

COMENTARIOS AL PROYECTO POR EL CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO 1 DEL ACUERDO 08 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020
“POR EL CUAL SE APRUEBAN LOS REGLAMENTOS DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DEL ORDEN NACIONAL DE COMPETENCIA DE COLJUEGOS” MODIFICADO POR EL ACUERDO 02 DE 2021

JUEGO DE PREMIO INMEDIATO

Señores
COLJUEGOS ECIE
Atn. Dr Marco Emilio Hincapie
Presidente

De manera muy respetuosa y con el ánimo de aportar a la mejora normativa, seguridad jurídica y desarrollo de la operación de juegos de suerte y azar en Colombia, nos permitimos aportar nuestros comentarios al borrador del proyecto para modificar el título 1 del acuerdo 8 de 2020.

Consideraciones previas.

Entendemos que tanto la junta directiva como el ente regulador conoce que la reglamentación de juegos de suerte y azar debe tener como principios los estipulados por la Ley 643 de 2001 artículo 3:

- a) Finalidad social prevalente. Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones prestacionales y pensionales;*
- b) Transparencia. El ejercicio de la facultad monopolística se orientará a garantizar que la operación de los juegos de suerte y azar, esté exenta de fraudes, vicios o intervenciones tendientes a alterar la probabilidad de acertar, o a sustraerla del azar.*
- c) Racionalidad económica en la operación. La operación de juegos de suerte y azar se realizará por las entidades estatales competentes, o por los particulares legalmente autorizados o por intermedio de sociedades organizadas como empresas especializadas, con arreglo a criterios de racionalidad económica y eficiencia administrativa que garanticen la rentabilidad y productividad necesarias para el cabal cumplimiento de la finalidad pública y social del monopolio. Los departamentos, el Distrito Capital de Bogotá y los municipios explotarán el monopolio por intermedio de la dependencia o entidad establecida para tal fin;*

(...)

De acuerdo con las modificaciones propuestas, no es posible evidenciar las razones que motivan al regulador de restringir una oferta de Juegos de Premio Inmediato (“JPI”) restricción de facto es contraria al mandato legal para la financiación de la salud.

No es clara, la evidencia que los JPI que han sido restringidos adolezcan de fraudes, vicios o alteren la naturaleza del juego de suerte y azar, pues de haberlos, el regulador estaría en la obligación de explicar las razones fácticas y teóricas que lo han llevado a implementar la modificación.

Finalmente, no se identifica la justificación técnica, ni económica, que soporte las declaraciones aquí manifestadas, para determinar la necesidad de excluir unas mecánicas de este tipo de juego, debidamente soportadas por las memorias justificativas.

Igualmente nos preocupa, que la entidad al tratar en un inicio derogar el reglamento y ahora limitar o restringir su operación de esta modalidad, está desconociendo el mandato legal del decreto legislativo 808 de 2020, declarado exequible por la sentencia C-381 de 2020, que no solo legitima la operación, sino que la respalda la ley frente a operadores con contrato de concesión.

Consideraciones al articulado

	Aparte comentado	Observaciones y Sugerencias
1.	<p>Consideraciones: <i>“Que la Junta Directiva de Coljuegos en sesión ordinaria N°206 del 30 de mayo de 2023, analizó el contexto de operación de los juegos de premio inmediato y consideró necesario excluir de este tipo de juegos algunas mecánicas, dadas las características amplias que hay dentro de los juegos operados por internet, los cuales deben ser susceptibles de regulación y aprobación de manera particular por Coljuegos, luego de cumplir con las condiciones y requisitos establecidos por la Empresa. “Que posterior a la adición de esta tipología de juego, la Junta Directiva en sesión ordinaria N° 204 del 28 de abril y sesión extraordinaria presencial N° 205 del 26 de mayo de 2023, determinó que respecto de las condiciones de operación de juegos con dinámica similar era necesario promover una regulación particular dentro de cada tipo y/o mecánica de juegos con características similares que pueden presentarse dentro de los juegos operados por internet. Que la Junta Directiva considera que en ejercicio de su facultad reglamentaria es necesario reglamentar tanto la</i></p>	<p>Establece el artículo 3 literal c), que el monopolio rentístico se rige por el principio de racionalidad económica y eficiencia administrativa que le permita rentabilidad y productividad para cumplir su fin legal. No encontramos justificación técnica, ni económica, que soporte las declaraciones aquí manifestadas, para determinar la necesidad de excluir unas mecánicas de este tipo de juego.</p> <p>No se evidencia cual es la necesidad para intentar reglamentar un juego que está reglamentado y que, desde sus considerandos, es un borrador que carece de técnica normativa, es decir que cumpla con mínimos de claridad jurídica y coherencia con los principios rectores de que rigen la explotación, organización, administración, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar, determinados en la Ley 643 de 2001 (la “Ley de Juego”)</p> <p>No se soporta ni argumenta en sus considerandos el problema que se pretende resolver, que hayan demostrado que alguno de los juegos que caben dentro de la definición de JPI actualmente estén infringiendo la normatividad de los juegos de suerte azar.</p>

	<p><i>modalidades y categorías de los juegos como las tipologías, sin que haya lugar a ceder su potestad y responsabilidad en la materia, para de esta manera evitar el desarrollo o aprobación de juegos que requieren de una regulación específica por las condiciones o esquema de operación especiales o por ser considerados juegos que hacen parte del portafolio de los juegos novedosos de carácter lotérico.</i></p>	<p>No se evidencia que la resolución tenga como fin lo dispuesto en las consideraciones transcritas, pues la parte resolutive no reglamenta de manera particular cada tipo de juego que tuviera mecánicas similares. Simplemente se dedica a decir los nombres y marcas de juego puede seguir ofreciéndose, sin explicar la necesidad de reglamentar cada tipo de juego y como se materializa dicha necesidad (por ejemplo, demostrar con hechos y argumentos que hay juegos incluidos de la categoría de JPI que deben ser considerados lotéricos). Lo anterior es evidencia de falta de técnica normativa al no haber uniformidad en la argumentación y coherencia entre la parte motiva y la resolutive.</p>
2.	<p>Parte resolutive: <i>“ARTÍCULO PRIMERO. Modificar el artículo 1.3.12. “JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO” del Acuerdo 8 de 2020 modificado por el Acuerdo 2 de 2021, el cual quedará así: “ARTICULO 1.3.12. JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO. Corresponde a la modalidad de una serie de juegos de contrapartida en el que, a cambio de pagar un valor de apuesta por la partida, se concede al usuario la posibilidad de predecir el número, letra, imagen, símbolo y/o la combinación, secuencia o patrón entre ellos, lo cual debe coincidir con el resultado de un generador de números aleatorio (GNA) según lo determine las reglas del juego.</i></p>	<p>La definición de JPI no fue modificada, logrando así que no se evidencie ningún cambio estructural en la forma de regular este tipo de juegos, circunstancia que nos lleva a concluir que la necesidad mencionada en las consideraciones no existe.</p>
3.	<p><i>“PARÁGRAFO 1. Pueden seguir operando y bajo la modalidad de premio inmediato los juegos de suerte y azar los siguientes: Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers, y los demás que sean reglamentados por la Junta Directiva a través de Acuerdo. Por lo tanto, se entenderán como NO autorizadas aquellas otras modalidades de juego inmediato que no estén contempladas en este parágrafo. No se autorizan en los juegos de premio inmediato las mecánicas de apuestas permanentes (chance), lotería tradicional, lotería</i></p>	<p>Notamos con preocupación que el regulador hace una lista de un nombre y marca de juegos que si pueden seguir ofreciéndose son regulación particular, situación que pone de antemano la violación del derecho a la libre competencia beneficiando empresas con marcas particulares sin ningún tipo de soporte que explique porque estos juegos si pueden seguir ofreciéndose, mientras que los demás juegos que no están en esa lista deben ser eliminados del inventario de juegos ofertados por lo operadores.</p>

	<p><i>instantánea (scratch), lotto preimpreso, lotto en línea y super astro y demás juegos lotérico autorizados; entre otros.”</i></p>	<p>Indistintamente de ser o no aceptable esta lista, la regulación de los juegos operados por internet Acuerdo 8 de 2020, resulta extraño ver que una norma cuyo desarrollo regulatorio se ha dado durante siete años a través de definir el marco legal de la operación e incluir las prohibiciones expresas, ahora cambie en un solo artículo y establezca con nombre propio juegos permitidos.</p> <p>Lo anterior no solo es confuso, sino contradictorio con la estructura normativa del Acuerdo 8 de 2020 y los fundamentos técnicos, económicos y jurídicos que se soportan en las memorias justificativas que dieron origen a la aprobación del Acuerdo 4 de 2016.</p>
<p>4.</p>	<p><i>“PARÁGRAFO 2. La modalidad denominada KENO no es un Juego de Premio Inmediato. El uso de esta marca como su operación debe ser reglamentada por medio de Acuerdo que expida la Junta Directiva.”</i></p>	<p>Afirmar que el juego KENO es o no un JPI sin establecer las definiciones que determinen que sus características efectivamente no encajan dentro de la definición de JPI, es una decisión que pone en discusión el conocimiento técnico del redactor normativo.</p> <p>Si se pretende reglamentar el KENO como una operación independiente, daría esto base para discutir si cada mecánica de juego que se oferta por internet y que cabe dentro de las definiciones técnicas y legales de los tipos de juegos autorizados por el Acuerdo 8, deberían entonces tener también un modelo de operación independiente.</p> <p>No se puede tampoco olvidar que en la estructuración de la operación de juegos por internet, el laboratorio certificador autorizado por Coljuegos, es el experto en conocer con profundidad la mecánica de juego y por lo tanto certificarla o no dentro de una categoría de juego aprobada en el marco regulatorio.</p>



Medellín, 18 de octubre de 2023

Doctor

MARCO EMILIO HINCAPIÉ
JUNTA DIRECTIVA COLJUEGOS EICE
E. S. D.

Referencia: Observaciones Proyecto de Acuerdo

Asunto: *"Por el cual se modifica el título 1 del acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 "por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de COLJUEGOS" modificado por el acuerdo 02 de 2021,"*

MARCO TULIO FLOEZ, en nombre de la empresa **COINJUEGOS S.A.S.**, identificada con Nit:**901010821-1**, por este medio procedo oportunamente a elevar observaciones al proyecto del asunto:

No puede la Junta Directiva de Coljuegos eliminar un incentivo otorgado mediante un Decreto Legislativo a un sector del juego para luego otorgarlo seguramente a otro, pues esto estaría lejos de su alcance facultativo ya que el Decreto es claro al decir cuales entran (todos los de premio inmediato operados por internet) y cuáles no, pero jamás ha dicho la norma que la Junta se puede abrogar esa facultad.

Se ponen en riesgo de existencia una serie de puestos de trabajo justo cuando el país está en crisis y venimos de una pandemia en la que se adoptaron medidas que fueron más drásticas para el sector de los juegos y el entretenimiento por lo tanto COLJUEGO debería hacer primero estudio y consultarlo con la Consejería para estos asuntos además con el Ministerio de Trabajo y Protección Social que le interesa de manera doble por los empleos y por los recursos para la salud que venimos recaudando mediante contratos con aliados que operan juegos por internet.

El keno estaba siendo operado por ilegales y aún en buena parte del país lo está, pero por fin ya hay empresas que lo operan de manera legal y pagando impuesto así no vemos lógico que se propicie este tipo de escenarios, por eso esto debe ser revisado por el ITRC y la CONTRALORÍA, y otros entes de control.

¡RESPALDO EMPRESARIAL, INVERSIÓN Y DIVERSIÓN!

coinjuegossas@gmail.com

Medellín - Colombia



La Junta de Coljuegos con este proyecto violaría la Constitución y la Ley, ya que la constitución le otorga al Presidente funciones legislativas en los estados de excepción como es el caso de la emergencia sanitaria del Covid 19 bajo las cuales el Presidente actuando como Legislador ordenó incluir este tipo de juegos en la modalidad de operados por internet bajo regulación de novedosos, pero ahora con fundamentos flojos pretende excluir el keno de la lista cuando a todas luces es un juego de esa modalidad.

Si se llegare a aprobar el proyecto se violan cánones constitucionales y legales como los fines esenciales del Estado (Art.2 C.P.) que establece que: *"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; ...Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares..."*

Aquí cabría preguntar cual prosperidad se promueve con este acuerdo? Si se están defendiendo los derechos como la libertad de empresas? Si se está permitiendo la participación de todos en decisiones que nos afectan? Acaso no es un deber y un principio la transparencia administrativa y la Legalidad?

No vemos en los considerandos del proyecto borrador explicaciones razonables de necesidad o resultados de estudios o mención de evidencias de que actualmente venga operando mal el Keno.

Solicitamos que no sea aprobado el proyecto de acuerdo por la defensa de la legalidad, los puestos de trabajo, nuestras inversiones, nuestro derecho a trabajar esta modalidad otorgada por el Legislador excepcional.

Que antes de aprobar un proyecto de acuerdo de esta naturaleza COLJUEGOS sea juicioso y adelante un análisis fiscal, económico y técnico y demuestre que no se viene operando de la manera que se debe operar.

Los que venimos cumpliendo con la normatividad, tanto empresas de juegos novedosos que han sido autorizados para el Keno, como las empresas aliadas que operamos puntos bajo contrato comercial con ellas, debemos ser respetados en

¡RESPALDO EMPRESARIAL, INVERSIÓN Y DIVERSIÓN!

coinjuegossas@gmail.com

Medellín - Colombia



nuestras inversiones, nuestros esfuerzos, y deben contar con nosotros ya que tenemos contratos de arrendamiento y laborales, además hemos venido generando desarrollo de un juego que solo operaba ilegal muchas veces bajo la connivencia de los señores del chance.

El Keno es una modalidad de juego operada por internet 100% como lo exigen este tipo de juegos, porque restringirlo? Como van a alegar que se trata de un juego supuestamente lotérico?

Solicitamos que se preserve el patrimonio del Estado y de los particulares que nos veríamos en la obligación de acudir a demandas de indemnización y además hemos venido recaudando recursos para la salud.

Si la Junta considera que se equivocaron entonces que procedan en derecho con una demanda de su propio acto y que sea un alto Tribunal el que decida luego de un debido proceso y en total imparcialidad.

Donde dejamos la Sentencia de constitucionalidad C-0381 de 2020 emanada de la Corte Constitucional donde analizó la pertinencia del Decreto 808 de 2020? Y donde dejamos las consideraciones y fundamentaciones técnicas, económicas y sociales esgrimidas por el legislador excepcional al expedir el Decreto Legislativo 808 de 2020 que autorizó incluir estos juegos en la modalidad de operados por internet bajo regulación de juegos novedosos y por operadores de esta modalidad de juego?. No siendo otro el objeto de la presente esperamos haber contribuido con las observaciones y que las mismas sean tenidas en cuenta antes de tomar una decisión.

Atentamente,

MARCO TULIO FLOREZ

Nit:901010821-1

¡RESPALDO EMPRESARIAL, INVERSIÓN Y DIVERSIÓN!

coinjuegossas@gmail.com

Medellín - Colombia

Bogotá D.C. 18 octubre de 2023

Doctor

MARCO EMILIO HICAPIÉ RAMIREZ

Presidente

COLJUEGOS EICE

Ciudad

Referencia: Observaciones y comentarios proyecto de Acuerdo *“Por el cual se modifica el Título 1 del Acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos” modificado por el Acuerdo 02 de 2021”*.

Cordial Saludo,

Andrea Rossi, en calidad de representante legal de la sociedad COLBET S.A.S., identificada con NIT 901046825, autorizada para la operación de juegos de suerte y azar por internet a través de contrato de concesión C1895 de 2022, me permito de la manera más respetuosa presentar comentarios y observaciones al proyecto de acuerdo *“Por el cual se modifica el Título 1 del Acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos” modificado por el Acuerdo 02 de 2021”*, en los siguientes términos:

i. **Contravía a mandato de norma superior y decisión de la Corte Constitucional**

La expedición del Acuerdo 02 de 2021 tiene como origen y antecedente el mandato otorgado mediante una norma superior expedida por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias, contenido en el Decreto Legislativo 808 de 2020, el cual en su artículo 2 dispuso:

“ARTÍCULO 2. Juegos de premio inmediato operados por internet. En aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 93 de la Ley 1753 de 2015, los juegos de premio inmediato operados por internet se regirán por la normatividad aplicable a los juegos novedosos y las condiciones establecidas por Coljuegos para esta modalidad de juego, la cual será incluida dentro de la oferta de juegos operados por internet y se podrá autorizar con operación asociada entre los operadores con contrato en ejecución”.

Como se sabe, el Decreto Legislativo 808 de 2020 fue emitido en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, ocasionada por la pandemia del Covid-19. Así las cosas, su motivación, estuvo ampliamente sustentada en la generación de un mayor recaudo de Coljuegos y en consecuencia de mayores transferencias para el sector salud.

Dicha motivación fue confirmada por la Corte Constitucional, que en sentencia C-381 de 2020 declaró EXEQUIBLE la norma en mención, bajo los siguientes argumentos:

*“(...) el Gobierno Nacional, en uso de sus facultades legislativas excepcionales, expidió el Decreto Legislativo 808 de 2020, en el que, con el fin de **incentivar y reactivar el sector de juegos de suerte y azar y, con ello, incrementar los recursos para la salud que ingresan en virtud del monopolio rentístico respectivo, autorizó, entre otras medidas, la inclusión de “juegos de premio inmediato” en la oferta existente.***

*A partir de lo anterior, la Corte considera que los artículos 1° y 2° del Decreto 808 de 2020 superan el juicio de no contradicción específica, porque **la inclusión de un nuevo juego en la oferta del sector de suerte y azar (premios inmediatos), así como la fijación de su régimen, a través de una norma con rango de ley, sin modificar la destinación de las rentas que se causen, las cuales seguirán siendo utilizadas para los servicios de salud, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 336 superior.*** (Negrilla fuera del texto)

Analiza también la Corte el hecho de que el juego de premio inmediato fuera comercializado únicamente por ciertos actores del sector de juegos de suerte y azar, excluyendo a otros como los operadores de lotto en línea, indicando:

“Sin embargo, de lo expuesto no se sigue que cuando el Estado decida crear un nuevo juego, como sucede con los artículos 1° y 2° del Decreto 808 de 2020, pierda su autonomía para determinar (i) si el mismo se incluye dentro de las tipologías de juegos establecidas y, con ello, se beneficia a los concesionarios ya escogidos para su operación, o (ii) si se opta por crear una nueva clase de juego totalmente desligada de las existentes que pueda llegar a ser concesionada a los particulares interesados en el evento que la administración descarte su operación directa.

*En esa dirección, más allá de la perspectiva estrictamente jurídica relativa a la libertad de configuración normativa, **esta Corporación estima que la decisión de que el incentivo de premio inmediato fuera comercializado únicamente por ciertos actores del sector de juegos de suerte y azar, excluyendo a otros como los operadores de lotto en línea, encuentra una razón suficiente en la intención del legislador excepcional de priorizar el recaudo de dineros para las entidades territoriales a fin de fortalecer sus sistemas de salud con el ingreso expedito de recursos económicos, así como en el interés de modernizar y diversificar la operación de sus juegos en atención de los principios de***

racionalidad económica y eficiencia administrativa que orientan el monopolio rentístico contemplado en el artículo 336 de la Constitución”. (Negrilla fuera del texto)

Lo anterior cobra relevancia, en la medida en que es evidente que la inclusión de esta tipología de juego, esta sustentada en la priorización del recaudo para las entidades territoriales, así como en fortalecer la oferta de juegos operados por internet contribuyendo al incremento del recaudo y con ello al cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa.

Sobre este particular, también se pronunció la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia del 4 de junio de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, cuando señaló que “el monopolio de los juegos de suerte y azar debe obedecer a criterios económicos y de eficiencia administrativa que garanticen la rentabilidad y la productividad necesarias para el cabal cumplimiento de la finalidad pública y social del mismo”, esta es, la salud de los colombianos.

El análisis de constitucionalidad del Decreto 808 de 2020 se refirió así mismo al factor de temporalidad de la norma, indicando que se encontraba plenamente justificada que la norma fuera de carácter permanente, teniendo en cuenta que:

“Igualmente, para la Corte es razonable que la vigencia de los artículos 1° y 2° del Decreto 808 de 2020 no se hubiera limitado temporalmente, pues si bien la ampliación de la oferta del sector de suerte y azar, a través de la inclusión de los juegos de premio inmediato, habilita una nueva línea de negocio que pretende enfrentar a corto plazo la crisis de dicha actividad económica, lo cierto es que su implementación conlleva un conjunto de gastos e inversiones para los operadores (logística, publicidad, fidelización de los jugadores, etc.) cuya retribución efectiva puede superar el término de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19 y, por consiguiente, en caso de limitarse en el tiempo a la duración de la misma o establecerse un término menor, podría perderse el impacto benéfico que se busca con la medida”.

Con fundamento en lo anterior, se encuentra que las limitaciones a la categoría de juegos de premio inmediato planteadas por Coljuegos en el proyecto de reglamentación contravienen la finalidad constitucional que originó el Decreto y que por tratarse de una norma superior a los reglamentos expedidos por Coljuegos limitan la facultad reglamentaria de esta Entidad respecto de los juegos de premio inmediato.

Finalmente, es preciso mencionar que la misma corporación en su revisión de exequibilidad, se pronunció respecto a la motivación del Decreto 808 de 2020, indicando que existe sobre el mismo un juicio de conexidad material interna, así:

“Una revisión de los considerandos transcritos del Decreto 808 de 2020, le permite a la Sala advertir que los artículos 1° y 2° del mismo acto normativo superan el juicio de motivación suficiente, toda vez que la ampliación de la oferta de los juegos de suerte y azar territoriales y de los juegos novedosos, consistente en la inclusión de los denominados “premios inmediatos”, fue debidamente justificada por el Gobierno Nacional.

En concreto, el Presidente de la República expuso las razones que llevan a contemplar una nueva modalidad de juego, las cuales pueden sintetizarse en: (i) la posibilidad de modernizar y diversificar con la misma la oferta autorizada a los operadores de juego territorial y por internet a fin de reactivar las finanzas del sector afectadas por la pandemia y, con ello, los ingresos para la salud que se derivan de la explotación de dicha actividad en su condición de monopolio rentístico; y (ii) la necesidad de actualizar la regulación legal a fin de que responda a las especificidades operacionales de la innovación que implican los juegos de premios inmediatos.

Adicionalmente, el referido examen de los considerandos, también le permite a esta Corporación concluir que los artículos 1° y 2° del Decreto 808 de 2020 son acordes con el juicio de conexidad material interna, toda vez que la ampliación de la oferta de los juegos contemplada en estos guarda una relación de correspondencia lógica con las motivaciones del acto normativo, conforme se sintetiza en el siguiente cuadro, en el cual se relacionan dichas disposiciones con los literales de los fundamentos transcritos”.

Que todo lo anterior, parece ser desconocido en el proyecto de Acuerdo que aquí se comenta, pues son todos ellos puntos sobre los cuales se debatió ampliamente al momento de establecer la regulación de los juegos de premio inmediato y que parece desconocerse con este intento de retroceso y limitación de la categoría de juegos de premio inmediato.

Así pues, no solo se trata de vulnerar de manera directa una disposición de carácter superior como es la norma prevista en el Decreto Legislativo 808 de 2020, en la que de manera expresa se establece que los juegos de premio inmediato, **“serán incluidos dentro de la oferta de juegos operados por internet”**, sino el desconocimiento a la finalidad misma para la cual fue creada la Empresa Industrial y Comercial del Estado – COLJUEGOS, pues en lugar de fomentar y fortalecer la oferta de juegos y con ello el recaudo de las rentas que como se ha mencionado tienen una destinación específica, se intenta acabar con una posibilidad clara de obtención de recursos sin ningún fundamento técnico o financiero, lesionando así el interés público social prevalente y superior que es la salud.

ii. Ausencia de motivación y justificación técnica del proyecto de reglamentación

Los reglamentos de los juegos de suerte y azar son actos administrativos de carácter general que como toda actuación de las autoridades debe ser debidamente motivado, más allá de la simple mención a las facultades que establece la ley le otorga a la Entidad pública. Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en afirmar que la motivación de los actos administrativos consiste en:

“La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.

*Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; **la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos**¹.*

Al revisar el texto del proyecto de reglamentación, no se encuentra la justificación de las razones de hecho y de derecho que originan la modificación del reglamento y el retroceso que esta decisión genera en el mercado de juegos de suerte y azar.

Además de la ausencia de motivación del proyecto, se observa que el texto publicado desconoce la finalidad social prevalente del monopolio de los juegos de suerte y azar contenido en el artículo 3° de la Ley 643 de 2001, que establece:

“ARTICULO 3o. Principios que rigen la explotación, organización, administración, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar. La gestión de juegos de suerte y azar se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Finalidad social prevalente. Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones prestacionales y pensionales.

(...).”

Se considera que la aprobación de un proyecto como el publicado puede entrar conflicto con los principios y funciones de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, que son aumentar las rentas destinadas a la salud y desarrollar y profesionalizar el sector de juegos de suerte y azar en Colombia, pero además su impacto podría ocasionar un detrimento patrimonial del estado.

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 23 de junio de 2011, C.P. Hugo Bastidas Bárcenas

El detrimento patrimonial se refiere a la lesión del patrimonio público, que implica el menoscabo, la disminución, el perjuicio, la pérdida o el deterioro de los bienes o recursos públicos, así como de los intereses patrimoniales del Estado. Esta situación es el resultado de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que no se alinea con el cumplimiento de los cometidos y los fines esenciales del Estado.

La responsabilidad por el detrimento patrimonial recae en los funcionarios públicos o particulares que causen daño patrimonial, con el fin de lograr la recuperación de los dineros públicos malversados como consecuencia de una mala gestión fiscal, lo cual se puede establecer con una conducta dolosa o culposa, un detrimento patrimonial, su cuantificación y el nexo causal entre el daño al patrimonio público y la acción del operador.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, establece la definición de daño patrimonial como:

"El daño patrimonial corresponde a la lesión del patrimonio público, que se manifiesta a través del menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, así como de los intereses patrimoniales del Estado. Este daño es causado por una gestión fiscal que es antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, y que en general no se ajusta al cumplimiento de los objetivos funcionales y organizacionales, programas o proyectos de los sujetos sometidos a la vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Este daño puede ser ocasionado como resultado de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan la gestión fiscal, así como de los servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en su producción".

Es importante destacar que el daño patrimonial se refiere a la afectación negativa que se produce en el patrimonio público, tanto en términos de bienes y recursos, como en los intereses económicos del Estado. Este daño es consecuencia de una gestión fiscal que no se lleva a cabo de manera adecuada, ya sea por falta de eficiencia, eficacia, oportunidad o economía, y que no se ajusta a los objetivos y metas establecidos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado especialmente la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar.

Además, se establece que el daño patrimonial puede ser causado tanto por una conducta dolosa (intencional) como por una conducta gravemente culposa (negligente), tanto por parte de quienes realizan la gestión fiscal como por los servidores públicos o particulares que participan directa o indirectamente en dicha gestión.

La Contraloría como principal organismo encargado de supervisar y proteger el patrimonio público a través del proceso de responsabilidad fiscal, tiene facultades para determinar si

con limitación impuesta mediante un acto administrativo y que impide ampliar la oferta de juegos y con ellos el recaudo de recursos destinados al sector salud, la junta directiva de Coljuegos está cometiendo un detrimento patrimonial de los recursos públicos a través de una conducta lesiva del interés superior.

El detrimento patrimonial en este caso está relacionado con las actividades de recaudo por parte de la Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar y la responsabilidad se establece cuando esta pérdida económica es consecuencia de los actos propios de los funcionarios, en este caso la Junta Directiva.

La Junta Directiva, al limitar el Acuerdo 02 de 2021, puede ser eventualmente catalogada como culposa debido a la falta de cuidado y negligencia en la toma de una decisión sin precaver sus consecuencias económicas adversas a la finalidad con la cual fue creado este monopolio.

Es importante destacar que la responsabilidad fiscal se enfoca en el resarcimiento del daño causado y no tiene un carácter sancionatorio. Se espera que los operadores de recursos públicos cumplan con la obligación de velar por los fines esenciales del Estado y que desarrollen su gestión de manera prudente, diligente y juiciosa.

Al respecto también es oportuno señalar que las autoridades tienen la obligación de desarrollar aquellas funciones que les ordena la ley, y en el caso de Coljuegos, esas funciones están contenidas en el Decreto 4142 de 2011 modificado por el Decreto 1451 de 2015, normas que incluyen como función de Coljuegos, entre otras:

“ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. La Empresa Industrial y Comercial del Estado Coljuegos, en el marco del régimen propio de los juegos de suerte y azar, cumple con las siguientes funciones:

3. Desarrollar y mantener una oferta de juegos de suerte y azar que permita la explotación efectiva del Monopolio Rentístico sobre los mismos, en los temas de su competencia”.

El texto del proyecto, en lugar de mantener y desarrollar la oferta de juegos, es regresiva y reduce la posibilidad de los operadores autorizados de mantener una oferta de juegos acorde con la realidad y la dinámica del mercado.

iii. Seguridad jurídica y garantías de libre competencia y libertad de empresa

Como empresa con un alto porcentaje de capital extranjero protegido por Acuerdos internacionales de protección a inversiones, decidimos operar en Colombia debido a las garantías de seguridad y certeza jurídica que ofrecía el marco regulatorio en su momento.

Sin embargo, manifestamos nuestra preocupación por los proyectos de regulación recientemente publicados ya que consideramos que generan inseguridad jurídica, y son contrarios al principio de libre competencia y libertad de empresa previstos en la Constitución Política de Colombia.

Consideramos que el papel del regulador del monopolio debe desarrollarse en el marco de los límites constitucionales y legales que lo rigen, generando condiciones para la libre competencia entre los operadores autorizados, atendiendo la finalidad social prevalente del monopolio que es la generación de recursos para la salud y no estableciendo medidas regresivas y restrictivas de la libre competencia.

En relación con este aspecto, se solicita confirmar que debido a que no existe una habilitación legal que le permita a Coljuegos expedir normas con carácter retroactivo, en caso de aprobarse el proyecto de reglamentación, la reglamentación de esta categoría de juegos únicamente aplique a contratos de concesión que se suscriban con posterioridad a la expedición de la norma.

iv. Inconveniencia de la regulación de cada juego en la categoría

Todos los tipos de juego autorizados por el reglamento de los juegos operados por internet tienen una definición y elementos que deben cumplirse y acreditarse para considerar que un juego se encuadra en dicha categoría y que es certificado por un laboratorio avalado por Coljuegos, que se entiende cuenta con la experiencia, el conocimiento técnico y la credibilidad para hacerlo.

Lo anterior, obedece a un criterio técnico acorde con la dinámica del mercado donde todos los días se desarrollan nuevos juegos que alimentan la oferta de juegos busca satisfacer a las necesidades del mercado y que además permiten la competencia a través de la innovación y el desarrollo de esta actividad económica.

Limitar los juegos dentro de la categoría de la forma en que se propone en el proyecto, genera una barrera para que el mercado de los juegos de suerte y azar se desarrolle con normalidad, crea un proceso ineficiente para la aprobación de los juegos e impide que el mercado crezca y genere mayores recursos para la salud.

En relación con la propuesta de Coljuegos respecto de los juegos autorizados dentro de la categoría de juegos de premio inmediato, solicitamos aclarar:

1. ¿Qué entiende la administración por Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers?
2. ¿Los juegos autorizados en el proyecto se refieren al juego de un proveedor en específico?

3. ¿Qué pasa si la mecánica de un juego es igual a la de los juegos autorizados antes mencionados, pero tienen una denominación comercial distinta?
4. ¿Cuáles son los requisitos, el procedimiento y plazo previsto para solicitar la inclusión de un nuevo juego dentro de la categoría de juegos de premio inmediato?
5. ¿Cuál es el área técnica de Coljuegos que verificará y determinará que un juego en efecto se encuadra en dicha categoría?

v. **Se abre camino a la operación ilegal de los juegos de premio inmediato.**

Si bien es cierto que la simple regulación de los juegos de premio inmediato no contempla todos los juegos que enmarca esta tipología y que probablemente hoy ofrece el mercado de manera ilegal y cuyo desarrollo requiere una mayor regulación por parte de la Administradora del Monopolio de juegos de suerte y azar, no obstante consideramos desacertado optar por la limitación de lo ya regulado en lugar de fortalecerla, aclararla y ampliarla.

De acuerdo al funcionamiento del mercado de juegos de suerte y azar en Colombia, es claro que los jugadores se encuentran en una búsqueda constante de alternativas innovadoras de juego así como de las tendencias del mercado incluso a un nivel internacional, lo que lleva a las personas al acceso a estos juegos a través de ofertas no reguladas, lo cual incluye en la mayoría de los casos alternativas que son ilegales.

La presencia del mercado ilegal, si bien, se combate a través de diversos mecanismos al interior de la entidad y a través de alianzas con diversas entidades del Estado, no es suficiente para controlar la llegada de nuevas formas de ilegalidad, que se diversifican de una manera más acelerada de lo que los operadores legales esperan y ante las cuales la velocidad de regulación aún no responde.

Así las cosas, no es razonable desde el punto de vista de legalidad, desde la cual operan hoy en día las plataformas autorizadas, entren a competir con un mercado sobre el cual no es posible tener control por su falta de reglamentación, y que no solo lesiona los intereses particulares de quienes hoy ofrecen juegos de suerte y azar de manera legal, sino que lesiona además los intereses estatales, por la evasión en el pago de derechos de explotación y gastos de administración, que como ampliamente se ha indicado en este documento, tienen una destinación especial y una finalidad social prevalente que es la salud de los colombianos.

vi. **Contradice el artículo 5 del decreto 4142 de 2011:**

El artículo 5 del decreto 4142 de 2011 estipula las funciones de la Empresa Industrial y Comercial del Estado, COLJUEGOS, donde se incluyen las siguientes funciones:

(...)

2. *Desarrollar y mantener una oferta de juegos de suerte y azar que permita la explotación efectiva del Monopolio Rentístico sobre los mismos, en los temas de su competencia.*

(...)

A través de esta modificación no se está desarrollando la oferta de juego, si no que se está creando una limitación sin sustento técnico a la oferta de juego que pueden ofrecer los operadores. Coljuegos ya ha definido los tipos de juego que se pueden ofrecer y limitar la oferta a una lista de nombres de juego que debe ser expedida por Coljuegos va en contravía del mismo desarrollo libre del mercado.

En los anteriores términos dejamos expresadas nuestros comentarios y nuestras preocupaciones frente al proyecto de Acuerdo publicado, esperando que la Junta Directiva en un análisis de proporcionalidad evalúe todos los efectos que esta decisión generaría para el sector y de esta manera la misma sea reconsiderada.

Cordialmente,

DocuSigned by:
Andrea Rossi
98464A9D1514413...

Andrea Rossi
Representante Legal
COLBET S.A.S.

Medellín, 18 de octubre de 2023.

Doctor
MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ
Presidente.
JUNTA DIRECTIVA
COLJUEGOS EICE
Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones al Proyecto de Acuerdo “*Por el cual se modifica el título 1 del acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de COLJUEGOS” modificado por el acuerdo 02 de 2021,*”

Respetado Dr. Marco Emilio, reciba un cordial y respetuoso Saludo,

Yo **ELIZABETH MAYA CANO**, como representante legal de la **CORPORACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR “CORNAZAR”**, paso a presentarle respetuosamente nuestras observaciones al proyecto de la referencia, no sin antes sentar nuestro punto de vista gremial, jurídico y social:

DESDE LO GREMIAL

Nuestra organización gremial CORNAZAR, ha venido apoyando a la entidad que usted dignamente representa, así como a su Junta Directiva en la consolidación de diferentes proyectos de regulación y reglamentación para el sector con el único ánimo que tanto a la entidad, a los concesionarios de las distintas modalidades y al país entero le vaya bien, especialmente con todas las medidas que han hecho parte de lo que se ha denominado la recuperación económica de la crisis generada a partir de la cuarentena y todas las medidas restrictivas que tuvieron origen en la emergencia sanitaria provocada por la Covid 19, y fue así como junto a COLJUEGOS emprendimos la defensa de una serie de medidas promovidas algunas veces desde la entidad y otras veces desde los gremios, y fue el caso del Decreto Legislativo 808 de 2020, que trajo una serie de cambios a manera de alivios en favor de distintos subsectores de nuestra industria, es decir, el gremio del chance, las loterías, los juegos localizados en su modalidad de Bingos y Casinos, en fin, fue un decreto que aplaudimos desde todos los sectores; pero además que por las medidas que trajo por el origen de las mismas y en el caso concreto del juego con premio inmediato para los operadores de Juegos Novedosos Operados

por Internet, que fue la misma entidad la que promovió tal cual salió plasmada en el Artículo 2° de la mencionada disposición; por ello ahora, vemos con sorpresa que después de impulsarla y diseñarla, así mismo defenderla ante la Corte Constitucional cuando se adelantó el control automático de constitucionalidad, COLJUEGOS, a través de su propia junta directiva, en cabeza de su digno Despacho, pretende dar al traste con parte de dicha reglamentación, excluyendo de la lista de juegos con premio inmediato operados por internet al denominado KENO.

De antemano le manifestamos a la entidad que como gremio guardamos un gran interés en que haya una continuidad de la operación del Keno en el marco de la legalidad como juego de premio inmediato operado por internet dado que muchas de las empresas asociadas que operan juegos localizados han venido operando en sus casinos, en alianza con empresas del sector que opera Juegos Novedosos, dicha modalidad de juego y ello les ha permitido encontrar un pequeño alivio en la operación de una modalidad que poco a poco ayuda a una lenta pero paulatina recuperación de la crisis en que nos sumió la emergencia sanitaria del Covid 19, y, lo más importante, es que les amplía de alguna manera el limitado portafolio de juegos que se puede operar en las salas de juegos localizados.

Con profunda preocupación vemos cómo al parecer se pueden confundir modalidades de juego como el Keno en vivo mediante balotera que perfectamente puede dar lugar a la operación del keno como juego lotérico, con un keno virtual configurado a través de una plataforma con un GNA (generador de número aleatorio) que es totalmente operado por internet y nada tiene que ver con lo que la junta ahora denomina “tipo lotérico”, lo cual no entendemos con todo respeto y por ello quisiéramos mayor ilustración en cuanto a si sólo bajo la modalidad de balotera en vivo y en forma lotérica se puede operar o por qué razón técnica o legal el Keno no es un juego operado por internet.

DESDE LO JURÍDICO

Con este proyecto la Junta Directiva de Coljuegos posiblemente a nuestro parecer y punto de vista respetuoso, podría exceder su facultad reglamentaria toda vez que de ella es titular la entidad para emitir reglamentos de las diferentes modalidades, más no para clasificar o reclasificar modalidades que por su propia naturaleza y operación, muestra que es viable clasificarlo como juego con premio inmediato de los operados por internet de los que el mismo Decreto Legislativo del señor Presidente de la República, quien actuando bajo facultades constitucionales con fuerza de Ley ordenó regularlo bajo la modalidad de juego novedoso y permitir la operación a los concesionarios habilitados para esta modalidad de juego.

Con este acto, creemos que la Junta Directiva puede verse involucrada en una posible violación de la Ley, salvo que por razones técnicas o jurídicas claras, las cuales solicitamos que la entidad nos clarifique (ya que en el proyecto no se observan) no entre en lo que el mandato del Decreto Legislativo que tiene jerarquía de Ley, el cual ya lo catalogó como un estímulo económico para los diferentes sectores, y emitió una norma que ofreció alivios a las empresas que operan las distintas modalidades de juegos, correspondiendo el premio inmediato a los operadores de juegos novedosos operados por internet, el contenido del Artículo 2 de ese Decreto 808 de 2020, que fue precisamente el desarrollado por el Acuerdo 02 de 2021, modificatorio del Título I del Acuerdo 08 de 2020.

Hacemos un llamado a revisar esta norma que se emite en ejercicio de la facultad reglamentaria, y que COLJUEGOS como entidad reguladora del Monopolio Rentístico y su Junta Directiva tengan en cuenta los principios de Necesidad y Competencia que deben estar presentes en toda medida reglamentaria emanada de cualquier autoridad, porque ni aún en los considerandos del mismo proyecto se deja clara una real justificación y necesidad de exclusión de la modalidad de juego denominada Keno de la lista de juegos operados por internet con premio inmediato operado por internet.

De no existir clara dicha razón solicitamos a la entidad revisar una eventual violación del principio de legalidad, que entre otras cosas es uno de los principios más claro al Estado Social de Derecho, el cual tiene que ver con el principio de la Seguridad Jurídica, confianza legítima y el de Publicidad que hace parte del mismo derecho fundamental de todo ciudadano a participar de las decisiones que afectan sus derechos, pues todas las autoridades públicas están instituidas para defender los principios y derechos constitucionales y legales y hacer cumplir los preceptos vigentes y garantizar la realización de los derechos de los ciudadanos con arreglo a los Artículos 2º, 4, 6 y 29 de la Constitución Política.

DESDE LO SOCIAL

En la actualidad, tal como lo hemos anunciado, muchos de nuestros asociados han visto en los juegos novedosos que operan el Keno hoy, así como en los que lo pueden operar a futuro, aliados comerciales, incluso ahora cuentan con operación

del Keno en muchos establecimientos, gozando del privilegio que otorga el principio de confianza legítima en el Estado, así como el de seguridad jurídica, por lo tanto creemos que de prosperar esta modificación les van a permitir continuar la operación y en el peor de los casos los van a vincular por pasiva como reales afectados directos de una decisión como la que se pretende aprobar por este proyecto.

OBSERVACIONES AL PROYECTO

PRIMERA RAZÓN: No consideramos pertinente ni convenientes que se prive a los operadores de Juegos Novedosos, por ende a los concesionarios de Juegos Localizados, de la posibilidad de continuar operando el juego del Keno en la modalidad de Juego de Premio Inmediato operado por Internet dada la afectación económica y social, además del riesgo de detrimento patrimonial por las empresas y la misma entidad.

SEGUNDA RAZÓN: Si cualquier empresa legalmente constituida en nuestro país ha cumplido con los requisitos para acceder a una modalidad expresamente autorizada por un Decreto Legislativo, y luego obtiene o ha obtenido autorización expresa de COLJUEGOS como autoridad única para ello, creemos que se le debe permitir continuar a ella y sus aliados la operación hasta que un Tribunal como Juez Natural tome una decisión en derecho y previa observancia de las garantías procesales.

TERCERA RAZÓN: Se debe revisar antes de continuar con el proyecto el tema de la posible extralimitación de la facultad reglamentaria de la Junta Directiva de COLJUEGOS, dado que el alcance de su facultad expresado en el Decreto Legislativo 808 de 2020.

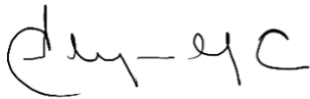
CUARTA RAZÓN: Vale la pena señor Presidente que tenga en cuenta y revise el historial de aprobación y revisión constitucional del Decreto 808 de 2020, los considerandos allí plasmados y además las consideraciones de la Corte Constitucional ante la cual la misma entidad ha defendido este proyecto en todo su

contenido y ha esgrimido argumentos que pueden ser contradictorios con lo que hoy se expresa en este proyecto.

QUINTA RAZON: Es Importante conocer que si este acto administrativo queda en firme, cuál sería la alternativa que Coljuegos plantearía para evitar que este tipo de juego sea operado por la ilegalidad en el orden nacional.

En estos términos esperamos sean tenidas en cuenta nuestras razones y el proyecto de acuerdo o en su defecto se nos respondan las inquietudes para aclarar algunos vacíos que hemos planteado como representantes de empresarios concesionarios de Juegos de Suerte y Azar en Colombia.

Atentamente,



ELIZABETH MAYA CANO
Presidenta

5002-2328

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2023

Señores:

COLJUEGOS EICE

Email: contactenos@coljuegos.gov.co – lserna@coljuegos.gov.co

Ciudad

REFERENCIA: Observaciones al borrador de Acuerdo por el cual se modifica el título 1 del Acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos” modificado por el Acuerdo 02 de 2021.

Estimados Doctores,

GERMAN ALBERTO SEGURA VÁSQUEZ, mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No.79.602.841 de Bogotá D.C., domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., quien actúa en su calidad de Representante Legal de **CORREDOR EMPRESARIAL S.A.**, por medio de la presente, desde nuestra experiencia liderando el mercado de los juegos de suerte y azar en la modalidad online en Colombia, procedemos a presentar para su consideración y análisis las siguientes observaciones al borrador de Acuerdo por el cual se modifica el título 1 del Acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos” modificado por el Acuerdo 02 de 2021.”

De conformidad con el borrador de la resolución modificatoria del acuerdo 02 se evidencia que la redacción no es clara, especialmente lo relacionado al párrafo primero del artículo 1.3.12. juegos de premio inmediato el cual establece:

PARÁGRAFO 1. Pueden seguir operando y bajo la modalidad de premio inmediato los juegos de suerte y azar los siguientes: Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers, y los demás que sean reglamentados por la Junta Directiva a través de Acuerdo.

La expresión “*pueden seguir operando bajo la modalidad de premio inmediato (...)*” pareciera dar a entender que de los juegos de premio inmediato autorizados a los operadores, solo se mantendría la autorización para dar continuidad a la operación que ya venían ejecutando únicamente los 3 juegos mencionados en el párrafo Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers y que los demás juegos deberán ser reglamentados por la Junta Directiva de Coljuegos, lo cual desdibuja que dichos juegos pertenecen a una clasificación “juegos de premio inmediato” y existen muchas versiones de los mismos en el mercado.

Por lo anterior, se informa que dentro de los juegos denominados “juegos de premio inmediato” o como también se conocen XGAMES o JUEGOS X existe una amplia variedad que de ser condicionada únicamente para 3 juegos replicaría en la limitación frente al mercado

mundial, cerrando el mercado en los términos de dicho borrador de resolución, pues dicho límite se generaría en detrimento de los réditos en pro de la salud de los colombianos y del derecho de libre elección que tienen los usuarios en su rol de consumidores en los términos de la Ley 1480 de 2011.

Finalmente se resalta que la modificación parcial del Acuerdo 002 de 2021 desestima lo establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 808 del 2020, a través del cual se incluyeron como alternativas para las plataformas de los concesionarios de juegos operados por internet los juegos denominados de premio inmediato, impactando de forma directa el aumento de recursos para la salud y dejando de lado las nuevas tendencias de consumo que respondan a las necesidades de los jugadores. De la misma forma también desvirtúa el acuerdo de voluntades materializado mediante Otrosí N° 1 al contrato de concesión C1876 el 16 de febrero de 2023.

Atentamente,



GERMAN ALBERTO SEGURA VÁSQUEZ
Representante Legal
CORREDOR EMPRESARIAL S.A.



Medellín, 18 de octubre de 2023

Señores

JUNTA DIRECTIVA COLJUEGOS EICE

Bogotá D.C.

Referencia: Observaciones al Proyecto de Acuerdo “*Por el cual se modifica el título 1 del acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de COLJUEGOS” modificado por el acuerdo 02 de 2021,*”

MATEO MONTOYA LÓPEZ, como representante legal de la empresa **FORTUNE CROWN S.A.S.**, identificada con Nit:**901.497.728-4**, paso a presentarles respetuosas observaciones al proyecto de la referencia, previas algunas consideraciones:

Vemos con muy malos ojos que un incentivo que estableció el Gobierno Nacional para la reactivación económica tanto de Operadores de Juegos Novedosos como de Juegos Localizados, mediante el Decreto Legislativo 808 de 2020, pretenda ser eliminado de la lista de juegos con premio inmediato operado por internet, de los que se deben regular por la normatividad de los juegos novedosos y operados por concesionarios de este subsector de los juegos, puesto que el Decreto no establece tiempo ni condición y en sus considerandos está claro que se trataba de un estímulo para momentos de crisis que aún no ha sido superada, pues aún estamos recuperando el juego y saldando deudas que nos dejó la pandemia del Covid 19.

En nuestro caso tenemos ahora mismo un convenio con Luckia Colombia SAS para operar Keno en todas nuestras salas, de hecho actualmente lo tenemos instalado en 3 de las 6 salas y ya hemos comprado equipos, realizado adecuaciones y contratado personal para atender este juego, con contratos suscritos a 3 años, lo que implica que si Luckia no pudiera continuar con dicha modalidad tocaría dar por terminado 6 contratos de trabajo que no son nada despreciable para la situación del país, y ni pensar si cada una de las empresas que

actualmente operamos dicha modalidad deben hacer lo mismo cuantos puestos de trabajo formal se perderían.

No comprendemos que ahora COLJUEGOS, que fue quien impulsó este tipo de medidas, y hasta las defendió en diferentes espacios, incluso ha manifestado por distintos medios que ha sido un logro en beneficio del sector que había logrado la entidad, ahora lo pretenda quitar, sabiendo que es un juego que en la modalidad de operado por internet se ha venido popularizando, incluso rescatando de las garras de los ilegales en muchas regiones del país como la costa y zonas de frontera, para recaudar recursos para la salud, alegando además que debe ser un juego de concesión restringida, siendo que el Decreto legislativo 808 de 2020 está vigente y no otorgó a la entidad la facultad de sacarlo de esta modalidad.

El keno es a todas luces una modalidad de juego con premio inmediato operado por internet en el caso del tipo de keno que operamos con LUCKIA COLOMBIA S.A.S., nada tiene que ver con la modalidad lotérica como lo afirma erróneamente la Junta Directiva en el proyecto que venimos observando, ya que para que sea lotérico correspondería emitir en vivo con balotera ajena al control del que se le otorgue esa modalidad, que en dicho caso no sería operado por internet. En el caso del que operamos en lianza con LUCKIA es totalmente operado, ofrecido y jugado por internet tal cual lo describen las normas y los reglamentos de COLJUEGOS y del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

Pedimos que no permitan que otros competidores se apoderen de esta modalidad en forma exclusiva, eso iría contra la Constitución y hasta con los postulados del actual Gobierno del Presidente Petro, puesto que en la modalidad de juego operado por internet se está ofreciendo por todo el país con empleados que en muchos casos son madres cabeza de hogar o jóvenes desempleados en algunos casos que se les está ofreciendo primer empleo en su vida.

Somos convencidos luego de leer el proyecto que la Junta Directiva de Coljuegos está rebasando sus facultades reglamentaria porque el Presidente mediante el Decreto 8098 de 2020 ya incluyó los juegos de premio inmediato, salvo específicas modalidades dadas en el mismo decreto, en la lista de juegos operados por internet bajo regulación de juego novedoso, por ningún lado en el texto del mencionado Decreto se excluye al keno ni se otorga la facultad de excluirlo a la Junta de Coljuego, por ello nos parece forzado hacerlo de esta manera.

Se configuraría una crasa violación a norma con fuerza de Ley ya que es clara la norma contenida en el Artículo 2 del Decreto Legislativo 808 de 2020, cuando de manera puntual incluye estos juegos de premio inmediato en la modalidad de operados por internet bajo

regulación y operación de Juegos Novedosos, incluso afirma que lo pueden hacer quienes ya tienen contrato de juegos novedosos vigentes.

Con este proyecto se estarían desconociendo una serie de principios y normas constitucionales y legales superiores a las facultades de cualquier autoridad pública, como el de Legalidad, Transparencia administrativa, Necesidad, Razonabilidad, Igualdad, buena fe y seguridad jurídica.

Como dice el Consejo de Estado . *“TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ADMINISTRATIVA: En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de 3 toda la actuación o función administrativa.”*¹

Nos oponemos a la aprobación del proyecto *“Por el cual se modifica el título 1 del acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de COLJUEGOS” modificado por el acuerdo 02 de 2021,”* bajo las anteriores premisas y los siguientes enunciados:

- No hay razones de peso que demuestren la necesidad de quitarle a los operadores de Juegos Novedosos y a los de Juegos Localizados, la posibilidad de continuar operando el juego del Keno en la modalidad de Juego de Premio Inmediato operado por Internet que fue un derecho otorgado por el Presidente de la República bajo condiciones constitucionales que lo ameritaban y aún lo ameritan ante la situación económica y social actual.
- Salvo que Luckia Colombia SAS o cualquier empresa legalmente ha cumplido con los requisitos para acceder a una modalidad expresamente autorizada por un Decreto Legislativo 808 de 2020 y los Acuerdos 08 de 2020 y 02 de 2021 emanados ambos de la Junta Directiva de Coljuegos, y no ha incurrido en incumplimiento contractual en la operación del mismo, es deber de la entidad dejarla continuar con la operación así como a cualquiera otra empresa que llene requisitos para ello, permitiéndoles generar empleos como lo están haciendo.
- Creemos que hay necesidad y obligación de respetar los principios de transparencia, moralidad pública, legalidad e imparcialidad, por parte de la Junta Directiva de

¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 5720 de las nueve horas con treinta y uno minutos del trece de mayo de dos mil cinco. Expediente: 05-000022- 0007-CO.

COLJUEGOS y en tal sentido debe permitir que se sigan desarrollando con total normalidad las autorizaciones ya otorgadas para la operación del Keno como juego operado por Internet bajo la regulación de juegos novedosos y por operadores de dicha modalidad.

- Solicitamos no aprobar el proyecto en cuestión para evitar demandas y denuncias que lo único que pueden provocar a futuro es detrimento patrimonial en contra del Estado y hasta de las mismas empresas que ya hemos hechos inversiones y venimos suscribiendo contratos laborales y comerciales y de arrendamiento.
- La Junta Directiva de COLJUEGOS debe atender el examen de constitucionalidad y las consideraciones claramente plasmadas en el Decreto Legislativo 808 de 2020, realizado por la Corte Constitucional bajo Sentencia C0381 de 2020.

Esperamos nuestros argumentos sean tenidos en cuenta y se desista de emitir el proyecto de acuerdo que venimos observando.

Atentamente,



MATEO MONTOYA LÓPEZ

Nit:901497728-4

Representante

¡TU PREMIO MAYOR!

foruncrownsas@gmail.com
Calle 50A No.50-32 (057)3137315195
Bello-Colombia

Octubre 14 de 2023

SEÑORES:
COLJUEGOS
ATT. OFICINA JURIDICA Y PRESIDENCIA
La ciudad

ASUNTO: Formulación de observaciones a proyecto publicado "POR EL CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO 1 DEL ACUERDO 08 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020 "POR EL CUAL SE APRUEBAN LOS REGLAMENTOS DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DEL ORDEN NACIONAL DE COMPETENCIA DE COLJUEGOS" MODIFICADO POR EL ACUERDO 02 DE 2021

Respetados señores de Coljuegos:

Me entero por publicación en su web que se insiste en modificar el acuerdo 8 de 2020 en la parte pertinente a juegos de pago inmediato y estando dentro del término concedido para formulación de observaciones hago las siguientes advertencias:

1. El artículo 336 de la Constitución Política de Colombia establece que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar en Colombia están destinadas exclusivamente a mejorar los servicios de salud del país, con lo cual, los juegos de suerte y azar constituyen una de sus principales fuentes de financiación. Así que cualquier disminución a dicho ingreso representa un detrimento patrimonial por el cual debe responder los funcionarios que toman decisiones adversas al interés público, quien las ejecuta y también quienes hacen posible su materialización.
2. Por mandamiento legal los juegos novedosos son una modalidad que compete administrar y explotar a Coljuegos y sobre estos juegos hay una tipología especial que son los operados por internet de los que dijo La ley 1753 de 2015 en su artículo 93 lo siguiente:

"Art. 93 ... Se entiende que el juego opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios se realizan únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número

aleatorio virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. No se entienden operados por internet aquellos juegos que incluyan la realización de sorteos físicos, como el chance y loterías, entre otros, en cuyo caso el internet será un medio de comercialización.

PARÁGRAFO 1°. Podrán operar los juegos de suerte y azar por internet las personas jurídicas que suscriban el correspondiente contrato de concesión previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el reglamento del juego y los demás definidos por Coljuegos; la operación de los demás juegos novedosos deberá ser autorizado en cumplimiento de los procesos de selección establecidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública...”

3. En este mismo sentido, el Gobierno Nacional al amparo de la emergencia económica decretada a consecuencia de la afectación económica que dejó la pandemia del COVID 19, expidió el Decreto 808 de 2021 y buscó mejorar el ingreso de recursos para el sector de la salud. En esa línea incorporó al ordenamiento dos juegos nuevos; el primero para las entidades territoriales que llamó incentivo de premio inmediato que se asocia a una mecánica de juego físico conocido como “raspa y gana” y el otro, de carácter nacional a cargo de Coljuegos que es el juego de premio inmediato operado por internet (recuérdese que solo Coljuegos es competente para operar juegos novedosos)
4. La H. Corte Constitucional en sentencia C-381 de 2020 con ponencia del H. Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez declaró exequible la inclusión de estos juegos al cuerpo normativo vigente y anotó sobre el particular:

“... En este sentido, ante los efectos negativos de la mencionada crisis económica, los cuales impactaron seriamente las finanzas del sector de juegos de suerte y azar y, por consiguiente, a la administración que recibe ingresos por concepto de las rentas derivadas del monopolio constitucional que ejerce sobre dicha actividad económica y que utiliza por mandato superior para financiar los servicios de salud, en el Decreto 808 de 2020:

(i) Se ampliaron y regularon los aspectos generales de la oferta al público de los juegos de suerte y azar territoriales a efectos de incluir dentro de la misma los "*incentivos con cobro de premio inmediato en dinero y/o especie*", conocidos en el mercado como "*raspa y gana*", para que puedan ser comercializados por "*las entidades operadoras del juego de suerte y azar de lotería*" y "*los operadores concesionarios de apuestas permanentes*" (artículo 1°); y

(ii) Se amplió la oferta de "*juegos novedosos*", en especial de los operados por internet, a fin de incluir dentro de ella a "*los juegos de premio inmediato*" (artículo 2°).

Visto lo anterior, este Tribunal considera que los artículos 1° y 2° del Decreto 808 de 2020 cumplen con el juicio de finalidad, porque la ampliación de las ofertas de los juegos de suerte y azar territoriales (artículo 1°) y de los juegos novedosos por internet (artículo 2°) mediante la inclusión de los denominados "premios inmediatos", es un instrumento que está directa y específicamente encaminado a impedir que se extiendan algunas de las causas que dieron origen a la declaración del estado de emergencia a través del Decreto 637 de 2020, como lo fueron (i) la afectación de los distintos sectores de la economía debido a las medidas adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19, y (ii) la disminución de ingresos a la administración, entre otras razones, por los problemas del aparato productivo.

5. Para que no exista duda alguna sobre las claridades de nuestro ordenamiento en materia de competencias en la explotación y administración del monopolio rentísticos de los juegos de suerte y azar, en el mencionado fallo de la H. Corte Constitucional reitera los postulados legales y jurisprudenciales así:

"... el legislador desarrolló el artículo 336 de la Constitución en lo referente al monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, estableciendo, entre otros aspectos, que (i) las loterías y las apuestas permanentes (chance) son juegos de suerte y azar operados por las autoridades del nivel departamental, directamente a través de sus empresas o por intermedio de concesionarios privados, atendiendo a la regulación sobre los derechos de explotación, los gastos de administración y el régimen tributario establecidas en ordenamiento

legal, así como siguiendo los reglamentos expedidos por el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar -CNJSA-; y que (ii) la administración de los demás tipos de juegos, como los localizados (v. gr. casinos o bingos) y los novedosos (v. gr. lotto en línea, apuestas deportivas o juegos operados por internet), está a cargo del Gobierno Nacional, a través de la empresa industrial y comercial del Estado Coljuegos, la cual está encargada de establecer las directrices para En términos de rentabilidad, los juegos más significativos para Coljuegos son los Novedosos y los Localizados. Entre estas dos modalidades, los juegos Novedosos han experimentado un crecimiento vertiginoso, mientras que los juegos Localizados han mostrado un retroceso gradual. Esta tendencia se explica por la expansión de las redes de internet y la facilidad de acceso en todo el territorio nacional, así como la creciente participación de la población joven que disfruta de las apuestas a través de plataformas tecnológicas.

6. Los juegos novedosos por internet representan el 34% de las apuestas, incluyendo los juegos de premio inmediato introducidos por el Decreto 808 de 2021 y administrados por Coljuegos. Todos los juegos operados por internet se caracterizan por generar un alto grado de confianza en los jugadores hacia sus plataformas de apuestas. Palabras como tranquilidad, seguridad, variedad, acceso, privacidad y protección se traducen en un aumento en las ventas, lo que a su vez se refleja en mayores transferencias al sector de la salud en Colombia.

Debido a la sensibilidad de este sector de la industria de los juegos de suerte y azar, es crucial tener especial cuidado al introducir cambios en su políticas ya que cualquier cambio desafortunado puede llevar fácilmente a la quiebra de cualquier actor de la industria o el indebido enriquecimiento de otro y, por ende, la segura responsabilidad del Estado y de los funcionarios que participan en la toma de decisiones si este causa injustificadamente la pérdida de confianza del público o altera sin razón los términos de los contratos suscritos con sus operadores, o favorece a determinados empresarios o concede ventaja a los mismos o a los productos que ofrecen, como es precisamente, la situación que se aprecia con el proyecto de acuerdo.

Llamo la atención en este punto de que ustedes dejaron un solo operador con aprobación de KENO con lo cual se evidencia que crearon un monopolio dentro de otro monopolio y ahora, decir en el acuerdo que se prohíbe su operación ratifica dicha preferencia. Convirtiéndose en una extralimitación de funciones por parte de Coljuegos ya que salta a la vista que dicho operador con contrato en mano podrá seguir operando en virtud de la irretroactividad de la ley y no habrá juez que avale tamaño despropósito que incorpora el proyecto.

De otra parte, los anuncios que a lo largo de los últimos meses viene haciendo la entidad desestimuló a muchos empresarios a continuar invirtiendo en nuevos desarrollo de premio inmediato porque se tiene conocimiento de la cercanía del nuevo presidente de Coljuegos y del mismo Presidente de la República con sectores del chance que están interesados en explotar KENO como ya lo hacen ante la pasividad de su oficina de control a juegos ilegales, otro asunto de imposible ejecución si se tiene en cuenta que la ley y la sentencia de la Corte Constitucional ya citada ha sido clara en ratificar este asunto de las competencias, siendo imposible para entidades territoriales incluir en su portafolio de juegos los de premio inmediato operado por internet.

7. Como prueba de la ineficaz labor que cumple Coljuegos sobre el control a juegos ilegales tenemos que SUPERGIROS asociada con apuestas permanentes (Chance) Inició en el Valle del Cauca el ofrecimiento de un juego en línea al que llama KA\$H. En el juego descrito, los jugadores eligen de 1 a 10 números del 1 al 80 y los marcan en un boleto con una matriz que contiene los 80 números. Luego se realizan sorteos aleatorios cada 5 minutos y el jugador recibe un premio en función de la cantidad de números que coinciden entre su apuesta y los números seleccionados en el sorteo. Esta, es la definición literal de KENO y como se puede entender con la extensa explicación que trae este documento, el alcance del decreto 808 de 2021 y el fallo de exequibilidad de la Corte Constitucional en sentencia C-381 de 2020 con ponencia del H. Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Super GIROS
Cofreventor Autorizado

¿Cómo se juega?
Apuesta principal de Chance **tradicional** + **Ka\$h**
Elije entre **1 y 10 números** desde 1 hasta el 80




Jugadas
Las **jugadas** de KASH se realizarán permanentemente, con una frecuencia de **5 minutos** entre jugadas,
entre las **7:00 A.M. y las 9:00 P.M.** Son **168 jugadas** diarias.

¿Cómo se gana?
PASO 1 Selecciona de **1 a 10 números** entre las **80 balotas**
PASO 2 Cada jugada de **KASH** seleccionará **20 números** aleatorios de los 80
Gana desde **1000** Con **Ka\$h** Escanéame desde KASH 7

Es evidente aquí que estamos en presencia de una operación ilegal en la actividad de la industria, la práctica desleal de la misma, una flagrante violación a normas de competencia y una burla a los postulados legales, a la que el proyecto de acuerdo continúa haciéndole juego porque prohíbe el uso de nombre KENO pero autoriza la misma dinámica de juego que tienen otros productos con el mismo nombre. Porque no decir entonces que se prohíbe la práctica del juego con mecánicas asociadas al KENO y se interviene en situaciones anómalas como esta de Supergiros, ya denunciada de tiempo atrás ante el despacho del propio presidente de Coljuegos?

8. El tema de KENO tiene muchas aristas dependiendo de quien este interesado en operarlo, el mismo Coljuegos lo clasificó técnicamente como un juego novedoso, operado a través de internet pues dicha naturaleza estaba definida por la Ley, y así lo comunicó públicamente anunciando su intención de abrir un proceso licitatorio. De esto da

cuenta la información que aparece publicada en la misma página oficial de la entidad de la cual se extrae: (<https://www.coljuegos.gov.co/documentos/buscar/?q=keno>)



Coljuegos avanza en la reglamentación de Keno

- *El juego Keno está definido por la ley colombiana como Novedoso; el cual es muy popular en mercados como Estados Unidos, Alemania, Grecia, Francia y Australia, gracias a la inmediatez de los resultados y a su accesibilidad para los apostadores.*
- *El jugador selecciona hasta 10 números de una matriz del 1 al 80. Las apuestas se hacen por medio de terminales electrónicas ubicadas en puntos de venta en los cuales se transmiten los sorteos que ocurren mínimo cada 10 minutos y máximo cada 30.*
- *Coljuegos publicó el proyecto de reglamento y el anexo técnico en su página web y recibirá observaciones sobre el mismo hasta el próximo 19 de junio.*

Bogotá, 17 de junio de 2014. Coljuegos avanza en la reglamentación de nuevos juegos de suerte y azar que modernicen el mercado colombiano y generen nuevas rentas para financiar los servicios de salud pública.

Actualmente está reglamentando el Keno, definido por la ley colombiana como un juego Novedoso; el cual permitirá ampliar el portafolio de juegos del país con una opción fácil de jugar, con altas posibilidades de ganar y resultados inmediatos.

"El mercado colombiano de juegos de suerte y azar tiene mucho potencial de crecer. Los juegos relacionados con tecnología e inmediatez apelan a nuevos segmentos de apostadores que en este momento no cuentan con una oferta que les resulte atractiva" afirmó Cristina Arango Olaya, Presidente de Coljuegos.

Cómo se juega Keno

En esa oportunidad fueron públicos los pronunciamientos de que no tendría cabida una operación como juego localizado y que solamente era posible su explotación como juego operado por internet. Esa decisión lo que hizo fue alentar su operación ilegal y convertir al KENO en el segundo juego, detrás de chance, con mayor índice de ilegalidad en el país y fuente de financiación de actividades ilícitas. (los informes oficiales y de investigaciones periodísticas que parecen en internet dan cuenta de ello)

9. El día 4 de octubre de 2022 con el operador MERIDIAN GAMING se firmó un otrosí al contrato vigente autorizando la operación de un juego llamado Lucky super 6 que es el mismo Keno.

El día 13 de diciembre de 2022 con el operador COLBET se firmó un otrosí al contrato vigente autorizando la operación de AVIATOR

El día 16 de febrero de 2023 con el operador CORREDOR EMPRESARIAL se firmó un otrosí al contrato vigente autorizando la operación de Un juego de premio inmediato llamado COPS AND ROBBERS

El día 6 de marzo de 2023 con el operador LUCKIA se firmó un contrato nuevo autorizando la operación de AVIATOR Y KENO V

No importa desde qué perspectiva se analice este asunto, no se vislumbra de manera alguna que termine bien, ya que el proyecto de Acuerdo publicado tiene profundos visos de ilegalidad. Decir, como en efecto lo hace, que algunos juegos con mecánica de KENO como LUCKY SUPER 6 puede seguir operando es promocionar indebidamente un producto dentro de la industria que puede posicionarse en el mercado, con solo este anuncio de modificación normativa, y generar millonarias utilidades a sus desarrolladores que se mostrarán como los único autorizados para operar en Colombia. Eso, sin duda, va a elevar considerablemente el valor de las licencias, si es que no tienen ya clausulas de exclusividad con su operador en Colombia con MERIDIAN GAMING lo cual, agrava la situación porque se posiciona al operador con un monopolio dentro del monopolio estatal, ya que como lo contemplan los considerandos, será la Junta Directiva de Coljuegos la que decida que nuevos juegos de premio inmediato serán autorizados, cuándo y como entraran al mercado. Así como sus estándares técnicos etc. (Tremendo regalo el que ofrece la Junta no?)

También hay que decir que mirando ambas caras de la moneda, el operador al que se le prohíbe operar el KENO V, en este caso Luckia, puede con relativa facilidad obtener protección a sus derechos contractuales y aún perdiendo salir indemnizado en cifras millonarias de lo que representan sus inversiones en desarrollos, pruebas en horas hombre, ajustes informático etc., etc., todo ello dentro de un daño emergente y un lucro cesante que a la postre se trasladará en La acción de repetición contra los empleados que causaron el detrimento y para ese entonces estarán otros directivos a quienes poco interesará la suerte de los actuales funcionarios. Veremos entonces a la Junta directiva salvando su responsabilidad diciendo que ellos tomaron decisiones en cumplimiento de la Ley porque quien lleva los temas de reglamentación de los Juegos es el Presidente ed

la entidad y que los directamente responsables eran los funcionarios de la oficina jurídica quienes dieron aval a esta norma.

10. Si se miran los considerandos del proyecto de acuerdo propuesto encontramos que transcribe casi al pie de la letra los mismos argumentos de la pretendida derogatoria del Acuerdo 2 de 2021 que ahora se propone modificar. Tenemos así:

“...Que la Junta Directiva considera que en ejercicio de su facultad reglamentaria es necesario reglamentar tanto los juegos como las tipologías, sin que haya lugar a ceder su potestad y responsabilidad en la materia, para de esta manera evitar el desarrollo o aprobación de juegos que requieren de una regulación específica por las condiciones o esquema de operación especiales o por ser considerados juegos que hacen parte del portafolio natural de los de juegos novedosos de carácter lotérico.

Que la Junta Directiva de Coljuegos en sesión ordinaria N° 206 del 30 de mayo de 2023, analizó el contexto de operación de los juegos de premio inmediato y consideró necesario excluir este tipo de juego algunas mecánicas dadas las características amplias dentro de los juegos operados por internet, los cuales deben ser susceptibles de regulación y aprobación de manera particular por Coljuegos, luego de cumplir con las condiciones y requisitos establecidos por la Empresa.”

Se presentan aquí dos situaciones claras que lesionan el ordenamiento jurídico; de una parte, el anuncio de excluir algunas mecánicas por las características amplias que hay dentro de los juegos operados por internet, sin que la parte resolutive excluya realmente mecánica alguna. Por el contrario, autoriza todas las mecánicas que están inmersas en los juegos que expresamente autoriza, incluyendo la del KENO que está allí presente con otro nombre. Lo que si hace es decir en su parágrafo segundo es que la modalidad de juego KENO no es un juego de premio inmediato y prohíbe el uso de la marca. Marca que entre otras cosas han tratado de patentar empresas desarrolladoras de juegos para Colombia y han fracasado por diversas razones.

11. El enfoque que trae la norma desde el punto de vista de la legalidad es equivocado. Más allá de su aparente intención regulatoria de

juegos, centra su atención en controlar el nombre de un juego en particular, causando alteraciones indebidas del mercado, el cual, pasa de regirse por estándares naturales de oferta y demanda, a depender de las decisiones de escritorio de determinados funcionarios quienes determinarán a voluntad propia que entra y que no. Razón última que permite válidamente expresar serias dudas sobre su transparencia, ya que esperar una regulación o alcanzar una aprobación para otro juego de premio inmediato estará en todos los casos cruzado con él interés de particulares.

Además, se materializa un infortunado interés de apropiación del esfuerzo de unos operadores que han invertido tiempo y recursos en desarrollar y promover sus juegos, lo que a todas luces se muestra su abierta ilegalidad e inconveniencia. Aquellos operadores que han trabajado arduamente para construir una reputación y una clientela podrían verse perjudicados si se les prohíbe utilizar un nombre que ya es reconocido en el mercado. En última instancia, esto socava la competencia y favorecer a ciertos operadores en detrimento de otros, lo que va en contra de los principios fundamentales de igualdad y justicia en el mercado.

Coljuegos debería más bien enfocarse en priorizar la modernización de su portafolio y la expansión de la gama de juegos en el mercado, introducir innovaciones en los productos existentes y la implementación de medidas más eficientes para prevenir la ilegalidad, agilizar procedimientos y eliminar barreras, como las que pretende incorporar con el nuevo acuerdo que luce como un aliciente a prácticas de corrupción que atentan contra la integridad del mercado.

12. Cuando la Junta Directiva de Coljuegos anuncia que va a reglamentar juego por juego está dando golpes certeros de abuso de poder para expropiar derechos intelectuales que pertenece a la órbita de la propiedad industrial donde está inmersa en la creación artística de cada juego, lo que conlleva una clara amenaza de expropiación de derechos intangibles como marcas, patentes y licencias de juegos que no le pertenecen. Me explico a riesgo de ser reiterativa en la argumentación expuesta;

Los juegos de premio inmediato tienen unos desarrolladores que dedican años a construir sus proyectos, con la esperanza de que alguno de ellos alcance el éxito, éxito que se materializa cuando una de las empresas operadoras en cualquier lugar del mundo les compra licencias de uso para incorporar el producto al mercado con la mecánica y el reglamento de juego que su creador le ha estampado y que le permite diferenciarlo de otros miles que, de seguro, hay parecidos en el mercado. Ahora resulta que Coljuegos va a reglamentar su creación, y cómo lo hará? Le va a plagiar todo su concepto creativo? Qué pasa si le modifica algo, será que la reglamentación de Coljuegos despoja de la marca y de los demás derechos industriales a su titular por esa diferencia? Si se reglamenta un juego en particular a la medida de quien ya tiene el desarrollo listo ¿qué pasa con la competencia que tiene productos parecidos pero diferenciados por algún aspecto? La sola diferencia de tiempo en que entre un juego o que entre otro va a marcar distancias definitivas para controlar segmentos específicos del mercado, entonces ¿Coljuegos será quien decida quien toma la delantera y quien se rezaga en esta competencia reñida del mercado? y entonces, ¿en qué queda la libertad económica en Colombia? Si Coljuegos expide un reglamento de un juego que solo tiene en el mercado un operador como sucede con el operador CORREDOR EMPRESARIAL que ya tiene el juego llamado COPS AND ROBBERS y este juego es de su propiedad, entonces presenciaremos monopolios de juego dentro del monopolio estatal? Si Supergiros entra al mercado nacional con Ka\$h como juego novedoso operado por internet entonces KENO si esta permitido con ese nombre como va a suceder con Lucky Super 6?

Por supuesto que ninguna de estas consideraciones es aceptable y, eso fue precisamente lo que avizó el legislador, en este caso el Gobierno nacional con facultades extraordinarias propias de la emergencia económica, cuando no ordenó una reglamentación de juegos individual sino que de una vez sometió todo el grupo a una reglamentación existente de juegos operados por internet.

13. En el mercado hay cientos de productos con el nombre Keno y utilizan variaciones como Keno Bet, Super Keno, Red Keno, Keno III Keno Classic, Keno Plus, Super Keno, Keno Gold, Power Keno, Keno Bonus, Caveman Keno, Cleopatra Keno, Four Card Keno, Keno Pop, Monkey Keno, Mega Keno, Multi-Card Keno, Superball Keno, Keno Blast, Keno Land, Turbo Keno, Krazy Keno, Keno 20/80, Bonus Spot

Keno y cientos de mezclas más, en que sus nombre son fundamentales para diferenciar productos en el mercado y poder cobrar la "tarifa de licencia" o "tarifa de concesión" que es el valor que pagan los operadores de juegos de azar por su uso en un determinado país.

Téngase en cuenta que los desarrollos de juegos de premio inmediato respaldan sus licencias con registros de derechos de autor efectuados en sus países de origen y que, siguiendo normas internacionales, no están obligados a realizar registro individual en cada país del mundo donde operan. Colombia es suscriptora de estas normas y responsable por tanto, de proteger esos derechos.

14. El nombre elegido, al igual que el logotipo, eslogan y diseño del producto, forma parte de los derechos legalmente protegidos. Estos activos comerciales tienen un valor significativo y se negocian en términos de los derechos patrimoniales intangibles que incorporan. En conclusión, el nombre Keno y sus variantes, junto con otros elementos distintivos, están respaldados por derechos de propiedad intelectual. La exclusión del juego por su nombre, atenta contra derechos adquiridos y, además, deja en alto riesgo que se favorezcan indebidamente el negocio de particulares. Insistamos en el ejemplo antes visto sobre el juego Lucki Super 6 que aparece autorizado por el Parágrafo primero del proyecto de acuerdo. Pues bien, para quienes trabajamos en la industria sabemos que es una modalidad de KENO, entonces se le prohíbe a todos los operadores utilizar los productos porque sus licencias llevan en alguna parte este nombre genérico y para seguir operando un juego similar al que sus consumidores conocen, entonces se ven los operadores obligados a comprar los derechos de ese producto. Grave atentado contra la libertad de empresa, la libre competencia, la protección de la propiedad industrial, la defensa de los derechos de autor y un ligero enriquecimiento que a simple vista tiene visos de ilicitud.

15. La comprensión de esta situación se puede encontrar en la decisión tomada por la junta directiva de 2020, que aprobó el Acuerdo 8 de ese año. Este acuerdo establece el reglamento general de juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos y dentro de este, se incluyeron los parágrafos 1 y 2 del Artículo 1.3.1, los cuales se aplican específicamente a los juegos autorizados para ser operados por internet así:

“CAPÍTULO 3 JUEGOS AUTORIZADOS Y CONDICIONES DE OPERACIÓN

ARTÍCULO 1.3.1. TIPOS DE JUEGO AUTORIZADOS. El operador de juegos por Internet podrá ofrecer diferentes tipos de juegos dentro de alguna de las siguientes categorías:

a) Juegos operados por Internet en los que en la determinación del resultado o en el desarrollo del juego interviene un Generador de Números Aleatorios. Dentro de esta categoría, el operador de juegos por Internet podrá desarrollar los siguientes juegos:

1. Máquinas tragamonedas o de azar.
2. Ruleta.
3. Black Jack.
4. Baccarat.
5. Bingo.
6. Póker.
7. Juegos Virtuales
8. Juegos de Premio inmediato

b) Juegos operados por Internet cuyo resultado es determinado por la ocurrencia de un evento real sobre el que el jugador realiza un pronóstico que, en caso de acierto, le hace acreedor del premio que resulte de la aplicación del plan de premios correspondiente de conformidad con las reglas del juego. Dentro de esta categoría, el operador de juegos por Internet podrá desarrollar los siguientes juegos:

1. Apuestas sobre eventos reales deportivos.
2. Apuestas sobre eventos reales no deportivos.

c) Juegos operados por internet denominados Casino en Vivo, cuya transmisión se realiza en tiempo real y el resultado es determinado por una mano o jugada realizada por un dealer/crupier en un estudio de grabación o un

establecimiento de comercio destinado a la operación de juegos localizados, dentro y/o fuera del territorio nacional. Los juegos que podrán ofrecerse en esta categoría serán aquellos que cumplan con la definición prevista en el artículo 1.3.10. del presente Acuerdo y los mismos deberán ser previamente certificados por un laboratorio autorizado por Coljuegos. *(El literal c se adicionó mediante artículo 1 del Acuerdo 5 de 2020)*

PARÁGRAFO 1º. Una vez otorgado el contrato de concesión, el operador de juegos por internet está autorizado para ofrecer los tipos de juegos que trata el presente artículo siempre que se encuentren certificados por un ente certificador autorizado por COLJUEGOS y valorada la solicitud por la Entidad.

PARÁGRAFO 2º. El operador podrá adicionar aquellos juegos que no se hubieren certificado con la solicitud inicial para ser operador de juegos por internet en Colombia. Para ello, el operador debe presentar ante COLJUEGOS la solicitud para la inclusión de nuevos juegos acompañada con la certificación de los mismos a que hubiere lugar. Una vez se verifique el cumplimiento del requisito de aportar la certificación correspondiente a COLJUEGOS se comunica al operador la viabilidad de operar el juego e incluirlo en la oferta al público.

Adicionalmente, el operador puede modificar, actualizar o realizar el cambio que corresponda a determinado juego, y en todo caso en el evento que afecte elementos críticos, entendidos como aquellos que se ocupan de gestionar partes del sistema técnico del juego, se debe presentar la correspondiente certificación a COLJUEGOS quien comunicara al operador la viabilidad de operar el juego e incluirlo en la oferta al público.

PARÁGRAFO 3º. El operador no está obligado a explotar todos los juegos incluidos en el contrato. Sin embargo, debe comunicar a COLJUEGOS el inicio del desarrollo de cada uno de los que explote y, en su caso, el cese del desarrollo de los que hubiera venido operando en caso de querer retirarlo de la oferta al público.

PARÁGRAFO 4º. Corresponde al operador publicar en sus canales interactivos los términos que regulen las condiciones bajo las cuales se ofrecen y otorgan los jackpots o botes y los bonos.

PARÁGRAFO 5º. El operador no permitirá que en una misma apuesta o jugada se combinen eventos de los que tratan el numeral 7 del literal a) y el literal b) de este artículo. *(Artículo 18, Acuerdo 4 de 2016. Modificado por el artículo 1 del Acuerdo 04 de 2019)*

PARÁGRAFO 6º. Las autorizaciones de adición de juegos sobre tipos de juegos ya autorizados en el contrato de concesión se realizarán por parte del supervisor del contrato, previa verificación de las certificaciones correspondientes.”

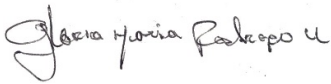
Se transcribe todo el Artículo para mayor claridad. Observemos que como lo ordenó el Decreto Legislativo 808 de 2021 se adicionó en punto 8 el juego de premio inmediato dentro de los autorizados para ser operados por internet y que los párrafos mencionados son garantía de imparcialidad, porque hay un margo general regulatorio para todos los juegos, y una descripción genérica para cada uno de ellos que se desarrolla más adelante en la normatividad tal y como se hizo en el acuerdo 2 de 2021 cuando se describe la generalidad de los juegos de tipo inmediato y se explica su naturaleza y mecánica común.

Lo que propone ahora la Junta es incomprensible y excesivo, por decir lo menos. Sería como ordenar que cada juego de tragamonedas para ser operado debiera tener un reglamento individual con el agravante de que en premio inmediato las licencia son más específicas y costosa por ser su dinámica más compleja. Sería entonces, si como para esos juegos de tragamonedas se exigiera un reglamento cuando la secuencia ganadora fueran números, otro reglamento si la secuencia ganadora son frutas, otro reglamento si son figura etc. etc., y siguiendo con el ejemplo, entonces un comerciante que vende algún software autorizado para un juego de tragamonedas que premia la secuencia de animalitos tiene que ir de lobby a rogar que saquen ese reglamento o presionar de algún modo se expida autorización para entrar en el mercado. Suena

a la apertura de una caja de pandora donde lo único que va a salir son conflictos con poca o ninguna transparencia.

Dejo hasta aquí mis observaciones de ilegalidad del proyecto de acuerdo, insistiendo que a Coljuegos le corresponde es garantizar que todos los operadores puedan participar en condiciones de igualdad en la ampliación de su portafolio comercial con sujeción a la ley y ejercicio libre de su actividad con la autonomía e independencia propia que brinda la libertad de empresa. Esto incluye, por supuesto, la protección de sus productos en lo concerniente a nombre, marcas, logotipos etc., evitando a toda costa incidir en el mercado donde favorece a unos operadores y perjudica a otros, lo mismo que acontece con los licenciamientos, donde resultan unos beneficiado en desmedro de los intereses de otros

Cordialmente,



GLORIA MARIA RESTREPO
C.C 41.452.815 De Bogotá
Notificaciones: grestrepou@gmail.com



Bogotá D.C. Octubre 18 de 2023

Doctor
MARCO EMILIO HINCAPIE
Presidente
COLJUEGOS EICE
Ciudad

Referencia: Observaciones y comentarios proyecto de Acuerdo “Por el cual se modifica el Título 1 del Acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos” modificado por el Acuerdo 02 de 2021”

Cordial Saludo,

En calidad de abogada y representante legal de VASQUEZ Y ASOCIADOS S.A.S., firma de abogados expertos en el asesoramiento a los empresarios de la industria de juegos de suerte y azar, de manera respetuosa, me permito presentar comentarios al proyecto de acuerdo “*POR EL CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO 1 DEL ACUERDO 08 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020 “POR EL CUAL SE APRUEBAN LOS REGLAMENTOS DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DEL ORDEN NACIONAL DE COMPETENCIA DE COLJUEGOS” MODIFICADO POR EL ACUERDO 02 DE 2021*”, en los siguientes términos:

A. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA OFERTA DE JUEGO

El Acuerdo 08 de 2020, modificado por el Acuerdo 02 de 2021, establece en su artículo 1.3.1:

“ARTÍCULO 1.3.1. TIPOS DE JUEGO AUTORIZADOS. MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1 DEL ACUERDO 02 DE 2021. El operador de juegos por Internet podrá ofrecer diferentes tipos de juegos dentro de alguna de las siguientes categorías:

a) Juegos operados por Internet en los cuales la determinación del resultado o en el desarrollo del juego interviene un Generador de Números Aleatorios.



Dentro de esta categoría, el operador de juegos por Internet podrá desarrollar los siguientes juegos:

- 1. Máquinas tragamonedas o de azar.*
 - 2. Ruleta.*
 - 3. Black Jack.*
 - 4. Baccarat.*
 - 5. Bingo.*
 - 6. Póker.*
 - 7. Juegos Virtuales.*
 - 8. Juegos de premio inmediato.*
- (...)””*

De acuerdo con ello, se observa que dicho artículo y los subsiguientes realizan una descripción general de los Tipos de Juego Autorizados, sin establecer alguna limitación, ni hacer una lista de los juegos que pueden ofertarse a través de las diferentes tipologías, dejando abierta la opción de certificar y adicionar cualquier oferta, siempre y cuando los juegos cumplan con las mecánicas establecidas en las definiciones de cada juego, y con las condiciones y requisitos técnicos para su operación.

El hecho de que el proyecto normativo publicado realice una mención taxativa al decir que “solo estarán autorizados para operar bajo esta categoría de juego, los siguientes juegos: “: Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers”, genera para esta categoría de juego (JPI) una desventaja comparativa frente a las demás categorías bajo el entendido que cada vez que se intente adicionar un juego dentro de esta modalidad, tendría que emitirse un acuerdo de la Junta Directiva de Coljuegos que así lo disponga.

Ahora bien, dicha disposición de un lado no solo vulnera el principio de igualdad que debe predicable en este caso de las demás tipologías de juego, por cuanto en los demás casos no existe en la regulación un listado de juegos taxativo que pueda ser explotado, sino que todos aquellos juegos que cumplan con las características descritas en la definición del juego pueden ser autorizados para la explotación dentro del contrato de concesión.

Es así como someter a una aprobación previa de la Junta Directiva de Coljuegos de cada uno de los juegos que se llegaren a desarrollar dentro de esta tipología de juego, no solo es una desventaja del juego, sino que afecta el principio de igualdad frente a los proveedores de juegos, que en un escenario de seguridad jurídica, respecto de la forma como se encuentra



regulada la operación en Colombia, tendría una barrera de acceso para el ofrecimiento de sus juegos, situación que como se indica no ocurre con las demás tipologías de juego establecidas.

Cabe anotar que dentro de esta tipología de juegos, actualmente existe una amplia oferta de juegos desarrollados por varios proveedores a nivel internacional., resultando en una medida que afecta de manera importante el desarrollo de la industria de juego, bajo el entendido de que los juegos de premio inmediato son una categoría de juego que viene en crecimiento continuo a nivel internacional, dado el atractivo que tienen por su simplicidad a la hora de apostar y por el alto porcentaje de RTP que tiene, que está ligeramente por encima que incluso los juegos de máquinas tragamonedas.

B. VIOLACIÓN A UNA NORMA SUPERIOR DECLARADA EXEQUIBLE POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

El Acuerdo 02 de 2021, fue emitido en atención a lo previsto en el Decreto Legislativo 808 de 2020, que en su artículo 2 indicó: *“los juegos de premio inmediato operados por internet se regirán por la normatividad aplicable a los juegos novedosos y las condiciones establecidas por Coljuegos para esta modalidad de juego, la cual será incluida dentro de la oferta de juegos operados por internet y se podrá autorizar con operación asociada entre los operadores con contrato en ejecución”*

El Decreto Legislativo 808 de 2020, aquí mencionado fue emitido en el marco de una emergencia económica, social y ecológica, ocasionada por el virus del Covid-19. Así las cosas, tenemos que se trata de un decreto que tiene fuerza de ley y cuyo cumplimiento resulta obligatorio para el ente regulador, que en consonancia con lo allí dispuesto, emite el Acuerdo 02 de 2021 con el propósito de dinamizar la oferta del juego incluyendo en los juegos ofertados los juegos de premio inmediato.

La modificación de la norma en los términos previstos en el proyecto normativo publicado está planteado como una contradicción directa a la norma superior que ordenó su inclusión, a su motivación, que fue extensa, suficiente, adecuada, provista de todo rigor académico, pero que además fue estudiada en juicio de constitucionalidad por la Honorable Corte Constitucional, que en sentencia C-381 de 2021, declaró su EXEQUIBILIDAD, en los siguientes términos:

*“el Gobierno Nacional, en uso de sus facultades legislativas excepcionales, expidió el Decreto Legislativo 808 de 2020, en el que, con el fin de **incentivar y reactivar el sector de juegos de suerte y azar y, con ello, incrementar los recursos para la salud que ingresan en virtud del monopolio rentístico***



respectivo, autorizó, entre otras medidas, la inclusión de “juegos de premio inmediato” en la oferta existente.

A partir de lo anterior, la Corte considera que los artículos 1° y 2° del Decreto 808 de 2020 superan el juicio de no contradicción específica, porque la inclusión de un nuevo juego en la oferta del sector de suerte y azar (premios inmediatos), así como la fijación de su régimen, a través de una norma con rango de ley, sin modificar la destinación de las rentas que se causen, las cuales seguirán siendo utilizadas para los servicios de salud, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 336 superior.” (Negrilla fuera del texto)

Existe un nexo claro entre la motivación que tuvo el Gobierno Nacional para la emisión del Decreto Legislativo 808 de 2020 y la motivación que tuvo la Administradora del Monopolio Rentístico, para la posterior inclusión en el reglamento del juego de esta nueva tipología, que fue:

- (i) La posibilidad de modernizar y diversificar con la misma la oferta autorizada a los operadores de juego territorial y por internet a fin no solo reactivar las finanzas del sector afectadas por la pandemia,*
- (ii) Dinamizar la oferta de juegos y, con ello, atacar la ilegalidad y garantizar un aumento de los ingresos para la salud que se derivan de la explotación de dicha actividad en su condición de monopolio rentístico; y*
- (iii) La necesidad de actualizar la regulación legal a fin de que responda a las especificidades operacionales de la innovación que implican los juegos de premios inmediatos.*

C. IRRETROACTIVIDAD DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Consejo de Estado en sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con consejera ponente Jeannette Carvajal Basta mediante sentencia del 12 de octubre de 2017 con radicado 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) definió el acto administrativo:

“Como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición). Sin tales



elementos el acto no sería tal y adolecería de vicios de formación generadores de invalidez, que afectan su legalidad”

Igualmente, los Actos Administrativos han sido definidos por la doctrina como *“las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos”*.

Con respecto a la emisión y nacimiento del Acto Administrativo se precisa que para que este pueda nacer a la vida jurídica debe reunir los requisitos y procedimientos consagrados en la ley. Por lo tanto, cualquier autoridad pública puede emitir actos administrativos, independientemente del nivel al que pertenezcan, es decir, pueden ser expedidos por autoridades del orden nacional, territorial o por los órganos de control.

De igual forma, la doctrina ha sostenido que existen ciertos elementos esenciales en todo acto administrativo que predeterminan la validez y la eficacia misma del acto. Es decir, la competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, la finalidad y la forma.

Ahora bien, respecto a los efectos del acto administrativo se tiene que por regla general surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerimiento de aprobación de un superior o estar sujeto a una condición para que produzca sus efectos.

La Corte Constitucional en sentencia T-389 de 2009 puntualizó que el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, indicando:

“Ahora bien, en lo atinente a la retroactividad de la ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado “que la irretroactividad de la legislación es un dispositivo que se refiere “a la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas, a partir de la entrada en vigencia de una disposición jurídica nueva. El alcance de esta prohibición consiste en que la norma no tiene per se la virtud de regular situaciones que se han consolidado jurídicamente antes de su promulgación””.

De esta forma, todo acto administrativo, tiene como característica esencial el carácter irretroactivo, es decir, que los efectos jurídico-materiales que producen, por regla general son ex nunc (hacia el futuro) a efectos de preservar la confianza, la seguridad y la certidumbre de las personas en el orden jurídico vigente.



Conforme a esto, debe precisarse que en cualquier caso, los efectos de la eventual publicación del proyecto normativo en comento, deben regir hacia el futuro.

D. COLOMBIA PAÍS PIONERO EN LA REGULACIÓN DE JUEGOS EN AMÉRICA LATINA.

Colombia, al ser el primer país de Latinoamérica en reglamentar los juegos operados por internet, se ha convertido en protagonista de la industria a nivel mundial, siendo Colombia referente regional de la oferta online, lo cual también ha significado el desarrollo de industrias complementarias como; tecnología, servicios, construcción y otras.

De acuerdo con ello, resulta necesario seguir cultivando dicha ventaja competitiva mediante la ampliación en la reglamentación de la oferta actual de los juegos operados por internet para asegurar una sostenibilidad duradera del sector y no medidas restrictivas como la publicada.

Es menester recordar que Latinoamérica ha venido avanzando en regulación y desarrollo y legalidad en el ofrecimiento esquemas de juego, innovando en la introducción de nuevas formas de operación y fortaleciendo la oferta legal de juego para brindar a sus jugadores condiciones seguras de apuesta. Pese a ello, Colombia ha venido frenando el ritmo de avance regulatorio y generando restricciones de acceso que no solo afectan el sector de juegos sino todas aquellas industrias que de la mano con está venían teniendo un crecimiento y un fortalecimiento de la mano con la entidad.

En los anteriores términos dejamos presentados nuestros comentarios y observaciones, esperando sean tenidas en cuenta.

Cordialmente,

TATIANA MARÍA VÁSQUEZ PASTRANA

Representante Legal

VASQUEZ & ASOCIADOS S.A.S.

Bogotá D.C, octubre 18 de 2023

Doctor
MARCO EMILIO HINCAPIE
Presidente
COLJUEGOS EICE

Referencia: Alegaciones al proyecto de Acuerdo por el cual se modifica el título 1 del acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de COLJUEGOS” modificado por el Acuerdo 02 de 2021.

LINA ANDREA GALLEGO RESTREPO, en calidad de representante legal de la sociedad **LUCKIA COLOMBIA SAS** identificada con NIT 901.004.257-2, autorizada para la operación de juegos de suerte y azar por internet a través de contrato de concesión No. 1932, con relación a la referencia arriba indicada, dentro del plazo conferido para realizar alegaciones realizo las siguientes:

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Sea lo primero indicar que en Junio del presente año se publicó un proyecto de Acuerdo “Por medio del cual se derogaba el Acuerdo 02 de 2021”, frente al cual se presentaron observaciones por parte de este concesionario y de acuerdo a lo publicado en la página web de Coljuegos, la Junta decidió “no derogarlo”, no obstante, el 11 de octubre publican un nuevo proyecto de acuerdo, que de manera general igualmente adolece de vicios de ilegalidad, tal como pasamos a explicar:

1. ALCANCE DE LA REGULACIÓN.

El Decreto 4142 de 2011, modificado posteriormente por el Decreto 1451 de 2015, estableció la creación de la empresa Coljuegos y, en su normativa, atribuyó a su Junta Directiva la competencia de aprobar los reglamentos de los juegos de suerte y azar que operan en Colombia.

Las reglas a la mecánica de un juego, establecidas por su autor, pueden variar según el tipo de juego, pero en general, incluyen aspectos como; las reglas de juego mismo, su dinámica, los objetivos y metas, la puntuación, las condiciones de finalización, la interacción entre jugadores y las reglas especiales. Estas normas son fundamentales para definir la experiencia de juego y garantizar que todos los participantes comprendan cómo jugar y compitan de manera justa. Las regulaciones externas, establecidas por entidades reguladoras, tienen otro enfoque y no interfieren con estas reglas intrínsecas, ya que su finalidad es proponer condiciones para su operación.

Podemos afirmar, por lo tanto, que coexiste con lo anterior la facultad reglamentaria que ostentan las autoridades que, como sucede con Coljuegos, tienen atribución especial para intervenir en la operación de los juegos de suerte y azar, pero no en cuanto a determinar la mecánica individual que incorporó su autor, sino en relación con un sin número de aspectos extrínsecos al juego, como son; garantizar la integridad del juego, fijar sus requisitos técnicos, proteger los derechos de los jugadores, prevenir el fraude, asegurar que el juego se desarrolle de manera justa, someter el juego al cumplimiento de las leyes y regulaciones vigentes, determinar lugares y condiciones en que habrá que operar, supervisar las transacciones financieras que garanticen liquidez del operador, garantizar el pago de los premios, garantizar el debido retorno de premios en consideración a las apuestas realizadas, impedir que a través de juegos de suerte y azar se cometan actos ilícitos, fijar los cobros por derechos de explotación, determinar requisitos a cumplir por parte de operadores, imponer límites en las apuestas para proteger a los participantes, clasificar la tipología de juegos existentes, hacer públicas las modalidades de juego autorizadas y de cada juego en particular que la integran, entre otros.

En todo momento, estas responsabilidades coexisten con el deber constitucional de salvaguardar la libertad de empresa, la competencia justa y el respeto por la iniciativa privada, que constituyen los pilares fundamentales del sistema económico colombiano. A esto se refiere la Corte constitucional de la siguiente forma:

“La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de (...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable...

La libre competencia consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones y comprende, de conformidad con jurisprudencia constitucional, al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. Para garantizar la libre

*competencia, el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios.*¹

En este sentido, la Sentencia C-535/97 de la Corte Constitucional de Colombia, indica en relación con la libre competencia:

*"Se consagra como derecho individual que entraña tanto facultades como obligaciones. En una perspectiva objetiva, la libre competencia adquiere el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actuar los sujetos económicos y que, en todo momento, **ha de ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres**".*

Si estamos ante productos idénticos o similares, se debe garantizar que ambos estén en el mercado, no haciendo la discriminación que actualmente se está haciendo con el producto KENO, no clasificándolo como producto de premio inmediato, si considerando como tal, productos idénticos con nombres registrados diferentes.

2. DESBORDAMIENTO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y VIOLACIÓN DE LA NORMA SUPERIOR.

A propósito de la facultad reglamentaria vemos necesario recordar que ella se considera como un elemento que consolida el concepto de democracia y de Estado Social de Derecho, es una forma para que el poder ejecutivo no pierda su protagonismo y autogestión, por cuanto no sólo a través de la actividad legislativa ejercida por el Congreso de la República, se pueden desarrollar determinadas materias. Su ejercicio es permanente y dinámico, en el sentido que la creación normativa no se agota sólo a través de la constitución y la ley, por cuanto existen asuntos que por su especialidad y particularidad deben terminar de desarrollar el ejercicio legislativo del Congreso.

Pero lo anterior, el concepto de reglamentación en el sentido estrictamente jurídico, es considerado como una función atribuida a autoridades del Estado, con el objeto de desarrollar y ejecutar en términos generales y abstractos una materia previamente establecida en una norma superior. Así, Juan Carlos Moncada Zapata en su libro (2007) "El reglamento como fuente de derecho en Colombia", considera que es un fenómeno de producción normativa general, que en últimas es una forma de manifestación de la ejecución del Estado.

En nuestra Constitución Política de 1991 la facultad reglamentaria se encuentra determinada no sólo en cabeza del Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa y ejecutiva del Estado, sino que dicha función se encuentra descentralizada a otras autoridades administrativas del Estado. Así, se ha considerado que la potestad reglamentaria en nuestro país es difusa y no concentrada ya que no depende exclusivamente de la autorización

¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 263 de 2011

constitucional que se otorga a la máxima autoridad del ejecutivo, sino que además otras autoridades tienen esta facultad por ministerio de la constitución y otras por ministerio de la ley.

Sin embargo de todo lo anotado, es importante determinar que existen unos lineamientos o límites establecidos tanto por la jurisprudencia como por la doctrina que obligan a componer un marco de acción de la potestad reglamentaria, la cual no puede extralimitarse porque ya estaríamos ante la usurpación de funciones, violación del principio de legalidad, abuso de autoridad, o cualquier otro fenómeno que no consulta los principios del Estado Social de Derecho, mejor dicho estaríamos en un campo abierto en donde todo vale como reglamento.

En primer lugar, es importante entender que la actividad reglamentaria está limitada tanto por el principio de legalidad o de la cláusula general de competencia del Congreso, como por la reserva de ley en el sentido que no se puede reglamentar asuntos en los que la Constitución haya reservado expresamente a la ley, como por ejemplo establecer penas o nuevos impuestos que son reservados a la Ley de manera exclusiva.

En este punto, la jurisprudencia Constitucional emitida por nuestro Tribunal Constitucional² ha dispuesto que la **reserva de ley** tiene distintos significados: **(i)** Hace referencia a la prohibición general de que puedan establecerse restricciones a los derechos constitucionales fundamentales en fuentes diferentes a la ley, sólo normas con rango de ley pueden realizar una regulación principal que los afecte. **(ii)** Se utiliza como sinónimo del principio de legalidad o de cláusula general de competencia del Congreso, significando que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el órgano legislativo mediante ley y que la actividad de la administración, a través de su potestad reglamentaria, debe estar fundada en la Constitución cuando se trate de disposiciones constitucionales con eficacia directa, o en la ley. **(iii)** Es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales en las que el constituyente ordena al legislador que ciertos temas, en razón de su trascendencia, deban ser desarrollados por una fuente específica: la ley.

Así las cosas, el reglamento como fuente de derecho es limitado, no puede establecer normas nuevas esto quiere decir que la actividad legislativa que le compete al legislador³ no puede ser sustituida por la actividad reglamentaria por cuanto se estaría desconociendo la primacía de la constitución y de lo que allí establece como actividad legislativa. En este orden de ideas, no se puede justificar una actividad reglamentaria de asuntos que no son de su competencia para restringir derechos o libertades ciudadanas, verbigracia libertad de empresa o libertad económica, ya que se estaría frente a una normatividad viciada de nulidad por falta de competencia para su regulación.

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que se debe tener una carga mínima de intensidad normativa previa para que el ejercicio de la potestad reglamentaria se justifique y tenga razón de ser, estando limitada tanto por la Constitución, como por la ley teniendo obligaciones negativas de (i) no reglamentar lo que la ley previamente no le

² Corte Const. Sent. C-372 de 27 de mayo de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³ Entiéndase Congreso de la República o como es del caso, Presidente actuando como Legislador bajo clara autorización Constitucional, en este caso Artículo 215 de la Constitución Política.

haya autorizado. (ii) no puede modificar o cambiar en sentido material y formal de una ley, esto es su espíritu. (iii) y no puede reglamentar asuntos que no ejecuta la administración.⁴

Ahora bien, la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado ha concluido que el artículo 189 de la Constitución Política, fija los límites y alcances de este poder al enmarcarlo dentro de dos criterios expresamente señalados el de competencia y el de necesidad. Criterio de competencia o atribución que si bien responde a la obligación del Gobierno de hacer cumplir la ley tiene sus propios límites en la ley reglamentada y no puede la autoridad reglamentaria, so pretexto de reglamentación crear una nueva norma no contenida en aquella, ni modificarla para restringir o extender su alcance ni contrariar su espíritu o Finalidad. El criterio de "necesidad" consagrado expresamente en el artículo 181 - 11 de la Constitución Política, enmarca el poder reglamentario a aquellos casos en que la ley por ser oscura, condicional o imprecisa lo exija.

De manera que no es procedente hacer uso del poder reglamentario cuando la ley contiene ordenamientos precisos, claros e incondicionados que no requieren de regulación adicional para su ejecución, pues en tal circunstancia el reglamento no sólo no es necesario, sino que se desconoce el mismo criterio de necesidad previsto en la norma superior. Si bien el poder reglamentario está implícito en la necesidad y obligación del Gobierno de hacer cumplir las leyes, su legitimidad deriva siempre de la ley reglamentada en donde encuentra sus límites naturales sin que pueda la autoridad administrativa pretender sustituir la norma que la faculta, para buscar una aplicación conveniente a través del reglamento.⁵

No está demás agregar que las autoridades del Estado están sujetas a la constitución y la Ley, que no solo son responsables de abstenerse de hacer lo expresamente prohibido como lo están todos los ciudadanos, sino además, están compelidas al cumplimiento expreso de los mandatos constitucionales y legales pues de lo contrario se verían incurso en incurrir en conductas atentatorias de los regímenes disciplinario, penal y fiscal a los que están supeditadas todas sus actuaciones, como es del caso, un mandato claro y expreso como lo es el artículo 2 del Decreto 808 de 2020, que como lo hemos planteado tiene fuerza de Ley.

3. JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO OPERADOS POR INTERNET.

En el contexto de los juegos de premio inmediato, es crucial considerar que fue el Decreto Legislativo 808 de 2020, norma de carácter superior a los Acuerdos que expide la Junta Directiva de Coljuegos, el que determinó en su art. 2 la existencia de esta tipología de juegos de suerte y azar y que directamente clasificó dentro de la modalidad de juegos operados por internet. El Decreto en cuestión expone:

⁴ Corte Const. C-508 de 3 de julio de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad. 5393

“ARTÍCULO 2o. JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO OPERADOS POR INTERNET. *En aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 93 de la Ley 1753 de 2015, los juegos de premio inmediato operados por internet se registrarán por la normatividad aplicable a los juegos novedosos y las condiciones establecidas por Coljuegos para esta modalidad de juego, la cual será incluida dentro de la oferta de juegos operados por internet y se podrá autorizar con operación asociada entre los operadores con contrato en ejecución.*

Sin duda, las dos formas de regulación, la interna por parte del creador del juego, y la pública por parte de las autoridades competentes, son complementarias en la operación de juegos de suerte y azar. La regulación interna del juego debe adaptarse a los estándares de regulación establecidos por las autoridades para garantizar la legalidad y transparencia en la operación. Por otro lado, las autoridades tienen un papel crucial en garantizar que los juegos se desarrollen de manera justa y cumplan con la legislación, protegiendo a los jugadores y previniendo el fraude.

Es importante enfatizar que la clasificación de un juego de suerte y azar en una categoría específica que considere el ordenamiento jurídico y el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por la autoridad reguladora no deben estar sujetos a la voluntad arbitraria de alguna de las partes involucradas. De ahí que estos procesos se basen en un análisis técnico imparcial llevado a cabo por entidades independientes a quienes son los directamente interesados.

En Colombia, los laboratorios certificadores desempeñan un papel esencial en la supervisión y regulación de la industria de los juegos de suerte y azar. Coljuegos, en su calidad de entidad reguladora, establece requisitos para los operadores de juegos en línea, exigiendo que cada juego obtenga una certificación específica que garantice el cumplimiento de los estándares técnicos necesarios para su funcionamiento. El Decreto Legislativo 808 de 2020 proporciona un claro marco al someter los juegos de premio inmediato a la regulación general de los juegos novedosos.

4. SEGURIDAD JURIDICA.

Señala el Consejo de Estado Colombiano que la seguridad jurídica en la contratación estatal garantiza que todas las partes involucradas tengan la certeza de que los derechos, propiedades y acuerdos comerciales estarán respaldados por la ley. En el marco de los contratos con el Estado, este concepto adquiere un papel crucial, ya que implica reglas y condiciones detalladas en el ordenamiento jurídico que proporcionan un entorno en el que los derechos de las partes están protegidos y donde no hay arbitrariedad.

Además de asegurar que los contratos se cumplan de acuerdo con la normativa vigente, la seguridad jurídica también requiere que la administración pública actúe de manera coherente, evitando cambios que puedan perjudicar a los contratistas. Esto promueve la transparencia, justicia y equidad en los procedimientos de selección de contratistas, garantizando igualdad de oportunidades para todos los participantes.

La responsabilidad contractual en Colombia queda respaldada por el artículo 90 de la Constitución y los artículos 26 y 50 de la Ley 80 (1993), donde se establece que los servidores públicos deben responder por actuaciones y omisiones que sean antijurídicas. Esta responsabilidad no siempre implica actos de corrupción, sino que a menudo se deriva del incumplimiento de contratos por parte de las entidades públicas. Cuando se produce un incumplimiento, la administración debe indemnizar los daños causados, lo que protege el patrimonio del contratista y restaura la igualdad que existía antes del incumplimiento del contrato. En esencia, la responsabilidad contractual es un mecanismo sancionatorio que busca garantizar que las partes cumplan con sus deberes éticos y legales en la contratación estatal.

Ante tales consideraciones, se muestra evidente que la expedición de la norma propuesta como modificación del acuerdo 8 de 2020 violenta gravemente el contenido del contrato suscrito entre Coljuegos y Luckia Colombia SAS, ya que Coljuegos deja de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones al sustraer de la operación de juegos de premio inmediato el juego de KENO V, lo que genera un daño patrimonial a la empresa y su vez, representa un menoscabo al patrimonio público y a los intereses económicos del Estado.

5. FALTA DE MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El nuevo proyecto de Acuerdo, similar al intento reciente de derogar el Acuerdo 02 de 2021 propuesto por Coljuegos, **adolece de un aspecto crucial: la falta de una motivación suficiente en el acto administrativo que sustenta esta propuesta.** Este problema ha sido resaltado y respaldado por el Consejo de Estado, como se expone en su sentencia 64 de 2018, bajo el magistrado Gabriel Valbuena Hernández acerca de la falta de motivación de los actos administrativos:

*“Este último aspecto implica que la falta de motivación es violatoria del derecho al debido proceso, como lo estableció la Corte Constitucional en un fallo de 2005, 1 basado en la Sentencia SU 250 de 1998, entre otras, y que constituye precedente aplicable al caso sub examine: “El artículo 209 de la Constitución Política establece el principio de publicidad en las actuaciones adelantadas por la administración pública: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)” Dentro de este principio se inscribe, precisamente, el de motivación de los actos administrativos. **La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración, según la cual ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido.** Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración. **En este orden de ideas, los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados “considerandos”, deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de***

determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada.

d. La **falta de motivación del acto administrativo es un requisito de fondo que no sólo conlleva la declaratoria de nulidad del acto administrativo,** sino la violación del derecho fundamental al debido proceso, entre otras normas constitucionales.”

La Jurisprudencia del Consejo de Estado deja claro que la falta de motivación en los actos administrativos constituye una violación tanto al derecho al debido proceso, como al principio de publicidad. Esto se debe a que no proporcionan razones claras y sólidas, tanto de hecho como de derecho, que respalden la emisión de un acto administrativo, sino que va en contra de la limitación necesaria para la discrecionalidad de la administración pública.

Es esencial entender que la falta de motivación no solo tiene como consecuencia la posible nulidad del acto administrativo en cuestión, sino que también infringe derechos fundamentales garantizados por la Constitución. En pocas palabras, oculta razones que deberían ser públicas y transparentes. En este contexto, el nuevo proyecto de acuerdo es particularmente preocupante, ya que afecta una cuestión de gran envergadura al provocar el incumplimiento inmediato de un contrato en vigor, donde la administración pone en riesgo parte de los ingresos que el sector de la salud obtiene de la explotación del monopolio administrado por Coljuegos.

- **Del deber de motivación de los actos administrativos:**

Ha considerado el Consejo de Estado de forma reiterativa que la motivación de los actos administrativos es un elemento de existencia del acto, pues allí se consagran las razones que originaron su expedición; si no se consagran expresamente, la realidad fáctica y jurídica deben sustentar la decisión contenida en el acto, de tal suerte que la omisión de ese elemento constituye una causal de anulación:

*“Diferentes pronunciamientos de esta Corporación han reiterado la necesidad de que los actos administrativos sean motivados; precisamente la reciente sentencia de 23 de enero de 2014, antes mencionada, sobre la motivación de las decisiones de la Administración, expuso: “Motivación de los actos administrativos. **Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.** Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte motiva o considerativa del acto. En todo caso aunque no se manifiesten expresamente los motivos debe existir una realidad fáctica y jurídica que le de*

sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los “antecedentes del acto”, representados por lo general en diferentes documentos como estudios, informes, actas, etc.” (...).

*La falta de motivación plantea al Juez un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto para determinar si se expresan o no las razones para su expedición y si lo dicho es suficiente para tener como motivación”.*⁶ (Resaltas Propias)

Darle carácter de elemento de existencia del acto, comporta además una garantía al derecho fundamental al debido proceso, pues le da la posibilidad a los administrados de conocer las razones por las que la administración unilateralmente crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que los vincula, permitiendo controvertirlas.

Igual garantía se advierte amparada de la falsa motivación del acto como causal de anulación, relacionándola no solo con el control de los hechos determinantes de la decisión de la Administración, sino con el principio de legalidad, así lo ha advertido el Consejo de Estado:

*(...) La falsa motivación como ha reiterado la Sala, **se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.** Para que prosperen la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal de falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: **a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la acción administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente ahora bien los hechos que fundamente la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola.** Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico de la administración supuso que existía al tomar la decisión”.* (Resaltas Propias)

A diferencia de la falta de motivación, la falsa motivación comporta una falta de identidad fáctica entre la motivación del acto y la decisión, que se advierte confrontándolo con pruebas que así lo acrediten, y de hacerse, se derriba la presunción de legalidad que cobija al acto.

En el presente caso, se advierte una falsa y falta de motivación en el borrador de acuerdo que pretende modificar el título 1, del Acuerdo 08 de 2020, emanado de la Junta Directiva de Coljuegos, en la medida que no contiene unas

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014). Consejera Ponente: doctora María Elizabeth García González. ref: expediente núm. 2012-00292-00. Acción: nulidad. actor: Nelson León Bedoya García.

⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta bogotá, d.c., quince (15) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás. ref: expediente núm. 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660). 2012-00292-00. acción: nulidad. actor: Nelson León Bedoya García.

premisas claras que logren explicar las razones por las cuales un universo de operadores habilitados por el gobierno nacional quedan tajantemente excluidos mediante un acto reglamentario inferior para posteriormente ser otorgado a un solo operador o a un número reducido de operadores que el mismo acto superior no contemplo.

6. IRRETROACTIVIDAD DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los Actos Administrativos han sido definidos por la doctrina como “las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos”.

Con respecto a la emisión y nacimiento del Acto Administrativo se precisa que para que este pueda nacer a la vida jurídica debe reunir los requisitos y procedimientos consagrados en la ley.

De igual forma, la doctrina ha sostenido que existen ciertos elementos esenciales en todo acto administrativo que predeterminan la validez y la eficacia misma del acto. Es decir, la competencia de la autoridad administrativa, la voluntad en la expedición, el contenido, la motivación, la finalidad y la forma.

Ahora bien, respecto a los efectos del acto administrativo se tiene que por regla general surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerimiento de aprobación de un superior o estar sujeto a una condición para que produzca sus efectos. Así lo ha afirmado el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, en sentencia del 12 de diciembre de 1984:

“El principio universal de la irretroactividad de los actos jurídicos es uno de los pilares del estado de derecho ya que las relaciones jurídicas requieren seguridad y estabilidad sin las cuales surgirían el caos y la arbitrariedad, pues como dice Kholer “Toda nuestra cultura exige una cierta firmeza de relaciones y todo nuestro impulso para establecer el orden jurídico responde a la consideración de que nuestras relaciones jurídicas van a perdurar”.

En muchas legislaciones, este principio está expresamente consagrado en los Códigos. Entre nosotros también lo estaba en el artículo 10 del Código Civil que fue derogado por el artículo 49 de la Ley 153 de 1887. Ello no significa que la irretroactividad haya sido abolida de nuestro derecho ya que inspira todo el sistema jurídico y numerosas normas legales regulan la aplicación de las leyes en el tiempo.

A este respecto, en concepto del 25 de febrero de 1975 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se expresó así: (...) de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la Ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos para el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico. Es norma de observancia para los Jueces y el legislador en garantía de situaciones nacidas válidamente al amparo de normas legítimamente existentes.

De la irretroactividad de la ley se deduce la irretroactividad de los actos administrativos, los cuales no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal.

Los tratadistas de derecho administrativo son acordes al afirmar que el acto administrativo no produce efectos sino para el futuro. El profesor Rivero en su obra Derecho Administrativo **sostiene que la aplicación de un acto administrativo con retroactividad puede dar lugar a su declaratoria de nulidad por exceso de poder, pues la Administración no puede hacer remontar los efectos de su decisión sino para el futuro.** Por su parte, Lietourner afirma que la regla la irretroactividad de los actos administrativos significa que un acto de esta índole no puede legalmente producir efectos en una fecha anterior a aquella de su entrada en vigencia.

De esta forma, todo acto administrativo, tiene como característica esencial el carácter irretroactivo, es decir, que los efectos jurídico-materiales que producen, por regla general son ex nunc (hacia el futuro) a efectos de preservar la confianza, la seguridad y la certidumbre de las personas en el orden jurídico vigente.

Conforme a lo anterior, siendo consistentes en que limitar y restringir la operación de los “juegos de premio inmediato” va en desmedro del desarrollo de la industria, de la generación de recursos para la salud y del principio de racionalidad económica del sector, en últimas, la autorización que tiene LUCKIA COLOMBIA SAS para operar Keno a través de la categoría de Juegos de Premio Inmediato dentro del Contrato de Concesión C1932 es legítima, y la decisión final que adopte la Junta Directiva en este aspecto genera efectos jurídicos hacia el futuro y legalmente no está llamada a revocar la autorización que a nivel contractual y legal, tiene hoy LUCKIA COLOMBIA SAS.

7. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Consagrado en el artículo 3º Ley 1437 de 2011:

“Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

1. *En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de **procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción (...)** (Resaltas propias).*

El proyecto de Acuerdo que pretende derogar el Acuerdo 02 de 2021, atenta, de manera palmaria contra el principio de legalidad por **cuanto está desbordando las competencias asignadas en el Decreto Legislativo 808 de 2020**, en la medida en que dicho Decreto que está en el orden jerárquico de la ley, establece un mandato claro **“...que los juegos de premio inmediato operados por internet se regirán por la normatividad aplicable a los juegos novedosos y**

las condiciones establecidas por Coljuegos para esta modalidad de juego, la cual será incluida dentro de la oferta de juegos operados por internet...

En este orden de ideas el Decreto Legislativo que venimos mencionado contiene dos mandatos claros, que no dan opción a interpretación ni muchos menos otorgan facultad a COLJUEGOS para su exclusión:

Por un lado, establece que los juegos de premio inmediato operados por internet se rigen bajo la normatividad aplicable a los “juegos novedosos” y en este sentido ya está ORDENADO que sean regulados de la misma manera, como una misma categoría y de otro lado establece categóricamente que sean incluidos **TODOS** sin excepción alguna DENTRO DE LA OFERTA de juegos operados por internet.

Lo anterior, en sana lógica, saca de la órbita de competencia de COLJUEGOS la posibilidad de excluirlos, clasificarlos o reclasificarlos dejando como su única competencia el establecimiento de las condiciones de operación de los mismos bajo la normatividad aplicable a los juegos novedosos, que sea dicho de paso, **ya tienen su reglamentación aprobada por la misma entidad** que fue la que cumplió LUCKIA al momento de radicar el trámite de solicitud de autorización de operación como concesionario de juego novedoso con contrato vigente.

Cosa distinta sería que el ejecutivo mediante Decreto Legislativo hubiere emitido un mandato indicando que COLJUEGOS establecería cuáles juegos de premio inmediato podían ser operados por internet bajo la regulación de juegos novedosos.

COLJUEGOS, dicho sea con el debido respeto, está desconociendo el contenido de una norma de mayor rango y jerarquía y sin consultar motivo alguno, desconociendo de bulto cualquier criterio de razonabilidad y proporcionalidad, pretende imponer una modificación al acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020, generando con ello efectos particulares y concretos nocivos a la empresa que represento, por cuanto es la única autorizada en la actualidad para operar el KENO.

La modificación pretendida por COLJUEGOS, en realidad para LUCKIA se constituye en una revocatoria del acto administrativo de autorización para operar el juego de premio inmediato denominado “KENO V”, en la modalidad de juego operado por internet, conferido el día 7 de octubre de 2022 mediante radicado 20225400390361, lo cual no está en consonancia con nuestro ordenamiento jurídico, ya que en los términos de la institución de revocatoria directa contemplada en el CPACA, requeriría una autorización expresa del particular.

Si la pretensión de la entidad es dejar sin efectos su propio acto, tendría que acudir a una acción de lesividad, lo cual no vemos posible en la medida que el Acuerdo 02 de 20201 lo único que hizo fue dar cumplimiento a un mandato superior contenido en el Decreto Legislativo 808 de 2020, artículo 2, que dicho sea de paso, ya pasó por el juicio de

constitucionalidad como control automático ejercido por el máximo Tribunal Constitucional, la Corte Constitucional mediante Sentencia C0381 de 2021 declaró su exequibilidad.

II. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE ACUERDO.

El pasado 11 de octubre de 2023 Coljuegos publicó en su página web un proyecto de Acuerdo modificando el Acuerdo 8 de 2020, el cual, había sido modificado previamente a través del Acuerdo 2 de 2021 que incluyó en los reglamentos de los juegos de suerte y azar, de competencia de dicha entidad, los juegos de premio inmediato como parte de la modalidad de juegos operados por internet.

La nueva iniciativa propone el siguiente texto:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. *Modificar el artículo 1.3.12. “JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO” del Acuerdo 8 de 2020 modificado por el Acuerdo 2 de 2021, el cual quedará así:*

“ARTÍCULO PRIMERO. Modificar el artículo 1.3.12. “JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO” del Acuerdo 8 de 2020 modificado por el Acuerdo 2 de 2021, el cual quedará así:

“ARTICULO 1.3.12. JUEGOS DE PREMIO INMEDIATO. Corresponde a la modalidad de una serie de juegos de contrapartida en el que, a cambio de pagar un valor de apuesta por la partida, se concede al usuario la posibilidad de predecir el número, letra, imagen, símbolo y/o la combinación, secuencia o patrón entre ellos, lo cual debe coincidir con el resultado de un generador de números aleatorio (GNA) según lo determine las reglas del juego.

PARÁGRAFO 1. Pueden seguir operando y bajo la modalidad de premio inmediato los juegos de suerte y azar los siguientes: Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers, y los demás que sean reglamentados por la Junta Directiva a través de Acuerdo.

Por lo tanto, se entenderán como NO autorizadas aquellas otras modalidades de juego inmediato que no estén contempladas en este párrafo. No se autorizan en los juegos de premio inmediato las mecánicas de apuestas permanentes (chance), lotería tradicional, lotería instantánea (scratch), lotto preimpreso, loto en línea y super astro y demás juegos autorizados; entre otros.

PARÁGRAFO 2. La modalidad denominada KENO no es un Juego de Premio Inmediato. El uso de esta marca como su operación debe ser reglamentada por medio de Acuerdo que expida la Junta Directiva.

Al respecto se expone:

1. Tenemos que mi representada, LUCKIA COLOMBIA SAS, suscribió con COLJUEGOS el contrato de concesión 1932, con el objeto de operar juegos por internet, aclarando que, dentro de dicha operación, se encuentra autorizados los juegos de premio inmediato y, entre ellos, expresamente se contempla la operación de un juego denominado KENO (en adelante, el **"KENO"**) lo que a primera vista se muestra como una decisión unilateral por parte de la Administración de incumplimiento del contrato suscrito.
2. Debido a su antigüedad, el KENO presenta cientos de variaciones, impulsadas por la creatividad de desarrolladores especializados en juegos de suerte y azar, lo que ha llevado al registro de marcas con diferentes nombres. Algunos de estos nombres están incluidos en el proyecto analizado, mientras que otros han sido excluidos, lo que genera cierta incoherencia en la propuesta.
3. El juego KENO operado por LUCKIA COLOMBIA SAS en el territorio nacional, bajo la autorización de Coljuegos, es una creación patentada por sus desarrolladores y se encuentra debidamente registrado como una marca en su país de origen. Este registro no solo otorga a los desarrolladores el merecido reconocimiento por su invención, sino que también proporciona un nivel de protección internacional amparado por las normativas de propiedad industrial.

La protección legal que este juego posee, tanto a nivel de patente como de marca registrada, garantiza que los creadores y desarrolladores del KENO tengan el derecho exclusivo de explotar y comercializar su invención. Además, esta protección permite que LUCKIA COLOMBIA SAS opere este juego en el territorio nacional en los términos pactados en el contrato de concesión C1932, lo que no solo respalda su inversión y negocio, sino que también contribuye a la calidad y originalidad de las ofertas de juegos de azar en el país.

En un contexto globalizado, la protección de la propiedad intelectual se vuelve esencial para fomentar la innovación y recompensar a quienes generan nuevas y emocionantes experiencias de entretenimiento como el juego KENO.

4. Es ampliamente reconocido que tanto en el ámbito público como privado se ha planteado la cuestión de registrar la marca "KENO" como propiedad exclusiva de una empresa en particular. Sin embargo, esta propuesta se enfrenta a un desafío significativo debido a la naturaleza del KENO como una mecánica de juego con una larga historia en los mercados internacionales. A lo largo de los años, los nombres básicos asociados a este juego ya han sido registrados en todo el mundo, lo que limita la posibilidad de otorgar una exclusividad total a un solo producto o empresa. En consecuencia, cualquier nuevo producto que intente ingresar al mercado colombiano bajo la marca "KENO" se verá obligado a hacerlo con variaciones, como la que actualmente está autorizada por Coljuegos bajo el nombre "KENO V" para Luckia Colombia SAS.

Dicho de otra manera, debido a la amplia difusión del KENO, cualquier intento de registrar la marca como exclusiva para un solo actor en Colombia se encuentra con la restricción de que los nombres genéricos asociados a este juego ya han sido acaparados en todo el mundo. Como resultado, cuando se introducen nuevas variaciones de

KENO, como en el caso de "KENO V", es necesario recurrir a nombres distintos para el mismo juego, como lo hace, por ejemplo, "LUCKY SUPER 6". Esta situación resalta la complejidad de registrar y proteger una marca en una industria donde la innovación y la competencia son constantes.

Por eso se insiste que son inconsistentes los párrafos 1 y 2 del proyecto de acuerdo ya que existen juegos autorizados los cuales cumplen con las mismas reglas que el KENO, lo que, en lugar de elegir la apuesta entre 1 y 20 números, se eligen únicamente 6, pero el azar y el desarrollo del juego es idéntico.

5. Sabemos hoy que el mercado de juegos de suerte y azar, permite al jugador optar entre múltiples alternativas de juego legal y regulado. Pese a ello, las tendencias del mundo avanzan a una velocidad superior que las reglamentaciones existentes, por lo que el jugador se encuentra expuesto constantemente a ofertas de juego no regulado o juego ilegal que llaman su atención y que le permiten asumir el riesgo de apostar sin las garantías que ofrece el mercado legal.

Siendo este el panorama, es inexplicable que existiendo dentro de la oferta del mercado una alternativa legal para el ofrecimiento de juegos de premio inmediato, la administración esté planteando limitarlo y restringirlo, para someter la aprobación de nuevos juegos a una espera indeterminada de estudios y análisis que por demás ya deberían estar proyectados.

Observamos con claridad que el fenómeno que se avecina con la toma de la decisión contenida en el proyecto de acuerdo comentado, es la migración de jugadores del mercado legal y regulado al mercado ilegal. Así, mientras la administración considera que el jugador, de manera racional va a esperar que el mercado legal sea reglamentado e implementado, la práctica lo que nos enseña es que los jugadores asumirán los riesgos de jugar en mercados ilegales, siempre que los mismos ofrezcan la posibilidad de experimentar nuevas formas de juego, innovadoras y en tendencia.

Esto último se señala respecto del juego "Keno", cuya mecánica específicamente está siendo prohibida en la norma publicada. Particularmente, el juego de "keno" operado por internet, tiene unas condiciones en su operación muy diferentes al Keno físico, algunas de las más importantes son las siguientes:

El jugador de Keno (juego de premio inmediato por internet), está identificado y apuesta desde su cuenta de juego. El jugador de Keno físico, es anónimo y adquiere tiquetes en puntos no autorizados ni reportados a Coljuegos.

La trazabilidad del juego la tiene Coljuegos, pues está cargada y registrada en el sistema técnico de juego del operador. En el Keno físico, no hay trazabilidad pues es un juego ilegal.

6. No resulta aceptable la motivación que trae el proyecto de acuerdo publicado, puesto que el Reglamento del Juego basado en la definición dada por el legislador en el artículo 93 de la Ley 1753 de 2015, define los juegos operados por internet, y establece de manera expresa, cómo debe jugarse y ofertarse los tipos de juegos allí permitidos. Por tanto, no resulta de recibo, que sin ningún tipo de estudio o justificación técnica y financiera que así lo demuestre, la Junta Directiva ahora pretenda restringir el mercado, eliminando juegos que perfectamente se enmarcan dentro de la definición de los “juegos de premio inmediato” y cuya operación se encuadra dentro del marco de condiciones dadas por el reglamento del juego.
7. Pretender la limitación y aprobación de cada juego que se pretenda operar bajo la categoría de juegos de premio inmediato, conforme a lo dicho por la Corte Constitucional, debería hacerse mediante leyes en sentido material, y no mediante un acto administrativo como el que se pretende aprobar.
8. Para obtener la aprobación de KENO V como parte de nuestra oferta de juegos en el mercado colombiano, Coljuegos requirió una serie de documentos, incluyendo la certificación de un laboratorio especializado que garantizaba su correcta operación como un juego de premio inmediato y su cumplimiento de los requisitos técnicos aplicables a este tipo de juego y modalidad.

Coljuegos ha delegado la categorización de los juegos en las empresas certificadoras, y esto ha sido respaldado por numerosos informes que expide la entidad cada vez que se considera la inclusión de un nuevo juego. Esta práctica se basa en sólidos fundamentos legales y técnicos, y asegura que todos los juegos cumplan con los estándares requeridos. Por lo tanto, cualquier afirmación sin un respaldo técnico o jurídico adecuado, de que el KENO, en sus diversas denominaciones comerciales, no es un juego de premio inmediato, va en contra del principio de legalidad, ya que implicaría actuar al margen de las regulaciones establecidas y podría socavar la confianza en la integridad de los juegos y apuestas en el país.

9. Tal y como se expone el contrato cito C1932 otorgado a favor de Luckia Colombia SAS, esta compañía ha cumplido con las obligaciones expuestas en la consideración sexta, por lo que, si se considera la modificación contractual por parte de la Administración, deben seguirse las pautas dispuestas en los artículos 15 a 17 de la Ley 80 de 1993, debiendo motivar el acto. **Si no, se deberán aplicar los plazos dispuestos en la consideración quinta del contrato 1932 donde se indica que la duración del contrato será de 5 años y, por tanto, el producto autorizado, cito KENO, podría estar operativo para Luckia Colombia SAS hasta 2028.**

10. El proyecto de Acuerdo publicado no cumple con el juicio de ausencia de arbitrariedad, pues restringe la ampliación de la oferta de los juegos de suerte y azar mediante la inclusión de los denominados “premios inmediatos”, y los supedita a la reglamentación previa de cada juego por la Junta Directiva.
11. En el proyecto de modificación del Acuerdo 8 de 2020 no hay una clara justificación y no proporciona una comprensión adecuada de las razones fundamentales que impulsan a la entidad a buscar la exclusión de un juego, para el cual, nuestra empresa ha obtenido la debida autorización. Además, hemos realizado sustanciales inversiones para adaptar su desarrollo a las exigencias técnicas del mercado colombiano. La falta de una motivación sólida para esta exclusión plantea interrogantes legítimos sobre las bases en que se soporta la mencionada decisión.

Es fundamental resaltar que este proyecto de modificación pone en riesgo los principios esenciales de la contratación pública, en particular, la transparencia y la imparcialidad, al no garantizar igualdad de derechos para todos los actores de la industria de juegos de suerte y azar e impedir cualquier tipo de trato discriminatorio. Esta situación plantea una preocupación legítima acerca de la intervención injustificada de una entidad pública en el mercado, especialmente cuando esa entidad también es responsable de fijar reglas, contratar operaciones, supervisar el desempeño de los operadores y sancionar.

En resumen, el proyecto pone en duda la transparencia e imparcialidad que debe prevalecer en las actuaciones administrativas y donde su objetivo no es regular las condiciones extrínsecas del juego KENO, sino restringir el uso de su nombre sin motivación alguna.

12. El alcance de la Regulación que se pretende expedir mediante el proyecto de acuerdo en cuestión, desborda la facultad reglamentaria de la entidad al excluir un juego de premio inmediato entre los operados por internet para que sea regulado y otorgado bajo normatividad de juego novedoso, cuando una norma superior no lo excluye ni otorga facultad a COLJUEGOS para hacerlo.
13. Hay una violación a un mandado expedido mediante un Decreto Legislativo que superó el filtro de constitucionalidad realizado como control automático por la Corte Constitucional, **por lo tanto, estaría la entidad violando una norma de carácter superior.**
14. Con el proyecto se pretende realizar una revocatoria directa de manera soterrada y sin cumplir con los requisitos que dicha figura exige, por lo tanto, se constituyen en vías de hecho que incursionan en los terrenos del campo penal y/o disciplinario, y posiblemente fiscal por detrimento al Estado ya que actualmente la autorización que existe dada por la misma entidad le reporta al Estado unos derechos de explotación e impuestos que se vienen recaudando para la salud pública de los Colombianos.

15. Es importante resaltar que, como parte del contrato suscrito entre LUCKIA COLOMBIA S.A.S. y COLJUEGOS se establecieron cláusulas y condiciones específicas que rigen las obligaciones y derechos de ambas partes involucradas. A la fecha, ya se han causado daños a LUCKIA COLOMBIA SAS y a sus inversionistas, con las decisiones que inicialmente pretendió tomar la Junta Directiva con la derogatoria del Juego de Premio Inmediato y ahora con el proyecto de norma publicada.

La modificación del Acuerdo 2 de 2021 y cualquier incumplimiento a lo pactado en el Contrato de Concesión conllevaría el tener que reclamar un daño patrimonial cuantioso que por su magnitud todavía se está cuantificando, dado que se debe precisar sus dos componentes principales: daño emergente y lucro cesante.

- (i) **Daño emergente**: Porque al margen de lo ya acontecido se vislumbra un daño directo y cuantificable al patrimonio de LUCKIA debido a los cambios que ocasionaría la decisión de derogatoria, si esto implica que LUCKIA deje de operar al mediano plazo alguno de los juegos autorizados o que cualquier decisión al respecto altere las condiciones del mercado, genere costos adicionales en operación, produzca de alguna manera reducción en utilidades proyectadas, haga incurrir en gastos imprevistos, o en fin, altere de manera alguna en erogaciones por eventos no contemplados ni previsto al momento de la firma del contrato original.
- (ii) **Lucro cesante**: La mencionada derogatoria del Acuerdo 2 de 2021 ya amenaza con producir una disminución significativa en las oportunidades de negocio de LUCKIA y ha afectado la capacidad de LUCKIA para generar ingresos esperados a partir del contrato establecido. Consecuencia de lo anterior, se cuantificarán de forma más precisa las pérdidas susceptibles de sufrir ante una posible afectación a los términos de contrato, en términos de gastos incurridos y por supuesto, de ganancias que se habrían obtenido en circunstancias normales de cumplimiento contractual.

En resumen para esta observación, hacemos saber que la derogatoria del Acuerdo 2 de 2021 ya, desde su solo anuncio ha generado efectos nocivos para la operación, los cuales, de no entrar a corregirse de manera inmediata y contundente, extenderá el daño patrimonial entre los actuales operadores a proporciones enormes que, para el caso de Luckia, todavía no está en condiciones de cuantificar completamente ya que debe medir el daño para los accionistas (shareholders) y las partes interesadas (stakeholders) y esto implica hacerlo desde diferentes enfoques y métricas dependiendo de la naturaleza y el alcance que produzca el daño. No obstante, el contrato de concesión C1932, tiene una vigencia de 5 años, es decir, su plazo expiraría el 5 de marzo de 2028, y las proyecciones de la operación de los Juegos de Premio Inmediato se calcularían en aproximadamente 41.357.552.413COP de valor neto (GGR). Esto sin incluir los gastos en los que ha incurrido el concesionario en desarrollos tecnológicos, gastos de certificación, integración de juegos, marketing, estrategias promocionales que de manera aproximada pueden llegar a la suma de 8.739.473.945COP.

16. Que la Republica de Colombia y el Reino de España, el 31 de marzo de 2005 suscribieron un Acuerdo de promoción y protección recíproca de inversiones, cuyo propósito consiste en que cada parte promueva en su territorio, las inversiones de inversionistas de la otra parte Contratante. Dispone de manera expresa el numeral 3 del artículo 2 de dicho acuerdo:

“Las inversiones realizadas por inversionistas de una parte contratante en el territorio de la otra Parte Contratante recibirán un tratamiento justo y equitativo y disfrutarán de plena protección y seguridad, no obstaculizando en modo alguno, mediante medidas arbitrarias o discriminatorias, la gestión, el mantenimiento, el uso, el disfrute y la venta o liquidación de tales inversiones”.

El capital social de la sociedad LUCKIA COLOMBIA S.A.S., es en un 100% de una sociedad española, por lo que el presente acuerdo aplica de manera indiscutible a esta relación contractual y merece la protección del estado colombiano, por lo que su incumplimiento dará lugar a la presentación de las acciones judiciales e indemnizatorias previstas en el referido Acuerdo Internacional.

17. Hay falta de motivación del acto administrativo porque no contempla las razones de fondo justificando las condiciones de legalidad, necesidad y razonabilidad del acto. Por lo tanto el acto carecería de sus condiciones mínimas de validez que pueden además atentar contra derechos fundamentales como la libertad de empresa y libre competencia económica, así como el de preexistencia de la norma contractual para el caso de LUCKIA COLOMBIA SAS.

18. La inclusión del Juego de Premio Inmediato y la orden de supeditararlo al reglamento de juegos novedosos operados por internet nace de la propia Ley que manda su introducción al portafolio de Coljuegos y a través de contrato de concesión, firmado por COLJUEGOS al de LUCKIA COLOMBIA S.A.S., por lo que no resulta procedente la exclusión y limitación que trae el Acuerdo que es objeto de estas alegaciones.

19. Hay una falsa motivación del acto porque se sustenta de manera escueta que la junta considera que debe ser reglamentado el Keno por tratarse de un juego novedoso de carácter lotérico cuando en realidad el juego operado por Luckia Colombia es operado por internet, no es en vivo, y es del tipo Generador de Número Aleatorio (GNA), en el que consiste en que el jugador a cambio de una remuneración tiene la oportunidad de predecir el número, letra, imagen, símbolo y/o la combinación, secuencia o patrón entre ellos, lo cual debe coincidir con el resultado de un generador de números aleatorio (GNA) según lo determine las reglas del juego lo que por definición es un juego operado por internet con premio inmediato como los hay muchos similares al Keno como por ejemplo el Aviator, Space-man, y muchos otros.

20. La misma carencia de motivación del acto administrativo constituye una violación al principio de publicidad porque, como lo ha dicho la Jurisprudencia, según el artículo 209 de la Constitución Política la función pública se desarrolla

conforme a este principio, no hay una exposición clara del motivo que llevaron realmente a la entidad a restringir la operación de esta modalidad ya otorgada expresamente por otra norma superior.

- 21.** En su nuevo proyecto de acuerdo, la Empresa Industrial y Comercial del Estado Coljuegos incorpora elementos de actos administrativos generales a través del ejercicio de su potestad reglamentaria en el ámbito de los Juegos de Suerte y Azar, así como también, elementos de actos administrativos particulares.

En consecuencia, la norma propuesta trae un enfoque dual, que tiene a su vez unas implicaciones que son generales y otras, que por el contrario afectan situaciones particulares y concretas, lo que se traduce en decisiones que impactan directamente a sujetos específicos, como es el caso de Luckia con quien Coljuegos suscribió contrato de concesión que la habilitó para operar los Juegos de Premio Inmediato de AVIATOR y KENO V en el territorio nacional, lo que hace que del acto administrativo general que surgió a raíz de la modificación del Acuerdo 8 de 2020 mediante el Acuerdo 02 de 2021 se deriven los derechos particulares anunciados. Es esencial destacar que estos derechos particulares y concretos no pueden ser revocados sin el consentimiento previo, expreso y escrito de los respectivos titulares o sin recurrir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Además, consideramos que es inapropiado y problemático proponer que la Junta Directiva de Coljuegos emita reglamentos individuales para cada juego, ya que su potestad reglamentaria está diseñada para regular integralmente la modalidad a la que pertenece cada tipología particular de juego. Esta propuesta podría dar lugar a decisiones que favorezcan o perjudiquen claramente a una determinada empresa, lo que entra en conflicto directo con el principio de imparcialidad que debe prevalecer en la regulación de la industria de los juegos de suerte y azar donde la imparcialidad es fundamental para garantizar un equilibrio en el mercado y evitar así evitar cualquier forma de preferencia o discriminación entre los operadores. Por ejemplo, no se entiende el criterio con el que se avala la operación de unos juegos en desmedro de otros que igualmente están concesionados.

De otra parte, esta propuesta genera un traslape de funciones, ya que las empresas certificadoras están encargadas de dictaminar técnicamente los juegos sometidos a su consideración, como es el caso de KENO V, donde los laboratorios especializados han demostrado que este cumple con los estándares técnicos requeridos por la entidad para ser considerado juego de premio inmediato operados por internet. Sin embargo, la nueva normativa pasa por alto el dictamen y sin incluir detalles de los análisis técnicos, jurídicos, económicos y sociales, que son fundamentales para tomar una decisión de tal envergadura, decide considerar que KENO no hace parte de los juegos de premio inmediato, convirtiéndose en un antecedente inusual en la industria que, reitero, socava la imparcialidad en la toma de decisiones relacionadas con la regulación de los juegos.

- 22.** Finalmente causa demasiada extrañeza que la misma entidad defendió la expedición de Decreto 808 en sede de control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, tuvo la oportunidad de pronunciarse en contrario, pero lo hizo en su favor por considerarlo de mucha utilidad para la reactivación económica y ahora, sin

aparentes motivos, solo el de la simple competencia, sin existir quejas por indebida operación, o incumplimientos contractuales ni cualquier otro, se sustrae esta modalidad específica del Keno, que como lo hemos dicho es similar a muchos otros que se consideran de premio inmediato operado por internet.

Por lo expuesto,

III. SOLICITO

Se tengan en consideración las observaciones y alegaciones aquí efectuadas por la empresa cito LUCKIA COLOMBIA SAS y, de conformidad a las mismas, deje sin efecto cualquier trámite de aprobación del proyecto de modificación arriba indicado.

Atentamente,



LINA ANDREA GALLEGO RESTREPO

Representante legal

LUCKIA COLOMBIA SAS

Bogotá, 18 Octubre 2023

Señores
Coljuegos

Asunto: COMENTARIOS AL RADICADO "POR EL CUAL SE MODIFICA EL TÍTULO 1 DEL ACUERDO 08 DEL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2020 "POR EL CUAL SE APRUEBAN LOS REGLAMENTOS DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DEL ORDEN NACIONAL DE COMPETENCIA DE COLJUEGOS" MODIFICADO POR EL ACUERDO 02 DE 2021"

Estimados señores, de acuerdo al documento citado, desde la compañía Teclino SAS tenemos los siguientes comentarios:

- Entendemos que la lista de juegos aprobados es enunciativa y sobre juegos que pertenecen a la categoría juegos de premio inmediato, sin embargo, no debería ser restrictiva. No es clara la redacción sobre los juegos que de ahora en adelante necesitan condiciones especiales o no son permitidos en una primera instancia.
- Limitar la lista de juegos autorizados para una categoría a solo 3 títulos reduce las posibilidades que los operadores tenemos de ofertar diferentes juegos que utilizan las mismas mecánicas de los tres títulos listados y que además su estructura entra dentro de la definición de juego de premio inmediato que se mantiene en el artículo. Se desconocen además que en la actualidad un alto número de proveedores están en proceso de certificación y desarrollo de juegos que se clasifican según la ley como Juegos de premio inmediato.
- Establecer una lista cerrada, sin duda limita la posibilidad de aumentar la oferta de juego, lo cual es contrario al mandato legal que tiene Coljuegos, pero además tendrá un efecto negativo en las apuestas que se pueden recibir por esta categoría que se vuelve cada vez más popular y que no le compite a otras modalidades de juego reglamentadas. Lo anterior va en contravía de aumentar los derechos de explotación y por lo tanto de las posibilidades de crecimiento de los operadores, que enfocamos parte de nuestra estrategia comercial en fortalecer y ofrecer a los usuarios este tipo de juegos.
- La resolución no contempla el proceso para que nuevos juegos de este tipo puedan ser añadidos en el futuro, generando así una oferta amplia para los usuarios y permitiendo el desarrollo del negocio entregado a través del contrato de concesión a los operadores online y contrario a varias de las consideraciones establecidas en el marco regulatorio del acuerdo 8 de 2020.

Muchas gracias por su atención, esperamos que nuestros comentarios sean tenidos en cuenta pues estos buscan fortalecer nuestra relación comercial y fomentar el continuo desarrollo del tipo de contrato que operamos bajo concesión con ustedes.

Atentamente

Felipe Agüero
Country manager
Teclino SAS
RIVALO COLOMBIA

Medellín, 18 de octubre de 2023

Doctor

MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ

Presidente

JUNTA DIRECTIVA COLJUEGOS EICE

Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones al Proyecto de Acuerdo “*Por el cual se modifica el título 1 del acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 “por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de COLJUEGOS” modificado por el acuerdo 02 de 2021,*”

GLORIA EUGENIA LÓPEZ CUARTAS, como representante legal de la firma **TYML CONSULTORES S.A.S.** paso a presentarle respetuosamente nuestras observaciones al proyecto de la referencia:

1. Donde está el estudio técnico, fiscal y de impacto económico que la entidad desarrolló para contradecir abiertamente una Ley superior como lo un Decreto Legislativo? Porque en verdad que es palmaria la abierta contradicción con el Decreto 808 de 2020 emanado de la Presidencia de la República investida de claras facultades constitucionales que lo habilita como legislador en estados de emergencia como sucedió con la emergencia originada por la pandemia del Covid 19, toda vez que en el Decreto no se excluyen sino determinados juegos específicos plasmados en el Artículo 2 de la mencionada disposición, pero todos los demás de premio inmediato que puedan operar con un GNA (generación de número aleatorio) se pueda operar, ofrecer y jugar por internet, quedaron incluidos.
2. Se contradicen los postulados sociales del Estado, y mas aún los del Actual Gobierno, al que pertenece la entidad, puesto que hoy en día muchas personas de escasos recursos se dedican a la operación del Keno en cabeza de operadores de juegos novedosos ya habilitados expresa y puntualmente por la entidad.
3. Al parecer el proyecto confunde dos modalidades de Keno, uno que puede operarse en vivo y tendría mucha similitud a los juegos lotéricos, pero hay otro que se opera 100% por internet mediante plataformas que simulan la balotera, por lo mismo creemos que podrían coexistir como otros países como México.
4. En esta parte hacemos un llamado a vigilar el surgimiento de prácticas monopolísticas que irían no solo en contravía con las políticas del actual Gobierno del Cambio, sino además de nuestra propia norma de normas que así lo prohíbe en diversas disposiciones.
5. El proyecto plantea un desbordamiento de la facultad reglamentaria que tiene la Junta Directiva de Coljuegos toda vez que la norma que venimos citando de carácter superior no le permite ni le ordena incluir o excluir modalidades a *motu proprio*, por lo tanto solo le queda reglamentarlo como efectivamente lo reglamentó con el

Acuerdo 02 de 2021 que hoy pretende deroga parcialmente. Por lo tanto hay también una falta grave al principio de legalidad, desconociendo una norma que es clara y no le es dado al operador jurídico, por más carácter oficial que tenga, interpretar y mucho menos en sentido restrictivo, toda vez que no hay texto oscuro ni vacío legal.

6. No encontramos presentes en el proyecto la justificación de la necesidad y solo de manera superficial el de competencia, y esto es ya un gran defecto porque son dos principios que de cara a la Constitución y toda la jurisprudencia de los altos tribunales, deben ser guardados en el ejercicio de la potestad reglamentaria.
7. Además de los mencionados principios donde quedan los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, cuando muchas empresas hoy operan el keno bajo autorización de la misma entidad, y de hecho vienen ganándole terreno a la operación ilegal que se venía dando y aún se da en algunas zonas del país. Entonces vale preguntar: ¿Qué tiene planeado la entidad cuando se deje de operar esos puntos que hoy operan bajo la legalidad y recaudan recursos para la salud, si al fin y al cabo ya hay jugadores interesados en seguir jugando?
8. Al aprobar el proyecto se estarían violando los fines esenciales del Estado, el principio de Igualdad y el de Buena Fe, todo ellos de orden superior plasmados en nuestra Constitución Política.
9. Que tiene planeado hacer la entidad con los empleos que se perderán a raíz de la aprobación de este Acuerdo que hoy comentamos?
10. Que se ha pensado hacer con las empresas que ya firmaron contratos de arrendamiento, colaboración empresarial con cláusulas quizá penales, realizaron una inversión y ahora se verán sin la posibilidad del retorno de la misma porque los coge de sorpresa al igual que sus aliados de juegos novedosos?
11. Ya midió la entidad el riesgo de detrimento patrimonial del estado por las demandas que muy seguramente surgen en su contra?

Con lo anterior solicitamos la no aprobación del proyecto de acuerdo que venimos citando y pedimos a la entidad que de un lado realice un mejor análisis del proyecto y nos responda en sede de DERECHO DE PETICIÓN los interrogantes planteados en los términos de la Constitución y la Ley.

Atentamente,



GLORIA E. LÓPEZ C.

Consultora Jurídica

Bogotá 18 de octubre 2023

Doctor

LUIS EDUARDO SERNA F

COLJUEGOS EICE

lserna@coljuegos.gov.co

Ciudad

Referencia: Proyecto de Acuerdo "Por el cual se modifica el título 1 del Acuerdo 08 del 16 de septiembre de 2020 "Por el cual se aprueban los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional de competencia de Coljuegos" modificado por el Acuerdo 02 de 2021"

Asunto: Comentarios.

Respetado Dr. Serna

Cordial saludo:

En atención al proyecto de acuerdo de la referencia, en mi calidad de Director Legal y de Cumplimiento y actuando en nombre de GAMES AND BETTING S.A.S., se remiten a continuación, los respectivos comentarios dentro del plazo establecido:

Observación 1.

Ciertamente, la Junta Directiva por disposición del numeral 2º del artículo 10 del Decreto 4142 de 2011, tiene como una de sus funciones aprobar los reglamentos de los juegos de suerte y azar de competencia de la empresa. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que entre las funciones de Coljuegos, como empresa, se encuentran las de: (i) desarrollar y mantener una oferta de juegos de suerte y azar que permita la explotación efectiva del monopolio rentístico sobre los mismos, en los temas de su competencia; (ii) definir y ejecutar formas innovadoras para realizar el mercadeo de los juegos de suerte y azar de su competencia y (iii) definir y desarrollar diferentes esquemas de operación de los juegos de suerte y azar de su competencia que se requieran para la explotación efectiva del monopolio rentístico, incluida su operación



mediante terceros y/o en asocio con terceros, conforme reza el artículo 2° del decreto 1451 de 2015.

Lo anterior significa que la potestad de expedir reglamentos de juego reservada a la Junta Directiva debe guardar armonía y, especialmente, procurar porque esta función no afecte precisamente las funciones generales de la empresa del desarrollo y mantenimiento de la oferta de juegos, la innovación en el mercado y la efectividad en la explotación del monopolio rentístico.

Por lo anterior, consideramos que la decisión adoptada por la Junta Directiva de reglamentar tanto las modalidades y categorías de los juegos y así mismo las tipologías, si bien guarda sentido con la regulación de la Ley 643 de 2001 y el Acuerdo 8 de 2020 con sus modificaciones, resulta ser una desafortunada metodología de regulación pretender que sea la Junta Directiva la que reglamente un determinado juego de las diferentes tipos de juegos autorizados, como es lo que se entiende del proyecto de Acuerdo en el párrafo 1 del artículo primero.

Se debe propugnar, es porque la regulación sea lo suficientemente clara y precisa sobre la modalidad y tipo de juego que se autoriza, más no descendiendo hasta el nivel de que este cuerpo colegiado de la entidad, “*hiper regule*” reglamentando cada juego.

Esto en la práctica generará estancamiento en los procesos de autorizaciones de juegos, incertidumbre, inseguridad jurídica de cara a los proveedores de juego y operadores y así mismo inequidad en el mercado, pues, al establecerse en el proyecto de acuerdo, cuáles marcas de juego son las únicamente autorizadas y cuáles otras no, afecta incluso la libre competencia en el mercado y limita la integración de ofertas de juegos en el portafolio de operadores.

Entonces, si lo que se pretende, como lo dice la parte considerativa, es excluir algunas mecánicas que no son propias de los juegos de premio inmediato, esto se ha de hacer, bajo una adecuada técnica normativa que pueda definir lo más precisamente posible lo que se entiende por una modalidad de juego específico y, si se quiera, listar, que mecánicas no se ajustan a esa definición.

Este error de técnica es la que se revela en el proyecto de acuerdo, en el que, como se indica en el artículo primero, pretende “modificar el artículo 1.3.12 del Acuerdo 8 de 2020”, sin

embargo, la definición de la modalidad de juego de premio inmediato es exactamente igual a la norma vigente, solo que, en su párrafo primero taxativamente enlista unas marcas de juego y deja en la indefinición otras que solo se entenderán así cuando medie la reglamentación de la junta directiva a través de acuerdo y a continuación advierte que otras “modalidades de juego inmediato que no estén contempladas en dicho párrafo” no son autorizadas.

Nótese aquí un grave error de técnica, pues al indicar que “se entenderán como NO autorizadas aquellas modalidades de juego inmediato que no están contempladas en este párrafo”, la propia frase admite que existen otros juegos que también encajan en la definición de juego inmediato, pero sin justificación alguna las prohíbe, de tal manera que esto es una grave falencia de seguridad jurídica en la regulación.

Observación 2.

Consideramos, que no es función de la Junta Directiva reglamentar juegos a través de acuerdos, como lo expresa el modelo de resolución, dada la multiplicidad de juegos que pueden crearse a futuro, es una labor que no puede ser ejecutada de manera eficiente juego por juego.

Nuevamente, respecto al párrafo 1 del artículo primero, se revela que el regulador induce a error al mercado, dado que NO existen OTRAS modalidades de juego inmediato, en cambio, si existen cientos de juegos que cumplen con lo establecido en el Artículo 1.3.12, por lo anterior la redacción limita y confunde el campo de crecimiento de las plataformas de juego.

En cuanto al párrafo 2, no es cierto lo que expresa el regulador, pues no existe una modalidad denominada Keno, es importante recordar que la clasificación de un juego es de la órbita de análisis y concepto del laboratorio certificador, derivado de su matemática y funcionalidad.

¿En ese orden de ideas un juego podría llamarse de forma diferente y operar como Keno? El regulador no es claro en cuanto a la restricción que pretende establecer.

Asimismo, consideramos que se puede incurrir en errores técnicos en la práctica, pues la junta directiva no tiene la capacidad operativa ni conocimientos técnicos especiales para determinar si un juego en específico pueda o deba ser clasificado como Keno.

Observación 3.

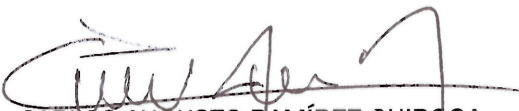
Teniendo en cuenta que algunas marcas de juego, que encajan dentro de la definición normativa de juego de premio inmediato, taxativamente no están contemplándose como autorizadas (pues allí se refiere solo a Aviator, Lucky Super 6 y Cops and Robbers) no se establece en el proyecto de acuerdo, lo que sucederá en ese tránsito legislativo, con los procesos en curso de autorización de algunos juegos que son de esa tipología de premio inmediato, como en nuestro caso sucede con la solicitud de autorización del juego Big Bass Crush.

En tal sentido, se podría afectar económicamente a los operadores que como nosotros, hemos incurrido en gastos de inversión y de integración de juegos que dada su matemática y funcionalidad son de premio inmediato, pero que sin justificación técnica alguna, se entienden como no autorizados a partir del parágrafo 1 del artículo primero del acuerdo.

Esto significa que solo se podría integrar esos juegos enunciados en el parágrafo 1 y ningún otro, pues ningún otro juego ha sido reglamentado por la Junta Directiva.

Agradecemos la atención prestada,

Cordialmente,



CARLOS AUGUSTO RAMÍREZ QUIROGA
DIRECTOR LEGAL Y CUMPLIMIENTO
GAMES AND BETTING S.A.S.,