisiones— la obra evita tanto la ingenuidad como el alarmismo. En lugar de repetir consignas, entra en el detalle de las exigencias regulatorias, de los programas de juego responsable, de las obligaciones de información y de las herramientas de supervisión. Conecta estas exigencias con debates académicos contemporáneos sobre autonomía del jugador, asimetrías de información, mecanismos de autoexclusión, transparencia algorítmica y deberes reforzados de diligencia por parte de los operadores. Se advierte la intención de mostrar que un buen modelo de juego regulado no solo recauda: también protege, previene y educa.

No es menor, por último, el aporte metodológico de este trabajo. En lugar de un texto abigarrado y complejo o de un manual fragmentado, el lector encuentra una estructura pedagógica: capítulos que avanzan desde los fundamentos constitucionales hasta los desafíos de la era digital; explicaciones apoyadas en ejemplos, cuadros y referencias normativas precisas;

una prosa directa que permite al estudiante comprender, al empresario decidir y al regulador repensar sus herramientas. En un país donde la regulación de juegos de azar suele hacerse visible solo cuando estalla un escándalo o un debate moral, contar con un texto que ofrezca serenidad técnica y perspectiva de largo plazo es, más que útil, urgente.

Por todo ello, *Gaming en Colombia: Una Mirada a la Regulación* marca el tránsito desde una comprensión fragmentaria y prejuiciada del sector hacia una mirada madura e informada. Abre un espacio que la doctrina colombiana había dejado vacío, invita a discutir con evidencia y con categorías sólidas, y demuestra que cuando el derecho se toma en serio la tarea de diseñar instituciones para canalizar el azar, la casa que gana —como debe ser— es la sociedad en su conjunto.

Conozco a Juan Camilo Turbay De Mier desde ya varios años cuando en los últimos años de sus estudios de derecho en la Universidad de La Sabana visitó mi oficina con el propósito de iniciar sus labores como abogado, después hubo de independizarse. Desde ahí arrancó una amistad imperturbable que se ha acrecentado con el paso de los años. Serio, aplomado, de buenas maneras, cumplidor del deber como el que más, inteligente y leal. Su lealtad y reverencia a la amistad son dignas del mayor encomio. Hoy nos regala este primoroso texto que con su información y reflexiones suple el vacío que existía en la literatura nacional. Felicidades doctor Juan Camilo Turbay: todos los suyos disfrutarán este nuevo logro del cual no hay duda de su éxito editorial.

**Ernesto Rengifo García**

Bogotá, noviembre de 2025

# PRESENTACIÓN

---

## Una Mirada Ecosistémica

El término ecosistema ha ganado terreno en los últimos años en una amplia gama de ámbitos bastante alejados de la biología y, como suele ocurrirles a las palabras que se insertan en el lenguaje cotidiano, corre el riesgo de perder su sentido y convertirse en un significante vacío. Más que una nueva manera de referirse a los mercados, implica una aproximación más amplia e integral, que hace énfasis en las complejas relaciones entre todos los componentes que lo integran y en cómo estas contribuyen a su equilibrio y desarrollo.

En el caso de los juegos de suerte y azar, la regulación no es solo uno de los elementos de este ecosistema, sino la estructura que lo sostiene. El Estado es uno de los actores, como lo son los operadores, desarrolladores y jugadores; y juega un papel central en la regulación, pero no por eso es el único al que le compete ni el único que tiene incidencia en esta.

El complejo y cambiante entramado de leyes, decretos, circulares y resoluciones constituyen una barrera para la comprensión y análisis de aspectos esenciales de este negocio. Esta es una constante en muchos campos jurídicos, pero, en esta industria, la especificidad del marco normativo es una limitante adicional.

Es cierto que se trata de una regulación en constante actualización, en especial en los campos que tienen innovaciones constantes, y que estar al día con cada nuevo ajuste es una tarea de tiempo completo. Pero también es cierto que las bases que definen los lineamientos generales son bastante sólidas y, como se verá en las siguientes páginas, en el caso colombiano, además, estables.

Comprender el funcionamiento general de la estructura normativa y las razones que la justifican no solo les permite a todos los actores del ecosistema operar con mayor tranquilidad, sino además encontrar nuevas oportunidades de negocio y tener una actitud propositiva que ayude a superar las falencias que sin duda existen.

Mi experiencia como asesor de múltiples empresas de industria en Latinoamérica me ha mostrado las ventajas de comprender las reglas del juego; el objetivo de este libro es ampliar la conversación y los puntos de vista que pueden aportar a mejorar la industria en beneficio de todos los actores. No se trata de un corpus jurídico, sino de una guía que lo simplifica y lo hace accesible a un público amplio.

La industria del gaming está llena de oportunidades, pero también de desafíos. El sector enfrenta detractores y son muchos los ejemplos que demuestran que las barreras que quieren imponer se basan principalmente en el desconocimiento, no solo de la normativa, sino de los objetivos que persigue.

*Gaming en Colombia: Una Mirada a la Regulación* puede convertirse en la puerta de entrada para que un mayor número de abogados se interese en este campo, hasta el momento limitado; pero es también una invitación a académicos, reguladores, empresarios y cualquier persona interesada en esta creciente industria. Garantizar la estabilidad, la equidad, la viabilidad económica y el cumplimiento de objetivos sociales es una tarea conjunta; este libro brinda las bases para multiplicar los aportes.

*A Daniela, mi querida esposa  
A Martín y Pablo, mis adorados hijos.  
A Eduardo y Catalina, mis incomparables padres.*



# CONTENIDO

---

<b>1. LA CASA SIEMPRE GANA</b>	<b>21</b>
Las Ventajas de un Sistema Altamente Regulado: El Caso Colombiano	
Leyes y Decretos	23
Artículo 336 de la Constitución Política de Colombia	23
Ley 643 de 2001 Por el Cual se Fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Juegos de Suerte y Azar	25
Decreto 4142 de 2011 para la Creación de Coljuegos	25
Decreto 4144 de 2011: Adscripción del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar	26
Transferencias a la Salud	26
Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)	27
Fondos de Salud Territorial	28
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	28
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	28
Juegos Nacionales y Departamentales	29
Juegos Nacionales	30
Juegos Departamentales	33
Cuando las Reglas Desincentivan	33
<b>2. LO QUE PASA EN LAS VEGAS SE QUEDA EN LAS VEGAS</b>	<b>37</b>
Los Juegos Localizados	
Decreto 1068 de 2015 Sector de Hacienda y Crédito Público Crea los Requisitos de Operación de Juegos Localizados	39
Autorización de Coljuegos y suscripción del contrato de concesión (Decreto 1278 de 2014)	39
<b>3. JUEGOS NOVEDOSOS</b>	<b>47</b>
Innovación con Límites	
Requisitos de Operación	49
Requisitos Generales	49
Requisitos Técnicos	49
<b>4. RIFAS Y PROMOCIONALES</b>	<b>53</b>
La Suerte Como Estrategia de Ventas	
Definiciones y Marco Legal	54
Rifas	54
Juegos Promocionales	55
Publicidad y Promoción	56

<b>5. JUEGOS DEPARTAMENTALES</b>	<b>59</b>
Autonomía Local, Descentralización y Bienestar Territorial	
Viabilidad Financiera	61
<b>6. DERECHOS DE EXPLOTACIÓN, IVA Y OTRAS CARGAS TRIBUTARIAS</b>	<b>65</b>
La importancia de encontrar el equilibrio	
Principios de Operación de los Juegos de Suerte y Azar	66
Derechos de Explotación	67
Ley 643 de 2001	67
Ley 1393 de 2010	68
Acuerdo 8 de 2020 de Coljuegos	68
Decreto 1494 de 2021	68
El IVA de los Juegos de Suerte y Azar	68
Ley 643 de 2001 y Ley 1955 de 2019	
Impuesto de Renta	72
<b>7. LOS LABORATORIOS</b>	<b>75</b>
No Dejar Nada al Azar	
Resolución 20161200013844 de 2016 de Coljuegos	77
Estandarización de la Industria	78
Las Matemáticas Detrás de los Juegos: Porcentaje de Retorno al Jugador	79
<b>8. JUEGO RESPONSABLE</b>	<b>81</b>
Jugar Con Conciencia	
Aciertos del Modelo Colombiano	83
Criterios Mínimos establecidos por la Ley 643 de 2001	84
Resolución 20214000036784 de 2021, emitida por Coljuegos	86
Regulaciones Adicionales	88
<b>9. RESOLUCIÓN DE DISPUTAS</b>	<b>91</b>
<b>ENTRE OPERADORES Y JUGADORES</b>	
Las Reglas del Desacuerdo	
Mecanismos de Reclamación Interna	92
Intervención de Coljuegos	93
Mecanismos de Arbitraje	93
Particularidades del Arbitraje en Juegos en Línea	94
Protección al Consumidor	94

<b>10. LAVADO DE ACTIVOS</b>	<b>97</b>
Juego Limpio Contra el Dinero Sucio	
Siglas	99
Ley 526 de 1999	100
Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	100
Circular Básica Jurídica 029 de 2014	101
Acuerdo 574 de 2021 Entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar	102
Resoluciones 20196100044514 de 2019 y 20215000012784 de 2021 - Coljuegos	103
Decretos y Resoluciones Complementarios	104
<b>11. PROTECCIÓN DE DATOS EN LA INDUSTRIA DEL JUEGO</b>	<b>107</b>
Privacidad y Seguridad Digital en un Mundo Hiperconectado	
La Intersección entre regulación de juegos y privacidad	108
Marco Jurídico para la Protección de Datos en la Industria del Juego	108
Requisitos Específicos para Operadores de Juegos	110
Consentimiento y Bases Legales para el Tratamiento de Datos	111
Medidas de Seguridad y Protección de Datos	111
Derechos de los Jugadores Respecto a sus Datos Personales	112
Desafíos Únicos en la Industria del Juego	113
Prácticas Recomendadas para el Cumplimiento de la Protección de Datos	114
Tendencias Futuras y Desarrollos	115
<b>12. PUBLICIDAD</b>	<b>117</b>
Trazar los Límites de la Persuasión	
Aspectos Clave de la Nueva Regulación	119
<b>13. LOS RIESGOS DE LA SOBRRREGULACIÓN</b>	<b>123</b>
Cuando el Exceso de Reglas Dificulta el Juego	
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>125</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>131</b>



# 1. LA CASA SIEMPRE GANA

---

## Las Ventajas de un Sistema Altamente Regulado: El Caso Colombiano

*In the end, the house always wins.  
Doesn't matter how big or how small the bets are,  
the house always takes a piece.*

[Al final, la casa siempre gana.  
No importa cuán grandes o pequeñas sean las apuestas,  
la casa siempre se lleva una parte].

—The Cooler (2003)

*Because the house always wins.  
Play long enough, you never change the stakes.  
The house takes you. Unless, when that perfect hand comes along,  
you bet big and then you take the house.*

[Porque la casa siempre gana.  
Juega el tiempo suficiente, nunca cambias las apuestas.  
La casa te lleva. A menos que, cuando aparezca esa mano perfecta,  
apuestes a lo grande y luego te lleves la casa].

—Ocean's Eleven (2001)

La ventaja estadística de la casa es tan conocida que se ha convertido en un refrán popular, que se utiliza incluso fuera del contexto de los juegos de suerte y azar. Este hecho no desmotiva a los jugadores, ni siquiera a los que tienen una buena comprensión de las probabilidades, solo los impulsa a jugar mejor.

Un buen jugador sabe qué mano jugar, sabe cuál es esa mano perfecta a la que debe apostarle en grande. Para eso necesita que las reglas sean claras y poder analizar cuáles son las probabilidades de ganar en cada situación.

A diferencia de lo que pasa en un casino, en el ecosistema de los juegos de suerte y azar que la casa gane, y que de hecho siempre gane, no implica que los jugadores pierdan. Al menos en Colombia, el juego se ha balanceado de tal manera que no haya perdedores. Las reglas de juego son suficientemente claras, el sistema está altamente regulado y este ha sido un elemento fundamental para lograr un escenario en el que todos pueden ganar.

Extrañamente, para algunos las palabras “altamente regulado” son sinónimo de “restrictivo”; pero esa es una visión que solo comparten quienes no participan en este juego. En realidad, este alto grado sumado a la estabilidad de esta regulación ha permitido que los actores que participan del ecosistema de los juegos de suerte y azar en Colombia puedan operar con tranquilidad y analizar con más elementos de juicio sus probabilidades de ganar.

En este caso la casa es el Estado colombiano. Y sí, tiene una ventaja evidente y siempre gana; precisamente estableció las reglas del juego para garantizar que fuera así. El Estado tiene el monopolio, consagrado en la Constitución Política del 1991 con destinación específica, de esta manera asegura que siempre va a ganar; al sentar la bases como principio constitucional garantiza a los actores del sistema la estabilidad de la reglas de juego con las que van a participar, es explícito que no hay un bloqueo contra el juego y mientras la Constitución esté vigente no lo puede haber; al asignarle una destinación específica se convierte en el principal interesado de impulsar el juego.

Para entender el marco legal en el que se inscriben los juegos de suerte y azar vamos a revisar algunos elementos que los regulan y reglamentan.