

PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2026 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE JUEGO RESPONSABLE, PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y PREVENCIÓN DE DAÑOS ASOCIADOS A LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR OPERADOS POR INTERNET, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO: La presente ley tiene por objeto establecer medidas de prevención, información, control y juego responsable aplicables a los juegos de suerte y azar operados por internet, con el fin de proteger la salud mental y los derechos de los consumidores, impedir la participación de niños, niñas y adolescentes y reducir los daños sociales, familiares y económicos asociados al juego problemático.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN: La presente ley se aplica a los operadores autorizados de juegos de suerte y azar por internet; a quienes anuncien, promocionen, patrocinen, comercialicen o intermedien dichos juegos en el territorio nacional; y, en lo pertinente, a los proveedores de servicios de publicidad, medios de comunicación, plataformas digitales, afiliados e influenciadores que difundan comunicaciones comerciales dirigidas a personas ubicadas en el territorio colombiano.

Las medidas de inspección, vigilancia y control frente a la operación no autorizada se ejercerán conforme al régimen del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar y a las demás normas aplicables.

Las disposiciones de esta ley complementan el régimen propio del monopolio rentístico y la regulación técnica expedida por Coljuegos. No sustituyen los estándares administrativos vigentes que resulten compatibles ni impiden que la autoridad competente adopte requisitos técnicos más estrictos dentro de sus atribuciones legales.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de esta ley se entenderá por:

- a) Juego operado por internet: El juego de suerte y azar cuya participación, comercialización o pago se realiza por canales digitales;
- b) Comunicación comercial: Toda forma de publicidad, promoción, patrocinio, mercadeo de afiliación, mensaje directo, notificación, bono o incentivo destinado a promover la participación;
- c) Juego problemático: Patrón de conducta de juego que ocasiona o puede ocasionar daños personales, familiares, sociales, laborales, académicos o económicos;
- d) Autoexclusión: Manifestación voluntaria por la cual una persona solicita que se le impida

temporal o indefinidamente el acceso al juego;

e) Límites de juego: Topes de depósito, pérdida, apuesta o tiempo definidos por el jugador o exigidos por la regulación; y

f) Operador autorizado: Persona jurídica habilitada por la entidad administradora del monopolio para operar juegos por internet.

ARTÍCULO 4°. PRINCIPIOS: La interpretación y aplicación de la presente ley atenderá los principios de interés superior de los niños, niñas y adolescentes; prevención del daño; información clara, cierta, suficiente y oportuna; protección del consumidor; privacidad y seguridad de los datos; responsabilidad demostrada; proporcionalidad; enfoque de salud pública; y prevalencia de la realidad sobre la forma publicitaria o tecnológica empleada.

ARTÍCULO 5°. PROHIBICIÓN DE PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD Y VERIFICACIÓN DE IDENTIDAD: Se prohíbe el registro, depósito, apuesta, entrega de premios o cualquier forma de participación de personas menores de dieciocho (18) años en juegos de suerte y azar operados por internet.

Los operadores autorizados deberán implementar mecanismos confiables de identificación, autenticación y verificación de mayoría de edad antes de habilitar la cuenta y antes de permitir el retiro de premios. No bastará la simple declaración del usuario. La reglamentación determinará estándares de seguridad, trazabilidad y actualización, con observancia de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 y de los principios de necesidad, finalidad y circulación restringida.

Cuando existan indicios razonables de suplantación o uso de una cuenta por un menor de edad, el operador deberá suspender preventivamente las transacciones, activar el protocolo de verificación reforzada e informar al titular, sin perjuicio del debido proceso y de las actuaciones de la autoridad competente.

ARTÍCULO 6°. ADVERTENCIAS SANITARIAS E INFORMACIÓN OBLIGATORIA: Toda interfaz de registro, depósito o apuesta y toda comunicación comercial deberá incluir, en condiciones visibles, legibles, comprensibles y proporcionales al medio, las expresiones:

"Prohibido para menores de 18 años" y "Apostar puede causar adicción y afectar su salud mental y sus finanzas".

La advertencia deberá permanecer disponible durante el tiempo suficiente para su percepción. En mensajes sonoros audibles; en piezas audiovisuales será visual y audible; y en formatos digitales no podrá ocultarse mediante enlaces, desplazamientos o configuraciones predeterminadas.

Coljuegos, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará sus condiciones técnicas, tamaño, contraste, duración y ubicación, así como mensajes rotativos basados en evidencia, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 7°. PROTECCIÓN FRENTE A COMUNICACIONES COMERCIALES: Las comunicaciones comerciales de juegos de suerte y azar operados por internet deberán ser identificables como publicidad y no podrán:

- a) dirigirse a menores de edad ni difundirse en entornos cuyo público sea predominantemente menor de edad;
- b) utilizar menores, personajes, lenguaje, música o elementos diseñados principalmente para atraerlos;
- c) presentar el juego como medio para alcanzar éxito personal, reconocimiento social, estabilidad económica o solución de deudas;
- d) sugerir que la habilidad elimina el azar o garantiza resultados;
- e) ocultar condiciones materiales de bonos, cuotas o incentivos;
- f) inducir a recuperar pérdidas o a jugar de manera urgente, compulsiva o ilimitada y;
- g) Deberá usar información de autoexclusión, límites o señales de riesgo para personalizar publicidad.

Quien difunda publicidad por cuenta de un operador deberá verificar que este se encuentre autorizado e identificar de manera clara el carácter comercial del contenido.

ARTÍCULO 8°. RESTRICCIONES ESPECIALES DE DIFUSIÓN: Se prohíbe la difusión de comunicaciones comerciales de juegos de suerte y azar por internet en contenidos, eventos o espacios destinados principalmente a niños, niñas y adolescentes, así como en establecimientos educativos de educación preescolar, básica y media y en sus canales institucionales.

En servicios de televisión y radiodifusión sonora, la publicidad solo podrá emitirse entre las 10:00 p. m. y las 5:00 a. m., sin perjuicio de las reglas más restrictivas aplicables a la franja infantil. Se exceptúan las menciones neutrales indispensables para identificar un patrocinador, siempre que no incluyan cuotas, bonos, llamados a apostar ni enlaces de acceso.

En medios digitales deberán emplearse controles razonables de edad y excluirse los perfiles identificados como menores de edad. La ausencia de segmentación técnica no autoriza la difusión indiscriminada.

ARTÍCULO 9°. HERRAMIENTAS OBLIGATORIAS DE JUEGO RESPONSABLE: Los operadores autorizados deberán ofrecer, de forma gratuita, accesible y de activación inmediata:

- a) límites diarios, semanales y mensuales de depósito, pérdida, apuesta y tiempo;
- b) alertas de tiempo y gasto durante la sesión;
- c) pausas temporales;
- d) cierre de cuenta frente a incumplimientos en los límites;
- e) acceso visible y sencillo al procedimiento de autoexclusión y al correspondiente registro de autoexcluidos, conforme a la regulación vigente;
- f) historial descargable de depósitos, retiros, apuestas, premios, pérdidas netas y tiempo de juego; y
- g) información sobre canales de orientación y atención en salud mental.

Los aumentos de límites solo producirán efectos después de un periodo de enfriamiento no

inferior a veinticuatro (24) horas. Las disminuciones serán inmediatas. Ninguna herramienta podrá estar preconfigurada para inducir límites más altos ni podrá dificultarse mediante diseños engañosos.

ARTÍCULO 10. ARTICULACIÓN E INTEROPERABILIDAD DE LOS REGISTROS DE AUTOEXCLUIDOS: Los registros de autoexcluidos que los operadores autorizados deben crear, mantener actualizados y aplicar conforme al régimen vigente de juego responsable conformarán un sistema interoperable de alcance nacional, bajo la coordinación de Coljuegos. La presente ley no crea un registro paralelo ni sustituye los procedimientos de autoexclusión existentes.

La inscripción efectuada ante un operador autorizado de juegos de suerte y azar operados por internet deberá producir efectos frente a todos los operadores de la misma modalidad, en los términos, fases y condiciones técnicas que determine Coljuegos. Durante el periodo de autoexclusión no podrán habilitarse nuevas cuentas, aceptarse depósitos o apuestas ni remitirse comunicaciones comerciales al jugador autoexcluido.

Coljuegos establecerá los estándares de interoperabilidad, consulta, autenticación, actualización, trazabilidad y seguridad de la información. La implementación deberá aprovechar las herramientas y registros existentes y observar los principios de necesidad, finalidad, acceso restringido, seguridad y responsabilidad demostrada.

El tratamiento de datos personales se limitará a verificar y hacer efectiva la autoexclusión, acreditar el cumplimiento de las obligaciones legales y elaborar estadísticas anonimizadas.

Los operadores conservarán la calidad de responsables de las bases de datos bajo su administración.

Coljuegos solo tratará los datos estrictamente indispensables para la interoperabilidad cuando exista habilitación legal y técnica, de conformidad con la Ley 1581 de 2012 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. La reglamentación deberá armonizar este sistema con la Resolución de Coljuegos 20244000022654 de 2024, el Acuerdo 08 de 2020 y las disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan, sin reducir los niveles de protección ya alcanzados.

ARTÍCULO 11. DETECCIÓN TEMPRANA E INTERVENCIÓN PROPORCIONAL: Los operadores implementarán sistemas de monitoreo destinados a identificar patrones objetivos de riesgo, tales como aumentos abruptos de frecuencia o gasto, intentos reiterados de elevar límites, juego continuo por periodos prolongados o uso recurrente de medios de pago rechazados.

La respuesta será gradual y podrá incluir información personalizada, pausas obligatorias, verificación reforzada, limitación temporal o suspensión preventiva. Las decisiones automatizadas con efectos significativos deberán ser explicables, revisables por una persona y respetar el régimen de protección de datos personales. En ningún caso las señales de vulnerabilidad podrán utilizarse para intensificar la publicidad o los incentivos.

ARTÍCULO 12. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA OFERTA ILEGAL: Coljuegos priorizará la identificación, documentación y reporte de dominios, aplicaciones, perfiles, campañas publicitarias y medios de pago vinculados con la oferta no autorizada de juegos de suerte y azar. Para tal efecto, establecerá canales ágiles de denuncia, trazabilidad de reportes e intercambio de información con las autoridades competentes.

Los proveedores de publicidad, afiliados e influenciadores deberán verificar, antes de difundir una comunicación comercial, que el operador se encuentre autorizado. Cuando conozcan una orden o decisión ejecutoriada de la autoridad competente relativa a una oferta ilegal, deberán suspender la publicidad bajo su control, sin perjuicio de los recursos y garantías aplicables.

El Gobierno nacional podrá establecer protocolos de cooperación entre Coljuegos, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Fiscalía General de la Nación y las demás autoridades competentes. Las actuaciones se sujetarán al debido proceso, la libertad de expresión, la neutralidad de la red y la protección de datos personales. Esta disposición no crea facultades de bloqueo, interceptación o acceso a datos distintas de las previstas expresamente en la ley.

ARTÍCULO 13. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL: Corresponde a Coljuegos, en el marco de sus competencias, verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley por parte de los operadores autorizados. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus competencias en materia de protección al consumidor, publicidad engañosa y protección de datos personales; la Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ejercerán las competencias que les atribuya el ordenamiento respecto de los servicios y medios sometidos a su regulación.

Las autoridades coordinarán sus actuaciones para evitar duplicidad sancionatoria por los mismos hechos, sin perjuicio de la concurrencia de regímenes jurídicos cuando protejan bienes jurídicos distintos.

ARTÍCULO 14. RÉGIMEN SANCIONATORIO: El incumplimiento de los artículos 5 a 11 de la presente ley por parte de un operador autorizado constituirá infracción administrativa sancionable por Coljuegos, previo procedimiento sujeto al debido proceso, con:

- a) amonestación y orden de corrección;
- b) multa de cincuenta (50) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- c) suspensión de la operación hasta por seis (6) meses; o
- d) revocatoria de la autorización cuando exista reincidencia en una infracción grave o incumplimiento sistemático que comprometa la protección de menores o de personas autoexcluidas.

Para graduar la sanción se considerarán la gravedad y duración de la conducta, el número de personas afectadas, el beneficio económico obtenido, la capacidad económica del infractor, la diligencia desplegada, la reincidencia, la obstrucción a la vigilancia y la adopción de medidas de reparación o corrección. La sanción deberá ser necesaria, razonable y proporcional.

La publicidad difundida por terceros no exime al operador cuando la haya ordenado, financiado, autorizado o conocido sin adoptar medidas razonables para impedirla. Las demás autoridades aplicarán, dentro de sus competencias, los regímenes sancionatorios a su cargo.

ARTÍCULO 15. EDUCACIÓN, PREVENCIÓN E INFORMACIÓN PÚBLICA: El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y Coljuegos, dentro de sus competencias y disponibilidades presupuestales, incorporarán contenidos de alfabetización sobre probabilidades, riesgos financieros, diseño persuasivo, señales de juego problemático y rutas de atención. Las acciones dirigidas a comunidades educativas no podrán contener marcas, promoción ni patrocinio de operadores de juego.

ARTÍCULO 16. INFORMES Y EVALUACIÓN: Coljuegos publicará anualmente un informe agregado y anonimizado sobre autoexclusión, quejas, medidas de intervención, infracciones, sanciones y acciones contra la operación ilegal. A los tres (3) años de entrada en vigencia de la reglamentación, el Gobierno nacional presentará al Congreso informes periódicos anuales sobre evaluación de resultados y recomendaciones de ajuste.

ARTÍCULO 17. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL JUEGO PROBLEMÁTICO – SINIPJ: Créase el SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL JUEGO PROBLEMÁTICO SINIPJ como componente especializado del sistema de información del sector, administrado por Coljuegos en coordinación con el ministerio de salud y protección social, para integrar y analizar información necesaria para prevención, investigación y política pública.

El sistema podrá integrar como mínimo según las finalidades y límites legales: número de apostadores, frecuencia; depósitos; retiros; pérdidas netas; uso de múltiples operadores; modificaciones de límites; autoexclusión; reactivaciones; indicadores de riesgo y variables necesarias para análisis poblacional.

El Ministerio de Salud y Protección Social, Coljuegos y demás entidades con competencia legal podrán acceder a información individual únicamente cuando exista fundamento jurídico, finalidad determinada y garantías de reserva y seguridad, para la formulación de política pública, investigación y vigilancia poblacional con información agregada, anonimizada o estadísticamente procesada.

ARTÍCULO 18. REGLAMENTACIÓN, ARTICULACIÓN Y TRANSICIÓN: El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación deberá armonizarse con el régimen propio del monopolio rentístico y con los estándares técnicos expedidos por Coljuegos, evitando duplicidades y preservando los instrumentos de juego responsable que ofrezcan una protección igual o superior.

Los operadores dispondrán de seis (6) meses contados desde la expedición de la reglamentación para adecuar sus sistemas, contratos, comunicaciones comerciales y herramientas de juego responsable, salvo las prohibiciones relativas a menores de edad, operación no autorizada y publicidad engañosa, que serán exigibles desde la entrada en

vigencia de la ley. Las disposiciones administrativas vigentes continuarán aplicándose en cuanto no sean contrarias a esta ley hasta que sean modificadas o sustituidas por la autoridad competente.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY N° _DE 2026 CÁMARA

“Por medio de la cual se establecen medidas de juego responsable, protección de niños, niñas y adolescentes y prevención de daños asociados a los juegos de suerte y azar operados por internet, y se dictan otras disposiciones”.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, ALCANCE DE LA REVISIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa constituye una versión integralmente revisada del Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara, cuyo trámite concluyó por aplicación del artículo 190 de la Ley 5.^a de 1992. La reformulación no se limita a introducir modificaciones de redacción, sino que redefine el alcance de la intervención legislativa con el propósito de establecer un marco legal mínimo, uniforme y complementario para la prevención y mitigación de los daños asociados a la operación de juegos de suerte y azar por internet.¹

En concordancia con los artículos 44, 49, 78, 333 y 336 de la Constitución Política, el proyecto concentra su contenido en seis ámbitos estrechamente relacionados: i) la protección reforzada de niños, niñas y adolescentes; ii) la garantía de información clara, suficiente, verificable y no engañosa para los consumidores; iii) la regulación de la publicidad, el patrocinio y las demás formas de comunicación comercial; iv) el fortalecimiento de las herramientas de juego responsable, particularmente los

TELÉFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCIÓN

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

límites de juego y la autoexclusión; v) la adopción de mecanismos de coordinación para enfrentar la oferta ilegal; y vi) la determinación legal de las conductas constitutivas de infracción y de las sanciones administrativas aplicables.

1.1. Observaciones formuladas durante el trámite legislativo precedente

El informe de ponencia negativa para primer debate, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 597 del 29 de mayo de 2026, formuló, en términos generales, cuatro objeciones a la iniciativa precedente:

1. La existencia de regulación administrativa expedida previamente por Coljuegos en materia de juego responsable, publicidad y autoexclusión.
2. El eventual riesgo de duplicidad normativa, sobrerregulación e inseguridad jurídica.
3. La consideración según la cual una parte significativa del acceso de menores de edad se produce a través de plataformas ilegales o no autorizadas, y no necesariamente mediante operadores que actúan dentro del mercado regulado.
3. El empleo de categorías, expresiones y mecanismos de intervención que podían no corresponder plenamente con el enfoque técnico contemporáneo de prevención, reducción del riesgo, autonomía personal y protección de las personas consumidoras.

Estas observaciones fueron acogidas como insumos para la revisión de la iniciativa, por consiguiente, el nuevo texto no parte de la premisa de que exista un vacío regulatorio absoluto ni desconoce las competencias técnicas y administrativas de Coljuegos. Por el contrario, reconoce expresamente el desarrollo regulatorio efectuado por esa entidad, entre otros instrumentos, mediante el Acuerdo 08 de 2020¹ y las resoluciones expedidas en materia de juego responsable, publicidad, patrocinio, promoción, comunicación comercial y autoexclusión.

En particular, se tiene en cuenta que la Resolución 20214000036784² de 2021 estableció lineamientos sobre juego responsable y contempló procedimientos y registros de autoexclusión a cargo de los operadores. Asimismo, se reconoce que tales disposiciones fueron posteriormente actualizadas, consolidadas y sustituidas por la Resolución 20244000022654³ de 2024. En consecuencia, la iniciativa revisada no propone la creación de un registro paralelo que duplique los

¹ Acuerdo 08 de 2020 de la Junta Directiva de Coljuegos

² Resolución No. 20214000036784 del 12 de diciembre de 2021 "Por medio de la cual se establecen los lineamientos en materia de juego responsable".

³ Resolución No. 20244000022654 del 16 de octubre de 2024 "Por medio de la cual se deroga la Resolución No. 20214000036784 del 12 de diciembre de 2021 y se establecen nuevas disposiciones y lineamientos en materia de juego responsable".

instrumentos existentes, sino que establece las bases legales necesarias para avanzar hacia su articulación e interoperabilidad, con observancia de los principios de finalidad, necesidad, acceso restringido, seguridad y confidencialidad previstos en el artículo 15 de la Constitución Política y en la Ley 1581 de 2012.

1.2. Necesidad de una regulación con rango legal

La existencia de regulación administrativa previa no elimina, por sí sola, la necesidad de intervención legislativa. La ley y el reglamento cumplen funciones diferentes y complementarias dentro del ordenamiento jurídico. Mientras la regulación expedida por Coljuegos puede establecer condiciones operativas, contractuales y técnicas aplicables a los concesionarios, corresponde al legislador determinar los elementos estructurales de la política pública cuando las medidas adoptadas: afectan o delimitan el ejercicio de derechos constitucionales; imponen deberes a personas que no tienen una relación contractual directa con Coljuegos; requieren aplicación uniforme en todo el territorio nacional; establecen mecanismos de circulación o interoperabilidad de datos personales; distribuyen competencias entre distintas autoridades administrativas; o definen infracciones y sanciones sometidas a reserva de ley.

En efecto, el ámbito subjetivo de la iniciativa no se limita a los operadores autorizados, también comprende, de acuerdo con la función que cada sujeto desempeña, a anunciantes, patrocinadores, agencias, medios de comunicación, plataformas digitales, afiliados e influenciadores que intervengan en la difusión de comunicaciones comerciales relacionadas con juegos de suerte y azar operados por internet. Frente a estos actores, las obligaciones no pueden fundarse exclusivamente en contratos de concesión de los que no son parte, sino que requieren una fuente legal general, sin perjuicio de la aplicación concurrente de la Ley 1480 de 2011, particularmente de sus disposiciones sobre información, publicidad engañosa y protección contractual del consumidor.

De igual manera, la determinación de las infracciones y sanciones administrativas debe sujetarse al artículo 29 de la Constitución Política. Por esa razón, el texto revisado elimina la habilitación genérica para que el Gobierno nacional cree sanciones por vía reglamentaria y establece directamente los elementos esenciales del régimen sancionatorio: sujetos responsables, conductas reprochables, clases de sanción, criterios de graduación, autoridades competentes y garantías del procedimiento. El reglamento podrá desarrollar aspectos técnicos y operativos, pero no crear autónomamente infracciones ni sanciones carentes de fundamento legal previo.

Esta distribución normativa resulta compatible con los artículos 114 y 150 de la Constitución, que atribuyen al Congreso la función de hacer las leyes, y con el artículo 336 superior, que somete los juegos de suerte y azar a un monopolio

rentístico y reserva al legislador la definición de su organización, administración, control y explotación. Se articula, además, con la Ley 643 de 2001 —régimen propio del monopolio rentístico—, con el Decreto Ley 4142 de 2011 —que determina la estructura y las funciones de Coljuegos— y con el Decreto 1068 de 2015, compilatorio de la reglamentación del sector de Hacienda y Crédito Público.

Por tanto, la iniciativa adopta un criterio de complementariedad y especialidad normativa: la ley establece los principios, garantías, deberes mínimos, prohibiciones y consecuencias jurídicas esenciales, mientras que Coljuegos conserva la competencia para desarrollar y actualizar las especificaciones técnicas relacionadas con la identificación y autenticación de jugadores, los sistemas de monitoreo, los procedimientos de autoexclusión, la transmisión de información, la interoperabilidad, las características de las advertencias y las demás condiciones operativas que requieran adaptación tecnológica periódica.

1.3. Tratamiento diferenciado de la operación autorizada y de la oferta ilegal

La revisión también acoge la observación relativa a la incidencia de las plataformas ilegales en el acceso de menores de edad, sin embargo, la circunstancia de que una parte relevante del riesgo provenga de operadores no autorizados no exonera al mercado legal del cumplimiento de estándares de diligencia, información, verificación de identidad, publicidad responsable y protección del consumidor.

En consecuencia, el proyecto diferencia expresamente dos ámbitos de intervención, por una parte, fortalece los deberes exigibles a los operadores autorizados, cuya actividad puede ser supervisada mediante los instrumentos administrativos, contractuales y tecnológicos de Coljuegos. Por otra, establece mecanismos de cooperación institucional para la identificación de dominios, aplicaciones, perfiles, campañas publicitarias y medios de pago vinculados con la explotación no autorizada de juegos de suerte y azar.

Esta segunda línea de intervención deberá desarrollarse dentro de las competencias legales de cada autoridad y con respeto por el debido proceso, la protección de datos personales, la libertad de expresión, la neutralidad de la red y la reserva judicial cuando resulte aplicable. En ningún caso la iniciativa debe interpretarse como una habilitación general e indeterminada para acceder a información privada, bloquear contenidos o restringir servicios sin fundamento legal, motivación suficiente y procedimiento previo.

1.4. Coherencia material y unidad de materia

Finalmente, el texto revisado preserva un único núcleo temático: la prevención de daños y la protección reforzada de niños, niñas, adolescentes y consumidores frente a los riesgos propios de los juegos de suerte y azar operados por internet.

Las disposiciones sobre verificación de identidad y mayoría de edad, publicidad, advertencias, límites de depósito y apuesta, pausas, autoexclusión, detección temprana de patrones de riesgo, tratamiento de datos, control de la operación ilegal, supervisión y régimen sancionatorio no constituyen materias aisladas. Por el contrario, integran un sistema regulatorio orientado a una finalidad común y presentan entre sí conexidad:

Temática, porque todas regulan aspectos de los juegos de suerte y azar operados por internet.

Causal, porque responden a los riesgos derivados de la disponibilidad permanente, la inmediatez de las transacciones, la exposición publicitaria y la facilidad de acceso en el entorno digital.

Teleológica, porque persiguen la prevención de daños, la protección de menores y la garantía de los derechos de los consumidores.

Sistemática, porque conforman un conjunto coordinado de obligaciones, instrumentos preventivos, competencias de supervisión y consecuencias jurídicas.

En esa medida, la iniciativa satisface el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política y desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Asimismo, mantiene correspondencia entre el título y el contenido del articulado, de conformidad con el artículo 169 superior. Se excluyen, por tanto, disposiciones ajenas a dicho núcleo regulatorio, tales como modificaciones tributarias, cambios en la destinación de las rentas del monopolio, creación de fondos sin soporte fiscal o regulación de materias deportivas que no guarden relación directa con la publicidad y el patrocinio de las apuestas.

En síntesis, la nueva formulación no sustituye la regulación técnica de Coljuegos ni reproduce innecesariamente sus disposiciones. Su propósito consiste en dotar de fundamento legal, alcance general y estabilidad normativa a aquellos elementos que, por involucrar derechos fundamentales, protección del consumidor, tratamiento de datos personales, deberes frente a terceros, coordinación interinstitucional y ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, no deben depender exclusivamente del reglamento o de las condiciones particulares de los contratos de concesión.

2. PROBLEMA REGULATORIO Y NECESIDAD DE INTERVENCIÓN LEGISLATIVA

2.1. Riesgos particulares del entorno digital

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

La operación de juegos de suerte y azar por internet presenta características técnicas, comerciales y conductuales que incrementan la exposición de los usuarios y justifican la adopción de medidas específicas de prevención y control. A diferencia de los establecimientos presenciales, las plataformas digitales permiten apostar de manera permanente, inmediata y remota, desde dispositivos personales y mediante sistemas de pago que reducen la percepción material del gasto.

A ello se suman la rápida repetición de las apuestas, la utilización de bonos e incentivos, las notificaciones individualizadas, la personalización algorítmica de contenidos y la posibilidad de emplear información sobre el comportamiento del usuario para orientar promociones comerciales. Estos elementos disminuyen las barreras temporales, físicas y económicas que tradicionalmente separaban a la persona del acto de apostar y pueden dificultar la valoración acumulada del tiempo empleado, los recursos comprometidos y las pérdidas experimentadas.

Lo anterior no significa que toda participación en juegos de suerte y azar constituya una conducta problemática ni que deba presumirse la existencia de un trastorno mental. La intervención legislativa parte de un enfoque preventivo y proporcional: reconoce la autonomía de las personas adultas para participar en actividades legalmente autorizadas, pero exige que dicha decisión sea informada, libre de prácticas engañosas y acompañada de herramientas efectivas de autocuidado.

2.2. Dimensión estructural del problema

Los riesgos asociados al juego por internet no pueden atribuirse exclusivamente a las decisiones individuales del jugador. También dependen de la arquitectura de las plataformas, el diseño de las interfaces, la velocidad de las transacciones, la transparencia de los bonos e incentivos, los mecanismos de verificación de identidad, la facilidad para establecer o modificar límites, la intensidad de la publicidad y el tratamiento de datos relacionados con patrones de juego o situaciones de vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el problema regulatorio tiene una dimensión estructural. El Estado no solo debe informar sobre los riesgos, sino garantizar condiciones mínimas para que las decisiones del consumidor sean autónomas y conscientes. Esto exige controles de acceso, información clara y verificable, límites configurables, periodos de enfriamiento, procedimientos efectivos de autoexclusión, protección de datos personales, intervención gradual ante señales objetivas de riesgo y mecanismos de inspección, vigilancia y control.

La protección debe ser particularmente estricta frente a niños, niñas y adolescentes. La prohibición de su participación resulta insuficiente si no está acompañada de mecanismos confiables de identificación, autenticación y verificación de mayoría de

edad, así como de medidas frente a la suplantación, el uso de cuentas de terceros y la publicidad dirigida directa o indirectamente a este grupo poblacional.

El marco regulatorio también debe diferenciar entre el mercado autorizado y la oferta clandestina. Los operadores legales están sometidos a contratos de concesión, requerimientos técnicos y supervisión estatal, mientras que las plataformas no autorizadas eluden los controles de identidad, las políticas de juego responsable y los deberes de reporte. En consecuencia, la iniciativa combina obligaciones preventivas para el mercado regulado con instrumentos de cooperación institucional destinados a identificar y controlar la oferta ilegal.

2.3. Insuficiencia relativa de la regulación administrativa

Coljuegos ha expedido disposiciones técnicas relevantes en materia de operación por internet, publicidad, juego responsable, límites y autoexclusión. Este desarrollo administrativo constituye un antecedente necesario y un componente esencial del régimen sectorial. Por consiguiente, la iniciativa no parte de la existencia de un vacío normativo absoluto ni pretende sustituir las competencias técnicas del regulador.

Sin embargo, la regulación administrativa y contractual no agota el margen de configuración normativa atribuida al Congreso por los artículos 114, 150 y 336 de la Constitución Política. Algunas medidas comprometen derechos, prohibiciones, deberes y consecuencias jurídicas que requieren fundamento legal, especialmente cuando se proyectan sobre sujetos que no son concesionarios de Coljuegos, imponen restricciones generales a la comunicación comercial, habilitan el tratamiento interoperable de datos personales o establecen infracciones y sanciones administrativas.

La necesidad de intervención legislativa se sustenta, por tanto, en las siguientes razones:

- a. Extensión subjetiva de las obligaciones. La ley puede establecer deberes exigibles no solo a los operadores autorizados, sino también, en lo pertinente, a anunciantes, patrocinadores, medios de comunicación, plataformas digitales, afiliados e influenciadores que intervengan en la promoción de apuestas dirigidas al mercado colombiano.
- b. Uniformidad de los estándares de protección. Los derechos de los consumidores y la protección de los menores no pueden depender exclusivamente de las condiciones particulares de cada contrato de concesión. Se requieren mínimos legales comunes para todos los operadores y canales de difusión.
- c. Limitación de la comunicación comercial. Las restricciones sobre contenido, destinatarios, horarios, bonos, patrocinio y segmentación publicitaria inciden en la

libertad económica y en la comunicación comercial. Por ello, sus elementos esenciales deben estar definidos por el legislador, sin perjuicio de la reglamentación técnica.

d. Interoperabilidad de la autoexclusión. Aunque la regulación vigente exige a los operadores implementar procedimientos y registros de autoexcluidos, la eficacia nacional y multioperador de esta decisión requiere una habilitación legal que determine su finalidad, alcance, efectos y garantías de protección de datos.

e. Reserva legal sancionatoria. La definición de las conductas sancionables, las clases de sanción y los criterios de graduación no puede quedar entregada íntegramente al reglamento. Los artículos 29 de la Constitución y 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exigen respeto por los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, culpabilidad, razonabilidad y proporcionalidad.

f. Coordinación institucional. La intervención de Coljuegos, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la Superintendencia Financiera y las autoridades judiciales exige una distribución clara de competencias y mecanismos que eviten vacíos, superposiciones o duplicidad sancionatoria.

g. Protección constitucional reforzada. Los artículos 15, 44, 49 y 78 de la Constitución imponen al legislador deberes relacionados con la protección de datos personales, la prevalencia de los derechos de los menores, la prevención en salud y la defensa de consumidores y usuarios.

2.4. Complementariedad entre la ley y la regulación técnica

La iniciativa adopta un modelo de complementariedad normativa y no regresividad. La ley no reemplaza los acuerdos, resoluciones, requerimientos técnicos ni condiciones contractuales expedidos por Coljuegos. Estos instrumentos continuarán aplicándose en cuanto sean compatibles con la nueva regulación y podrán ser modificados o actualizados por la autoridad competente según la evolución tecnológica, comercial y epidemiológica del sector.

Corresponde a la ley definir los sujetos obligados, los derechos protegidos, las prohibiciones esenciales, los deberes mínimos, las habilitaciones para el tratamiento de datos, las competencias administrativas y los elementos estructurales del régimen sancionatorio. A Coljuegos le corresponderá desarrollar las especificaciones operativas, los estándares de autenticación e interoperabilidad, las características técnicas de las advertencias, los mecanismos de reporte y los procedimientos de supervisión.

De este modo, la intervención legislativa no duplica la regulación vigente. Le proporciona fundamento legal, extiende su eficacia frente a actores externos al vínculo concesional, unifica los mínimos de protección y preserva la capacidad técnica del regulador para responder oportunamente a los cambios propios del entorno digital.

3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

3.1. Competencia del Congreso y reserva legal en materia de juegos de suerte y azar.

El Congreso de la República es competente para expedir la regulación propuesta de conformidad con los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, que le atribuyen la función de hacer las leyes y, por medio de ellas, regular las actividades económicas, proteger los derechos de consumidores y usuarios y establecer los elementos esenciales de los regímenes administrativos sancionatorios.

Esta competencia encuentra un fundamento específico en el artículo 336 superior, conforme al cual los juegos de suerte y azar se encuentran sometidos a un monopolio rentístico cuya organización, administración, control y explotación deben ser determinados por la ley. Esta reserva legal no se limita a establecer la titularidad estatal del monopolio o la destinación de sus rentas. También comprende la definición de las condiciones esenciales bajo las cuales puede autorizarse, promocionarse, comercializarse y supervisarse la actividad.

En consecuencia, corresponde al legislador determinar los sujetos obligados, los deberes mínimos de protección, las prohibiciones aplicables, las competencias administrativas y los elementos esenciales del régimen sancionatorio. Coljuegos conserva la facultad de desarrollar los aspectos técnicos y operativos que requieran actualización especializada, siempre dentro del marco establecido por la Constitución y la ley.

Esta distribución normativa permite conciliar la reserva legal con la capacidad técnica del regulador: la ley fija los contenidos esenciales y las garantías de los ciudadanos, mientras que la reglamentación administrativa desarrolla los mecanismos tecnológicos, procedimientos de reporte, estándares de verificación y demás aspectos operativos necesarios para su aplicación.

3.2. Protección prevalente de niños, niñas y adolescentes

El artículo 44 de la Constitución reconoce el carácter fundamental y prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Esta protección reforzada impone

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

al Estado, la familia y la sociedad obligaciones positivas de prevención frente a actividades que puedan comprometer su desarrollo integral, su patrimonio o su salud mental.

En el contexto de las apuestas por internet, la prohibición de participación de menores no puede agotarse en una declaración formal. Su eficacia exige mecanismos confiables de identificación, autenticación y verificación de mayoría de edad; protocolos frente a indicios de suplantación; suspensión preventiva de cuentas utilizadas irregularmente; y prohibiciones expresas sobre publicidad, contenidos o incentivos dirigidos directa o indirectamente a menores.

La prevalencia constitucional de sus derechos también justifica que la regulación actúe sobre el diseño y la distribución de la publicidad. En consecuencia, pueden prohibirse personajes, lenguajes, imágenes, influenciadores o elementos especialmente atractivos para este grupo poblacional, así como la difusión de comunicaciones comerciales en entornos educativos, contenidos infantiles o perfiles digitales identificados como pertenecientes a menores.

Estas medidas desarrollan, además, los principios de interés superior y prevalencia consagrados en los artículos 8 y 9 de la Ley 1098 de 2006.

3.3. Derecho a la salud y enfoque preventivo

Los artículos 48 y 49 de la Constitución reconocen la seguridad social y la salud como servicios públicos y derechos cuya garantía comprende acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. En concordancia con la Ley 1616 de 2013 y sus modificaciones, la protección de la salud mental requiere una actuación intersectorial dirigida a fortalecer factores protectores y reducir condiciones de riesgo.

La iniciativa desarrolla este mandato desde una perspectiva preventiva. No presume que toda participación adulta en juegos de suerte y azar constituya una enfermedad ni convierte la actividad autorizada en una práctica ilícita. Tampoco atribuye a Coljuegos o a los operadores funciones de diagnóstico o tratamiento clínico.

Las medidas propuestas buscan reducir factores objetivos de riesgo mediante información comprensible, advertencias, límites de depósito y pérdida, periodos de enfriamiento, pausas, autoexclusión e intervención gradual ante patrones de comportamiento que puedan generar daños. Su finalidad es facilitar decisiones informadas y permitir que las personas conserven un control efectivo sobre su participación.

3.4. Protección de consumidores y usuarios

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

El artículo 78 de la Constitución faculta al Estado para intervenir en la producción y comercialización de bienes y servicios, garantizar la calidad de la información suministrada al público y establecer responsabilidades por los daños ocasionados a consumidores y usuarios.

En los juegos operados por internet existe una asimetría informativa entre el operador y el consumidor. El operador conoce el funcionamiento del producto, las probabilidades, las condiciones de los bonos, los mecanismos de diseño de la interfaz y los patrones de comportamiento del usuario. Este último, en cambio, puede desconocer el costo acumulado de su participación, las restricciones de los incentivos o la forma en que sus datos son utilizados para personalizar comunicaciones comerciales.

Por ello, la iniciativa exige información clara, cierta, suficiente, verificable y oportuna; prohíbe ocultar condiciones materiales de bonos o promociones; impide presentar las apuestas como mecanismo de éxito, inversión o solución económica; y garantiza acceso al historial de depósitos, retiros, apuestas, premios, pérdidas y tiempo de juego.

Estas disposiciones complementan el Estatuto del Consumidor y responden a las particularidades de un servicio digital caracterizado por la inmediatez, la repetición y la personalización de la oferta.

3.5. Libertad económica e intervención estatal

El artículo 333 de la Constitución reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, pero dispone que su ejercicio tiene límites en el bien común y que la ley podrá delimitarlo cuando lo exijan el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.

Los juegos de suerte y azar no constituyen una actividad económica ordinaria. Se encuentran sometidos al monopolio rentístico del artículo 336 y, por tanto, a un régimen especial de autorización, explotación, vigilancia y control. Los operadores no ostentan un derecho absoluto a desarrollar o promocionar la actividad sin restricciones, sino una habilitación condicionada al cumplimiento del régimen legal, reglamentario y contractual.

Las medidas previstas no prohíben la operación autorizada ni eliminan la posibilidad de realizar publicidad. Establecen condiciones destinadas a proteger derechos constitucionales y a reducir riesgos asociados con la actividad. La verificación de edad, las advertencias, los límites de juego, la autoexclusión y las restricciones publicitarias constituyen cargas razonables vinculadas con la naturaleza especialmente regulada del sector.

3.6. Intimidad, habeas data y protección de información sensible

El artículo 15 de la Constitución garantiza los derechos a la intimidad, al buen nombre y al habeas data. Su aplicación resulta especialmente relevante porque la operación digital requiere tratar información sobre identidad, medios de pago, transacciones, límites, patrones de comportamiento y decisiones de autoexclusión.

La utilización de estos datos debe sujetarse a los principios de legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso restringido, seguridad y confidencialidad previstos en la Ley 1581 de 2012. En particular, la información relacionada con señales de riesgo o autoexclusión no podrá emplearse para intensificar la publicidad, ofrecer bonos personalizados o inducir al usuario a continuar apostando.

La interoperabilidad de los registros de autoexcluidos deberá limitarse a la información estrictamente necesaria para impedir el acceso, verificar el cumplimiento de la medida y producir estadísticas anonimizadas. Cualquier tratamiento adicional requerirá fundamento jurídico, finalidad determinada y observancia de los derechos de los titulares.

3.7. Debido proceso y legalidad sancionatoria

El artículo 29 de la Constitución extiende las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa sancionatoria. De esta disposición se derivan los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, contradicción, defensa, proporcionalidad y prohibición de doble sanción por los mismos hechos cuando exista identidad de sujeto, causa y fundamento.

En virtud de la reserva de ley, el reglamento no puede crear autónomamente infracciones o sanciones administrativas. Corresponde al Congreso definir, con suficiente precisión, las conductas sancionables, las clases de sanción, las autoridades competentes y los criterios de graduación. La potestad reglamentaria podrá desarrollar el procedimiento y los aspectos técnicos, pero no sustituir la decisión legislativa sobre los elementos esenciales de la responsabilidad.

El proyecto atiende estas exigencias al vincular las infracciones con obligaciones expresamente establecidas, prever sanciones determinadas y establecer criterios como la gravedad, duración, reincidencia, beneficio económico, número de afectados, capacidad económica y adopción de medidas correctivas.

3.8. Constitucionalidad de las restricciones a la publicidad

Las comunicaciones comerciales se encuentran amparadas constitucionalmente,

pero no reciben el mismo nivel de protección que la expresión política, artística, académica o informativa. Su finalidad consiste principalmente en promover una actividad económica y, por ello, pueden ser sometidas a mayores exigencias de veracidad, transparencia y responsabilidad.

Las restricciones contempladas persiguen finalidades constitucionalmente legítimas: proteger a los menores, prevenir daños en la salud mental, garantizar información adecuada al consumidor y evitar prácticas comerciales abusivas o engañosas.

Las medidas también resultan idóneas, necesarias y proporcionadas porque: 1. Se aplican a prácticas publicitarias concretamente identificadas. 2. Distinguen entre medios audiovisuales, sonoros y digitales. 3. Establecen horarios determinados, en lugar de prohibiciones indefinidas. 4. Prohíben mensajes que oculten riesgos, exploten pérdidas o presenten el juego como solución financiera. 5. Permiten menciones neutrales de patrocinio que no incluyan cuotas, bonos, enlaces o llamados a apostar. 6. Exigen segmentación razonable sin imponer una prohibición absoluta de publicidad dirigida a adultos y, 7. Refuerzan la protección únicamente cuando el público está compuesto predominantemente por menores o personas especialmente vulnerables.

En consecuencia, la iniciativa alcanza un equilibrio constitucionalmente admisible entre la libertad económica y la comunicación comercial, por una parte, y la protección de la infancia, la salud, los consumidores y los datos personales, por otra.

4. Marco legal y regulatorio colombiano

La regulación de los juegos de suerte y azar operados por internet se inscribe en un régimen jurídico especial, conformado por disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, contractuales, técnicas, sanitarias, publicitarias, de protección al consumidor y de tratamiento de datos personales. En consecuencia, la iniciativa no parte de la inexistencia de regulación, sino de la necesidad de articularla, complementarla y dotar de fundamento legal a determinadas obligaciones, prohibiciones y consecuencias que no deben depender exclusivamente de actos administrativos o contratos de concesión.

La Ley 643 de 2001 establece el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar y desarrolla el mandato contenido en el artículo 336 de la Constitución Política. Conforme a esta ley, la explotación, organización, administración, operación, control, fiscalización y regulación de esta actividad se encuentran sometidas a la intervención del Estado, debido a su finalidad social prevalente y a la destinación de sus rentas a la financiación de los servicios de

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

salud.

El artículo 4 de la Ley 643 de 2001 identifica los juegos prohibidos y las prácticas no autorizadas. Entre ellas se encuentran el ofrecimiento o venta de juegos de suerte y azar a menores de edad y la circulación, venta u operación de juegos que no cuenten con autorización de la autoridad competente, desconozcan las reglas aplicables o excedan los límites autorizados. Estas prohibiciones constituyen el fundamento legal de los controles de acceso, verificación de edad y actuaciones estatales contra la oferta clandestina.

Por su parte, el artículo 38 de la misma ley, modificado por el artículo 93 de la Ley 1753 de 2015, establece que un juego opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios se realizan exclusivamente por ese medio, previo registro del jugador en un sitio o portal autorizado, y su mecánica se soporta en un generador de números aleatorios virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no sean controlados. Esta definición permite diferenciar los juegos efectivamente operados por internet de aquellos en los que este constituye únicamente un canal de comercialización.

El registro previo del jugador cumple una función central dentro del sistema regulatorio. No se limita a habilitar la apertura de una cuenta, sino que constituye el presupuesto técnico para verificar la identidad y la mayoría de edad, prevenir la suplantación, controlar las transacciones, aplicar límites, hacer efectiva la autoexclusión, garantizar el pago de premios y permitir la supervisión estatal. Por esa razón, el proyecto fortalece las obligaciones de identificación y autenticación, sin desconocer los requerimientos técnicos existentes.

El Decreto Ley 4142 de 2011 creó la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar — Coljuegos— y le asignó, respecto de los juegos de competencia nacional, funciones de administración, explotación, operación, fiscalización, regulación y control. El Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, compila las disposiciones reglamentarias relacionadas con el sector y complementa el marco institucional dentro del cual actúa la entidad.

En ejercicio de estas competencias, la Junta Directiva de Coljuegos expidió el Acuerdo 08 de 2020, mediante el cual se compilaron los reglamentos de los juegos de suerte y azar del orden nacional. Para los juegos operados por internet, este instrumento contempla condiciones relacionadas con el registro e identificación de jugadores, los programas de juego responsable, los mecanismos de autocontrol, la definición de límites y los procedimientos de autoexclusión.

En particular, el régimen técnico reconoce la autoexclusión como una herramienta mediante la cual el jugador solicita que se le impida participar temporalmente en

uno o varios juegos o acceder a una plataforma. Esta medida comporta para el operador la obligación de disponer de un procedimiento accesible, aplicar efectivamente la restricción y conservar el registro correspondiente. Igualmente, la regulación contempla la posibilidad de que los jugadores establezcan límites relacionados con el tiempo, el gasto, los depósitos o las pérdidas.

La existencia de estas obligaciones demuestra que el proyecto de ley no debe reproducir literalmente los requerimientos técnicos ni sustituir las competencias de Coljuegos. Su función consiste en establecer un marco legal mínimo, uniforme y transversal cuando la eficacia de la protección requiere efectos frente a todos los operadores, obligaciones para sujetos externos a la relación concesional, habilitaciones para el tratamiento de datos o consecuencias sancionatorias sometidas a reserva de ley. Las especificaciones sobre autenticación, integración tecnológica, disponibilidad de los sistemas, tiempos de respuesta y mecanismos de reporte continuarán siendo desarrolladas por la autoridad técnica.

En materia de publicidad, la Resolución 20231000019054⁴ de 2023 reguló las actividades de publicidad, patrocinio, promoción y demás formas de comunicación comercial de los juegos operados por internet. Este acto administrativo estableció condiciones aplicables a las comunicaciones de los operadores autorizados y desarrolló medidas orientadas a la identificación de la publicidad, la promoción del juego responsable y la protección de menores.

Por tanto, no resulta jurídicamente correcto afirmar que la publicidad de apuestas por internet carece de regulación. La necesidad de la intervención legislativa obedece a que determinadas restricciones deben contar con fundamento legal, particularmente cuando se aplican a sujetos que no tienen contrato de concesión con Coljuegos, como anunciantes, patrocinadores, medios de comunicación, plataformas digitales, afiliados e influenciadores.

La ley puede establecer prohibiciones generales respecto de mensajes que presenten el juego como mecanismo de enriquecimiento, inversión, reconocimiento social o solución de problemas económicos; induzcan a recuperar pérdidas; oculten las condiciones materiales de bonos e incentivos; sugieran que la habilidad elimina el azar; o utilicen información de vulnerabilidad para intensificar las comunicaciones comerciales. Asimismo, puede determinar los elementos esenciales de las restricciones horarias, la protección de menores y la responsabilidad derivada de la difusión de publicidad de operadores no autorizados.

Coljuegos conservará la facultad de reglamentar las características técnicas de las

⁴ Resolución No. 20231000019054 del 20 de octubre de 2024 "Por medio de la cual se regulan las actividades de publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial de los juegos de suerte y azar de la modalidad novedoso juegos operados por internet (JOI)".

advertencias, su tamaño, contraste, ubicación, duración, adaptación a los distintos formatos, mecanismos de segmentación y demás aspectos susceptibles de actualización. De esta forma, la ley y el reglamento cumplen funciones diferentes pero complementarias: la primera define los deberes, prohibiciones y garantías esenciales; el segundo concreta su aplicación técnica.

En materia de juego responsable, Coljuegos expidió inicialmente la Resolución 20214000036784 del 16 de diciembre de 2021. Esta disposición estableció lineamientos mínimos de promoción, prevención, autocuidado y apoyo, e incluyó obligaciones relacionadas con límites, formatos de autoexclusión y registros de jugadores autoexcluidos. Sin embargo, dicha resolución ya no constituye el régimen vigente, pues fue expresamente derogada y sustituida por la Resolución 20244000022654 del 16 de octubre de 2024.

La Resolución 20244000022654 de 2024 actualizó los lineamientos de juego responsable y precisó su aplicación según las características técnicas de cada modalidad. En relación con los juegos novedosos con canal de comercialización por internet y los juegos operados por internet, exige que los operadores:

1. Dispongan de un formato de autoexclusión visible y de fácil acceso.
2. Permitan que el jugador seleccione un periodo determinado de exclusión.
3. Impidan efectivamente el acceso a la plataforma o a los juegos seleccionados durante dicho periodo.
4. Sometan la revocatoria voluntaria a un periodo de espera de setenta y dos horas.
5. Creen y mantengan actualizado el registro de jugadores autoexcluidos.
6. Protejan la información conforme al régimen de datos personales.
7. Adopten medidas para que los jugadores puedan establecer límites.
8. Presenten los informes y reportes solicitados por Coljuegos.

Estas disposiciones evidencian que ya existen procedimientos y registros de autoexclusión administrados por los operadores. En consecuencia, el proyecto no crea una base paralela que reproduzca las obligaciones vigentes. La intervención legislativa en este caso se orienta a superar la fragmentación del sistema mediante la interoperabilidad progresiva de los registros existentes.

La finalidad consiste en que la autoexclusión solicitada ante un operador pueda producir efectos frente a los demás operadores autorizados de la misma modalidad.

Sin una regla de alcance multioperador, una persona excluida de una plataforma podría mantener o abrir cuentas en otras, lo que limitaría la eficacia preventiva de la medida. La ley proporcionará la habilitación jurídica para esa interoperabilidad, mientras que Coljuegos definirá sus estándares técnicos, etapas de implementación, procedimientos de consulta, mecanismos de autenticación y reglas de actualización.

Luego es, que la interoperabilidad deberá respetar el artículo 15 de la Constitución y la Ley 1581 de 2012 como quiera que los datos relacionados con patrones de juego, límites o autoexclusión pueden revelar condiciones de vulnerabilidad y, por tanto, requieren protección reforzada. Su tratamiento deberá sujetarse a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, acceso restringido, seguridad, confidencialidad y responsabilidad demostrada.

La información solo podrá utilizarse para verificar y hacer efectiva la autoexclusión, impedir la apertura o utilización de cuentas durante su vigencia, acreditar el cumplimiento de las obligaciones y producir estadísticas anonimizadas. No podrá emplearse para personalizar publicidad, ofrecer bonos, diseñar incentivos o inducir a la persona a reanudar el juego. Los operadores conservarán la responsabilidad sobre las bases de datos que administren y Coljuegos únicamente podrá acceder a la información estrictamente necesaria, de acuerdo con la habilitación legal y la arquitectura técnica que se adopte.

El marco jurídico también debe interpretarse en armonía con la Ley 1480 de 2011, en tanto que, los usuarios de las plataformas tienen derecho a recibir información clara, cierta, suficiente, verificable, comprensible y oportuna sobre las condiciones del juego, las probabilidades, los bonos, las restricciones, los mecanismos de retiro y las herramientas de autocuidado. La omisión de condiciones materiales o la presentación de la apuesta como una actividad libre de riesgo puede configurar publicidad engañosa y activar las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Asimismo, debe considerarse la evolución del régimen de capacidad legal entendiendo que el artículo 4 de la Ley 643 de 2001 conserva una referencia a personas que padezcan enfermedades mentales y hayan sido declaradas interdictas judicialmente. Esta expresión no debe reproducirse en la iniciativa, pues la Ley 1996 de 2019 reconoce la capacidad legal plena de las personas mayores de edad con discapacidad y reemplazó el modelo general de interdicción por un sistema de apoyos y salvaguardias.

La protección frente a los daños asociados al juego no puede construirse mediante exclusiones generales basadas en la discapacidad o en presunciones sobre la capacidad de decidir. Debe apoyarse en la autonomía, el acceso a información comprensible, los ajustes razonables, los apoyos, la autoexclusión voluntaria y las

intervenciones proporcionales frente a indicadores objetivos de riesgo.

Por la misma razón, el proyecto adopta la expresión “juego problemático” para describir un patrón de comportamiento que ocasiona o puede ocasionar afectaciones personales, familiares, sociales, laborales, académicas o económicas. Esta categoría preventiva no equivale a un diagnóstico clínico ni permite calificar automáticamente a la persona como enferma. Los diagnósticos corresponden a profesionales y autoridades sanitarias, conforme a los criterios científicos aplicables.

Finalmente, la regulación vigente sí contempla consecuencias jurídicas por incumplimiento. La Resolución 20244000022654 de 2024 dispone que sus reglas integran las condiciones de los contratos de concesión y que su inobservancia puede generar multas contractuales, aplicación de la cláusula penal pecuniaria e, incluso, terminación unilateral, de acuerdo con el contrato y con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

La justificación de un régimen legal sancionatorio no debe fundarse, entonces, en una supuesta ausencia total de consecuencias, sino en la necesidad de definir infracciones y sanciones de fuente legal, aplicables de manera uniforme y con respeto por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y debido proceso. También debe extenderse, dentro de límites razonables, a terceros que intervengan en la promoción de operadores ilegales o incumplan deberes expresamente establecidos por la ley.

En síntesis, el ordenamiento colombiano cuenta con una regulación sectorial relevante, pero dispersa entre normas legales, actos administrativos, requerimientos técnicos y contratos de concesión. El proyecto no pretende desconocerla ni sustituirla. Su propósito consiste en articularla, elevar a rango legal los mínimos de protección, extender determinadas obligaciones a actores no sometidos al vínculo concesional, habilitar la interoperabilidad de la autoexclusión y establecer un régimen sancionatorio uniforme, sin menoscabar las competencias técnicas y regulatorias de Coljuegos.

5. Diagnóstico del riesgo y enfoque de salud pública

La expansión de los juegos de suerte y azar operados por internet ha transformado las condiciones de acceso, participación y exposición de los usuarios. La disponibilidad permanente de las plataformas, la inmediatez de las transacciones, la rápida repetición de apuestas, la utilización de dispositivos personales, la personalización de promociones y la integración de medios de pago digitales reducen las barreras físicas, temporales y económicas que caracterizaban la participación en establecimientos presenciales.

Estas condiciones no permiten concluir que toda persona que apuesta desarrolla una conducta problemática. La regulación debe diferenciar entre la participación recreativa, los patrones de riesgo, el juego problemático y el trastorno clínico. Confundir estas categorías conduciría a respuestas desproporcionadas, estigmatizantes y contrarias a la autonomía de las personas adultas.

La Clasificación Internacional de Enfermedades, en su undécima revisión —CIE-11—, incorpora el trastorno por juego dentro de los trastornos debidos a comportamientos adictivos. Su caracterización clínica comprende un patrón persistente o recurrente identificado, entre otros elementos, por el deterioro del control sobre la conducta de juego, el incremento de la prioridad otorgada a esta actividad frente a otros intereses y la continuidad o intensificación de la conducta a pesar de sus consecuencias negativas.

Este reconocimiento científico cumple una función delimitadora. El diagnóstico no puede inferirse exclusivamente de la frecuencia de las apuestas, del volumen de depósitos o de la existencia de pérdidas. Requiere valoración profesional y consideración del contexto personal, familiar, social y clínico. En consecuencia, ni Coljuegos ni los operadores están llamados a diagnosticar trastornos mentales. Sus obligaciones se concentran en prevenir daños, proporcionar herramientas de autocuidado, identificar indicadores objetivos de riesgo y facilitar información sobre rutas de orientación y atención.

La Comisión de *The Lancet* sobre juego advirtió en 2024 que los daños relacionados con esta actividad no se limitan a las personas que cumplen criterios diagnósticos. Pueden presentarse a lo largo de un continuo y comprender endeudamiento, dificultades para satisfacer necesidades básicas, deterioro de relaciones familiares, afectaciones académicas y laborales, ansiedad, depresión, conflictos interpersonales y consecuencias para terceros.

Desde esta perspectiva, el riesgo no depende únicamente de características individuales. También está determinado por la interacción entre la persona, el producto, la tecnología, el entorno comercial y las condiciones regulatorias. Entre los elementos relevantes se encuentran:

- La velocidad y continuidad de las apuestas.
- La facilidad para realizar depósitos sucesivos.
- La utilización de bonos y promociones con condiciones poco comprensibles.
- Las notificaciones que inducen a regresar a la plataforma.
- La personalización de publicidad a partir del comportamiento del usuario.

- La presentación de las pérdidas como una situación recuperable mediante nuevas apuestas.
- La asociación de la actividad con éxito, reconocimiento social o estabilidad económica.
- La dificultad para conocer el gasto acumulado y el tiempo total de participación.
- La inexistencia o escasa accesibilidad de límites, pausas y mecanismos de autoexclusión.
- La exposición reiterada a publicidad en contenidos deportivos y redes sociales.

El enfoque de salud pública permite intervenir sobre estos determinantes sin prohibir la actividad legal ni trasladar toda la responsabilidad al individuo. La autonomía personal solo puede ejercerse de manera efectiva cuando la persona dispone de información suficiente, comprende las condiciones del producto, puede establecer límites y no está sometida a diseños o comunicaciones que exploten deliberadamente sus pérdidas o vulnerabilidades.

La Ley 1616⁵ de 2013 y la Ley 2460⁶ de 2025 proporcionan fundamento a esta orientación preventiva e intersectorial. La promoción y el cuidado de la salud mental no corresponden exclusivamente al sistema sanitario, sino que requieren acciones coordinadas sobre los factores sociales, económicos, comerciales y tecnológicos que puedan aumentar o disminuir el riesgo. Ello no autoriza a convertir toda actividad de juego en un asunto clínico, sino que obliga a incorporar medidas razonables de prevención.

En desarrollo de este enfoque, el proyecto estructura una respuesta escalonada:

Prevención universal. Comprende información clara, advertencias, alfabetización sobre probabilidades y riesgos financieros, transparencia de bonos e incentivos y prohibición de comunicaciones engañosas. Estas medidas se dirigen al conjunto de usuarios y no dependen de la existencia de señales individuales de riesgo.

Herramientas de autocuidado. Incluyen límites de depósito, pérdida, apuesta y tiempo; alertas durante la sesión; acceso al historial; pausas temporales; cierre de cuenta y autoexclusión. Deben ser gratuitas, comprensibles, accesibles y estar diseñadas para facilitar su utilización, no para desestimularla mediante procedimientos innecesariamente complejos.

⁵ *"Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones"*

⁶ POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1616 DE 2013 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE TRASTORNOS Y/O ENFERMEDADES MENTALES, ASÍ COMO MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y CUIDADO DE LA SALUD MENTAL"

Detección temprana. Los operadores deberán identificar patrones objetivos, como incrementos abruptos del gasto, sesiones prolongadas, solicitudes reiteradas de aumento de límites o utilización frecuente de medios de pago rechazados. Estos indicadores no constituyen diagnósticos ni prueban, por sí solos, la existencia de un trastorno.

Intervención gradual y proporcional. La respuesta podrá comprender información personalizada, recomendaciones de pausa, verificación reforzada, limitaciones temporales o suspensión preventiva. La intensidad de la medida deberá corresponder a la gravedad, persistencia y combinación de los indicadores detectados.

Revisión humana y explicabilidad. Las decisiones automatizadas que generen consecuencias significativas deberán ser comprensibles, trazables y susceptibles de revisión por una persona. El usuario tendrá derecho a conocer las razones de la medida y a controvertir errores en la información utilizada.

Protección frente a la explotación comercial. Los datos sobre pérdidas, límites, autoexclusión o señales de vulnerabilidad no podrán utilizarse para aumentar la frecuencia de las comunicaciones, ofrecer bonos, diseñar incentivos individualizados o inducir a continuar apostando.

Orientación institucional. Las plataformas deberán suministrar información actualizada sobre canales de orientación y atención en salud mental. Esta obligación no convierte al operador en prestador sanitario ni lo faculta para formular diagnósticos o tratamientos.

El proyecto, entonces, adopta así un modelo preventivo compatible con la autonomía personal, la protección del consumidor y el derecho a la salud. Su finalidad no consiste en criminalizar al jugador ni en desconocer la operación autorizada, sino en reducir los factores evitables de riesgo, facilitar decisiones informadas y permitir intervenciones oportunas antes de que se materialicen daños de mayor gravedad.

6. Protección de niños, niñas y adolescentes

El artículo 44 de la Constitución Política reconoce la prevalencia de sus derechos, mientras que los artículos 8 y 9 de la Ley 1098 de 2006 desarrollan los principios de interés superior y prevalencia. Estas disposiciones imponen al Estado, la familia, la sociedad y los agentes económicos deberes reforzados de prevención.

Por otro lado, la Ley 643 de 2001 prohíbe el ofrecimiento o venta de juegos de suerte y azar a menores, empero, la eficacia de esta prohibición exige medidas técnicas

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

que impidan el registro, depósito, apuesta, retiro de premios y cualquier otra forma de participación. En el entorno digital, la sola inclusión de una casilla mediante la cual el usuario declara ser mayor de edad no constituye un mecanismo suficiente de verificación.

Por esta razón, el proyecto exige que los operadores implementen procedimientos confiables de identificación, autenticación y comprobación de mayoría de edad antes de habilitar una cuenta, para lo cual, la verificación deberá realizarse nuevamente cuando existan cambios relevantes en los datos, intentos de acceso inusuales, solicitudes de retiro o señales que permitan inferir una posible suplantación.

Es por esto que los mecanismos utilizados deberán cumplir criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad como quiera que la protección de menores no autoriza la recolección indiscriminada de información ni el tratamiento de datos que no resulten necesarios para verificar la identidad. Los operadores deberán aplicar medidas de seguridad, trazabilidad y responsabilidad demostrada, de conformidad con el artículo 15 de la Constitución y la Ley 1581⁷ de 2012.

También debe diferenciarse entre la identidad formal del titular y la persona que utiliza materialmente la cuenta ya que un menor puede intentar registrarse con información falsa o acceder mediante credenciales, documentos o medios de pago pertenecientes a una persona adulta. Por ello, el proyecto incorpora un protocolo de verificación reforzada cuando existan indicios razonables de suplantación o utilización por terceros.

Entre tales indicios podrán considerarse inconsistencias en la autenticación, modificaciones reiteradas de datos, patrones de conexión incompatibles con la información del titular o alertas derivadas de los controles de seguridad. Estos elementos no generan por sí mismos una declaración de responsabilidad; únicamente habilitan medidas preventivas sujetas a verificación.

La suspensión preventiva deberá ser temporal, motivada y proporcional por lo que el operador deberá informar al titular, señalar las razones generales de la medida, permitir la acreditación de identidad y adoptar una decisión dentro de un término razonable. La protección del menor debe armonizarse con las garantías de defensa, contradicción y protección de los recursos depositados lícitamente por el titular.

Finalmente, debe señalarse que, la prevención también comprende la publicidad, de forma que, los niños, niñas y adolescentes no solo pueden verse expuestos a anuncios explícitos de apuestas, sino también a contenidos que integran marcas, cuotas, bonos, enlaces o códigos promocionales en transmisiones deportivas, redes

⁷ "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales."

sociales, videojuegos, publicaciones de influenciadores y contenidos de entretenimiento.

En consecuencia, la protección publicitaria debe considerar tres dimensiones:

Contenido. Se prohíben mensajes que utilicen menores o personas caracterizadas como tales; personajes, lenguajes, músicas o elementos diseñados principalmente para atraerlos; y representaciones que asocien las apuestas con madurez, popularidad, éxito o integración social.

Contexto. No podrán difundirse comunicaciones comerciales en contenidos, eventos, espacios o canales destinados predominantemente a niños, niñas y adolescentes, incluidos los establecimientos educativos y sus medios institucionales.

Distribución. En entornos digitales deberán aplicarse controles razonables de edad y excluirse los perfiles identificados como pertenecientes a menores. La inexistencia de una herramienta adecuada de segmentación no autoriza la difusión indiscriminada; obliga a abstenerse de utilizar ese canal cuando no pueda reducirse razonablemente la exposición.

La participación de celebridades, deportistas e influenciadores exige especial atención. La relación de confianza o identificación que los menores establecen con estas figuras puede incrementar la eficacia persuasiva de la publicidad y disminuir la percepción del riesgo. Por ello, el contenido patrocinado deberá identificarse inequívocamente como comunicación comercial, verificar que el operador se encuentre autorizado y cumplir las mismas restricciones exigibles a cualquier otro anunciante.

La política de protección no puede concentrarse exclusivamente en el mercado autorizado. Las plataformas ilegales representan un riesgo diferenciado porque operan al margen de los controles de identidad, no aplican adecuadamente procedimientos de autoexclusión, pueden aceptar medios de pago sin trazabilidad suficiente y no se encuentran sometidas a supervisión contractual de Coljuegos.

El proyecto fortalece la identificación y el reporte de dominios, aplicaciones, perfiles, campañas publicitarias y medios de pago vinculados con ofertas no autorizadas, asimismo, establece deberes de cooperación entre Coljuegos, las autoridades de investigación, las entidades del sector financiero, las autoridades de protección al consumidor y las autoridades responsables de los servicios digitales y de comunicaciones.

Estas actuaciones deberán respetar el debido proceso, la libertad de expresión, la neutralidad de la red y la protección de datos, de modo que, la disposición legislativa

no pueda interpretarse como una autorización general e indiscriminada para bloquear contenidos, interceptar comunicaciones o acceder a información privada. Toda medida restrictiva deberá tener fundamento legal, autoridad competente, objeto individualizado, motivación suficiente y mecanismos de control.

El reconocimiento de que una parte relevante del acceso de menores ocurre en plataformas ilegales no exonera al mercado autorizado, recayendo en los operadores legales el deber de mantener estándares elevados porque su publicidad, presencia institucional y asociación con eventos deportivos influyen en la normalización social de las apuestas. Al mismo tiempo, imponer cargas desproporcionadas únicamente al sector regulado podría producir un desplazamiento hacia la oferta clandestina. La respuesta estatal debe mantener un equilibrio entre prevención, supervisión efectiva, competitividad del mercado legal y persecución de operadores no autorizados.

En síntesis, la protección de niños, niñas y adolescentes exige una estrategia integral que articule verificación de identidad, prevención de suplantación, restricciones publicitarias, educación digital, protección de datos, supervisión del mercado autorizado y control diferenciado de la oferta ilegal. La prohibición legal de participación solo será efectiva si se traduce en barreras técnicas, comerciales e institucionales verificables.

7. Derecho comparado

El examen de experiencias extranjeras constituye una herramienta de apoyo para identificar alternativas regulatorias, evaluar su eficacia y anticipar posibles dificultades de implementación. No implica trasladar automáticamente instituciones concebidas para otros ordenamientos, pues cada modelo responde a una determinada distribución de competencias, estructura de mercado y sistema de protección social.

La comparación resulta útil en la medida en que permite reconocer tendencias comunes en la regulación contemporánea de los juegos operados por internet. Entre ellas se encuentran la protección reforzada de menores, la verificación previa de identidad y edad, la regulación de las comunicaciones comerciales, la disponibilidad de límites de juego, la autoexclusión con efectos amplios, la detección temprana de comportamientos de riesgo y la conservación de competencias técnicas en cabeza de la autoridad reguladora.

Estas experiencias deben valorarse a la luz del modelo colombiano. En Colombia, los juegos de suerte y azar están sometidos al monopolio rentístico previsto en el artículo 336 de la Constitución Política y a la intervención de Coljuegos respecto de las modalidades de competencia nacional. Por consiguiente, las soluciones

extranjerías solo resultan pertinentes cuando puedan armonizarse con la Ley 643 de 2001, la estructura contractual de la operación autorizada, la protección de los datos personales y la destinación constitucional de las rentas.

7.1. España: articulación entre ley, reglamento y supervisión técnica

España dispone de un régimen integral para las actividades de juego de ámbito estatal. La Ley 13/2011, de 27 de mayo, regula las modalidades desarrolladas mediante canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, así como su publicidad, promoción y patrocinio. Entre sus finalidades se encuentran la protección del orden público, la lucha contra el fraude, la prevención de conductas adictivas, la protección de menores y la salvaguarda de los derechos de los participantes.⁸

La ley prohíbe la participación de menores y establece mecanismos para hacer efectivas las prohibiciones subjetivas de acceso. Asimismo, exige que los sistemas técnicos de los operadores permitan verificar la identidad de los participantes y comprobar que no se encuentren inscritos en los registros de personas excluidas o sujetas a prohibición.

Sobre esta base legal, el Real Decreto 958/2020 desarrolló el régimen de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. La norma incorpora principios de identificación, veracidad, responsabilidad social, juego seguro y protección de menores. En particular, prohíbe dirigir directa o indirectamente publicidad a menores, utilizar contenidos especialmente aptos para atraerlos y difundir comunicaciones en espacios o soportes destinados principalmente a esta población.⁹

El régimen español también establece condiciones diferenciadas según el medio utilizado. En los servicios audiovisuales contempla restricciones horarias; en entornos digitales exige que las comunicaciones puedan identificarse y controlarse; y en todos los casos proscribía mensajes que presenten el juego como una solución económica, banalizan sus riesgos o inducen comportamientos perjudiciales. Algunas disposiciones del Real Decreto 958/2020 han sido objeto de control judicial, lo cual evidencia que las restricciones publicitarias deben contar con fundamento legal suficiente y superar un juicio de proporcionalidad.

Posteriormente, el Real Decreto 176/2023 desarrolló el concepto de entornos más seguros de juego. Este instrumento fortaleció las obligaciones de información, seguimiento e intervención frente a participantes expuestos a comportamientos de

⁸ España, [Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego](#), especialmente arts. 1, 2, 6 y 18.

⁹ España, [Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego](#), especialmente arts. 7 a 11, 18 y siguientes.

riesgo y estableció medidas específicas para determinados grupos. Asimismo, consolidó un modelo en el cual los operadores deben observar el comportamiento de los usuarios, identificar patrones relevantes y aplicar respuestas proporcionales, sin asumir funciones de diagnóstico clínico.¹⁰

La experiencia española ofrece varias enseñanzas para Colombia. En primer lugar, confirma que la ley debe definir los derechos protegidos, las prohibiciones esenciales, los sujetos obligados y el régimen de responsabilidad. En segundo lugar, demuestra que el reglamento cumple una función complementaria al precisar estándares técnicos susceptibles de actualización. Finalmente, pone de presente que las restricciones a la publicidad deben estar delimitadas por criterios de finalidad, medio, destinatario, contenido y proporcionalidad.

La iniciativa colombiana adopta esa distribución funcional. El Congreso fija los mínimos de protección y los elementos sometidos a reserva legal, mientras que Coljuegos conserva la competencia para actualizar las características técnicas de las advertencias, la verificación de identidad, los reportes, la interoperabilidad y los mecanismos de intervención.

7.2. Reino Unido: autoexclusión multioperador y eficacia transversal

El régimen británico se caracteriza por la existencia de condiciones obligatorias de licenciamiento, códigos de conducta y una autoridad especializada —la Gambling Commission— encargada de supervisar el mercado, proteger a los consumidores y adoptar medidas frente a los operadores incumplidos.

Uno de sus instrumentos más relevantes es GAMSTOP, esquema nacional de autoexclusión para los juegos en línea. Desde marzo de 2020, los operadores remotos autorizados deben participar en este sistema, de manera que una sola solicitud de autoexclusión pueda producir efectos frente a las plataformas vinculadas al mercado regulado.¹¹

La importancia de este modelo radica en que supera la fragmentación propia de los mecanismos administrados exclusivamente por cada operador, cuando la autoexclusión solo surte efectos frente a la plataforma en la cual se solicita, la persona conserva la posibilidad de trasladar su actividad a otros operadores; en cambio, un sistema multioperador fortalece la eficacia de la decisión voluntaria y reduce las posibilidades de eludirla mediante la apertura de nuevas cuentas.

No obstante, la interoperabilidad exige garantías técnicas y jurídicas ya que la

¹⁰ España, [Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego](#)

¹¹ United Kingdom Gambling Commission, [“Online operators required to participate in GAMSTOP from March 2020”](#), 14 de enero de 2020.

identificación debe ser suficientemente confiable para evitar homónimos o restricciones indebidas; la actualización debe producirse oportunamente; los operadores deben consultar el sistema antes de habilitar nuevas cuentas; y la información solo puede emplearse para hacer efectiva la autoexclusión y verificar el cumplimiento.

Esta experiencia resulta particularmente pertinente para Colombia en razón a que la regulación expedida por Coljuegos ya exige a los operadores de juegos por internet implementar procedimientos y mantener registros de personas autoexcluidas. Por tanto, la innovación legislativa no debe consistir en crear otro registro que duplique los existentes, sino en articularlos progresivamente para que la decisión adoptada ante un operador produzca efectos frente al conjunto del mercado legal.

La adaptación colombiana deberá respetar la Ley 1581 de 2012 y los principios de finalidad, necesidad, seguridad, acceso restringido y responsabilidad demostrada. Además, deberá impedir que la información de autoexclusión sea utilizada para publicidad, ofrecimiento de bonos, segmentación comercial o elaboración de perfiles destinados a reactivar la participación.

El modelo británico también revela un límite importante: la autoexclusión multioperador es eficaz principalmente frente al mercado autorizado. No impide por sí sola que una persona acceda a plataformas ilegales o extranjeras que actúen sin autorización. Por ello, la interoperabilidad debe acompañarse de medidas contra la oferta clandestina, la publicidad de operadores no habilitados y los medios de pago asociados a esas actividades.

7.3. Brasil: marco legal reciente y reglamentación especializada

En septiembre de 2026 el presidente Lula da Silva firmó un decreto ejecutivo que prohíbe completamente las apuestas deportivas y los casinos en línea en todo el territorio brasileño. El Gobierno brasileño fundamentó la prohibición argumentando que el sector se transformó en un problema prioritario de salud pública y estabilidad financiera de los hogares: Endeudamiento y adicción: Aumento acelerado en los índices de ludopatía y sobreendeudamiento de las familias de menores ingresos. Impacto social: Uso masivo de programas de subsidio social para realizar apuestas. Falta de control: Preocupaciones vigentes sobre la presencia de menores de edad y el riesgo de lavado de dinero en las plataformas.

Brasil adoptó un marco federal para las apuestas de cuota fija mediante la Ley 14.790 de 2023. Esta legislación regula la autorización de operadores, los derechos de los apostadores, la publicidad, la integridad de las apuestas, la prevención de

prácticas ilícitas y la protección de menores y personas sujetas a restricciones.¹²

La ley fue desarrollada mediante disposiciones administrativas expedidas por la Secretaría de Premios y Apuestas del Ministerio de Hacienda. Entre ellas se encuentra la Portaria SPA/MF número 1.231 de 2024, que establece reglas sobre juego responsable, comunicación comercial, derechos y deberes de los apostadores y medidas destinadas a prevenir daños.

El modelo brasileño proscribire la participación de menores y exige que la publicidad sea identificable, responsable y compatible con la protección del consumidor. Asimismo, restringe las comunicaciones que puedan presentar las apuestas como alternativa de inversión, fuente de enriquecimiento, solución de dificultades financieras o sustituto del trabajo.

Estas medidas responden a un riesgo común en los mercados digitales: la utilización de mensajes que confunden una actividad aleatoria con una oportunidad económica racional o estable. La publicidad que ofrece bonos sin revelar sus condiciones, promete ganancias fáciles o induce a recuperar pérdidas puede afectar la capacidad del consumidor para valorar adecuadamente el producto.

La experiencia brasileña también demuestra la conveniencia de combinar una ley marco con reglamentación especializada y progresiva. La ley determina los sujetos, derechos, prohibiciones y consecuencias esenciales; la administración desarrolla las condiciones técnicas, actualiza procedimientos y responde a la evolución del mercado.

Este esquema es compatible con la orientación del proyecto colombiano. La existencia de competencias regulatorias en cabeza de Coljuegos no excluye la intervención del Congreso. Por el contrario, exige una delimitación clara: la ley debe fijar los elementos esenciales y la autoridad administrativa debe concretar los mecanismos técnicos de aplicación.

No obstante, la traslación debe realizarse con cautela. Brasil organiza las apuestas de cuota fija a partir de un régimen federal de autorización que no coincide plenamente con el monopolio rentístico colombiano. En consecuencia, resultan aprovechables sus reglas de protección al consumidor, publicidad responsable y juego seguro, pero no necesariamente la totalidad de su arquitectura institucional, fiscal o de licenciamiento.

7.4. Criterios aplicables al ordenamiento colombiano

Del análisis de España, Reino Unido y Brasil se desprenden criterios convergentes

¹² Brasil, [Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023](#), y Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julio de 2024.

que pueden orientar la regulación colombiana.

En primer lugar, la protección de menores no puede reducirse a una advertencia o a una declaración del usuario. Requiere verificación efectiva de identidad y edad, controles antes de habilitar la cuenta, protocolos frente a suplantación y restricciones publicitarias basadas en contenido, contexto y distribución.

En segundo lugar, la publicidad de juegos de azar debe someterse a estándares más estrictos de identificación, veracidad y responsabilidad. Particularmente, deben prohibirse los mensajes que presenten la apuesta como inversión, mecanismo de éxito, solución financiera o medio para recuperar pérdidas.

En tercer lugar, la autoexclusión adquiere mayor eficacia cuando produce efectos frente a varios operadores. El modelo multioperador evita que la decisión sea neutralizada mediante el traslado de la actividad a otra plataforma autorizada. En Colombia, ello debe alcanzarse mediante la interoperabilidad de los registros existentes y no mediante la creación de una base paralela.

En cuarto lugar, los mecanismos de monitoreo deben utilizarse con finalidad preventiva. La información sobre pérdidas, límites, autoexclusión o señales de riesgo no puede convertirse en un insumo para intensificar la publicidad, personalizar bonos o inducir nuevas apuestas.

En quinto lugar, la intervención debe ser gradual y revisable. Las señales de riesgo justifican alertas, pausas, verificación reforzada o restricciones temporales, pero no equivalen a un diagnóstico clínico ni autorizan decisiones discriminatorias. Las medidas automatizadas con efectos significativos deben ser explicables y susceptibles de revisión humana.

En sexto lugar, la regulación del mercado autorizado debe complementarse con una estrategia diferenciada contra la oferta ilegal. Imponer obligaciones únicamente a los operadores legales, sin actuar frente a plataformas clandestinas, puede debilitar la eficacia de la política y favorecer el desplazamiento de los usuarios hacia entornos sin controles.

Finalmente, la comparación confirma la conveniencia de preservar una relación dinámica entre la ley y el reglamento. La ley debe determinar los sujetos obligados, derechos, prohibiciones, deberes mínimos, competencias y sanciones. El reglamento debe desarrollar estándares técnicos, mecanismos de verificación, interoperabilidad, reportes e instrumentos de supervisión.

7.5. Adecuación al modelo constitucional colombiano

Las experiencias analizadas no se incorporan de manera automática de modo que

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

su recepción debe ajustarse al artículo 336 de la Constitución, a la Ley 643 de 2001, a las competencias de Coljuegos y a la naturaleza rentística del monopolio.

El proyecto no modifica la titularidad del monopolio, no altera la destinación de sus rentas, no crea un sistema extranjero de licenciamiento ni reemplaza la función técnica de Coljuegos pues su finalidad consiste en adoptar estándares de protección que han demostrado pertinencia comparada y adecuarlos al ordenamiento nacional.

En ese sentido, la iniciativa recoge del modelo español la articulación entre ley y reglamento; del británico, la eficacia multioperador de la autoexclusión; y del brasileño, la regulación legal de la publicidad responsable y la prevención de mensajes que presentan las apuestas como alternativa económica.

Así, el derecho comparado refuerza la necesidad y razonabilidad de la intervención legislativa, pero no sustituye el análisis constitucional interno. La validez de cada medida dependerá de su compatibilidad con los derechos fundamentales, la reserva de ley, las competencias administrativas, la protección de datos personales y los principios de necesidad y proporcionalidad.

8. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la exposición debe hacer explícita la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El proyecto no crea un fondo, no ordena una apropiación específica ni modifica la destinación de las rentas del monopolio.

La interoperabilidad de los registros de autoexcluidos, los mecanismos de reporte y las actividades de supervisión pueden generar costos tecnológicos y operativos. La implementación será progresiva, aprovechará la infraestructura existente y quedará sujeta a las disponibilidades presupuestales. Durante el trámite deberá solicitarse concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Coljuegos sobre arquitectura tecnológica, costos, cronograma y fuentes de financiación. Este concepto constituye un insumo para la deliberación y no un poder de veto sobre la iniciativa parlamentaria.

9. CONFLICTO DE INTERESES Y COMPETENCIA DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace salvedad, que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

Todas las disposiciones se integran en un mismo núcleo: prevención de daños y protección de menores y consumidores en la operación y promoción de juegos por internet. Existe conexidad temática porque regulan el mismo sector; causal porque responden a riesgos digitales; teleológica porque persiguen prevención y protección; y sistemática porque articulan acceso, información, autocuidado, supervisión y sanción.

No se incluyen disposiciones sobre financiación de clubes deportivos, distribución de rentas, creación de tributos o materias ajenas al eje preventivo. Esta delimitación evita una objeción por desconocimiento de los artículos 158 y 169 de la Constitución. La comisión competente deberá determinarse conforme a la materia predominante y a la Ley 3 de 1992.

12. Conflictos de interés

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, la discusión y votación no genera, por regla general, un beneficio particular, actual y directo para los congresistas, pues contiene disposiciones generales e impersonales. No obstante, cada congresista deberá identificar y declarar las circunstancias personales, familiares o económicas que puedan configurar conflicto de interés.

De los apartes facticos y normativos en precedencia, se puede concluir, que la iniciativa no desconoce el desarrollo regulatorio de Coljuegos ni pretende reemplazarlo. Su función es dotar de fundamento legal, homogeneidad y eficacia transversal a medidas que actualmente dependen de normas administrativas, condiciones contractuales o registros fragmentados.

El proyecto diferencia la operación legal de la oferta clandestina; fortalece la protección de niños, niñas y adolescentes; preserva la autonomía de las personas adultas; articula los registros de autoexclusión existentes; protege los datos de vulnerabilidad; fija reglas verificables de publicidad y establece un régimen sancionatorio compatible con la reserva de ley.

La experiencia de España, Reino Unido y Brasil confirma que una política moderna de juego responsable requiere la actuación conjunta del legislador y del regulador técnico. El texto adapta esas experiencias al monopolio rentístico colombiano y ofrece una respuesta proporcionada, jurídicamente determinada y tecnológicamente actualizable.

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

10. CIFRAS EN COLOMBIA

Indicador	Periodo	Cifra	Qué mide
Valor de las apuestas	2020	≈ \$8 billones	Valor bruto apostado reportado por Coljuegos.
Valor de las apuestas	2021	≈ \$16 billones	Valor bruto apostado; aproximadamente el doble de 2020.
Valor de las apuestas	2022	≈ \$26 billones	Valor bruto apostado; ≈62,5% más que 2021.
Cuentas activas	Dic. 2022	8.059.313	Cuentas activas; no equivale a personas únicas.
Cuentas activas	Ago. 2023	9.165.548	Cuentas activas; ≈13,7% más que dic. 2022.
Ventas de juegos online	2.º trim. 2024	> \$10 billones	Ventas reportadas durante un trimestre.
Depósitos en portales legales	1.er trim. 2025	\$638.375 millones	Depósitos; +10,69% frente al mismo periodo de 2024.
IVA de juegos online	2025	≈ \$1,35 billones	Aporte fiscal reportado por Coljuegos.
Autoexclusiones	2024–2025	245.199	Solicitudes voluntarias; no equivalen a diagnósticos de ludopatía.
Bloqueos de sitios ilegales	Hasta ago. 2026	58.916 órdenes	Órdenes de bloqueo reportadas por Coljuegos.
Perfiles de redes sociales bloqueados	Hasta ago. 2026	437	Perfiles asociados a promoción/operación ilegal.
Elementos ilegales incautados	Hasta ago. 2026	12.852	Resultado de operativos de control.

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

10.1. Valor de las apuestas: 2020–2022

Coljuegos reportó una expansión acelerada del valor de las apuestas operadas por internet: aproximadamente \$8 billones en 2020, \$16 billones en 2021 y \$26 billones en 2022.

2020→2021: +≈100%.

2021→2022: +≈62,5%.

2020→2022: el valor apostado se multiplicó aproximadamente 3,25 veces.

Estas cifras no representan el ingreso neto de las plataformas ni el recaudo público. Para medir la exposición económica del jugador deben analizarse conjuntamente depósitos, retiros, premios y pérdida neta.

10.2. Cuentas activas y apostadores

Coljuegos reportó 8.059.313 cuentas activas en diciembre de 2022 y 9.165.548 en agosto de 2023. La diferencia es de 1.106.235 cuentas, aproximadamente 13,7% más.

Técnicamente no debe afirmarse que esas cifras equivalen al número de apostadores. Una misma persona puede tener cuentas en distintos operadores. Por ello, para política pública se requiere distinguir cuentas, jugadores únicos y número de plataformas utilizadas.

10.3. Magnitud del mercado en 2024

Durante el segundo trimestre de 2024, Coljuegos informó ventas superiores a \$10 billones en juegos operados por internet y señaló que las apuestas deportivas eran la modalidad de mayor preferencia.

El dato es trimestral y no debe convertirse en una cifra anual oficial mediante una simple multiplicación por cuatro. Cualquier anualización sería una estimación.

10.4. Depósitos: primer trimestre de 2025

En enero-marzo de 2025, los depósitos en portales legales alcanzaron \$638.375 millones, con un crecimiento de 10,69% frente al mismo periodo de 2024.

El depósito mide el dinero que ingresa a las cuentas de los usuarios en las plataformas legales. No equivale al valor total apostado, al ingreso de la plataforma ni a la pérdida neta del jugador.

10.5. Recaudo fiscal

En 2025, Coljuegos reportó aproximadamente \$1,35 billones en IVA asociados a los

juegos operados por internet. Esta cifra debe diferenciarse del valor bruto apostado. El sector también genera recursos derivados del monopolio rentístico destinados a finalidades públicas, especialmente salud.

10.6. Autoexclusión

Entre 2024 y 2025 se reportaron 245.199 solicitudes de autoexclusión. Esta cifra no significa que 245.199 personas tengan un diagnóstico clínico de ludopatía. La autoexclusión es un mecanismo voluntario de prevención.

Su magnitud, sin embargo, justifica medir de manera sistemática duración de la exclusión, reactivaciones, nuevas solicitudes y comportamiento previo y posterior, con las garantías de protección de datos.

10.7. Ilegalidad.

Hasta agosto de 2026, Coljuegos reportó 58.916 órdenes de bloqueo de sitios relacionados con apuestas ilegales, incluidos 437 perfiles de redes sociales. También informó 12.852 elementos ilegales incautados.

Coljuegos estimó que la actividad ilegal había impedido el ingreso de más de \$400.000 millones al sistema de salud. Esta cifra debe presentarse como una estimación institucional, no como una medición independiente del mercado ilegal.

10.8. Vacío estadístico y necesidad de un registro único.

La principal brecha para la política pública es la ausencia de una serie pública consolidada que permita determinar con precisión el número de jugadores únicos y su comportamiento agregado entre diferentes operadores.

La iniciativa legislativa puede responder a este vacío mediante un Registro Único Nacional del Jugador (RUNJ) y un Identificador Único Nacional del Jugador (IUNJ), destinados a producir información estadística y activar medidas preventivas, bajo estrictas reglas de protección de datos personales.

10.9. Indicadores que debería producir el sistema

Jugadores únicos.
Cuentas activas y totales.
Número de operadores utilizados por jugador.
Número total de apuestas.
Valor total apostado.
Depósitos y retiros.
Pérdida neta.
Frecuencia y duración de sesiones.

TELEFONOS

+57 320 850 0032
+57 312 491 6144

WEB

eduar.triana@camara.gov.co
www.camara.gov.co

DIRECCION

Calle 10 No. 7 - 50 Bogotá, D.C.
OF. 305 B / 306B

Cambios en límites de depósito.
Autoexclusiones, duración y reactivaciones.
Indicadores agregados de juego problemático.
Operadores ilegales y acciones de bloqueo.

Las cifras oficiales disponibles muestran que las apuestas operadas por internet constituyen una actividad económica de gran magnitud y expansión.

El valor apostado pasó de aproximadamente \$8 billones en 2020 a \$26 billones en 2022; en 2024 se reportaron más de \$10 billones en ventas en un solo trimestre y en el primer trimestre de 2025 los depósitos en portales legales alcanzaron \$638.375 millones.

La magnitud de las cuentas, las 245.199 solicitudes de autoexclusión y las 58.916 órdenes de bloqueo reportadas hasta agosto de 2026 muestran la necesidad de mejorar la medición del fenómeno y fortalecer prevención, trazabilidad y control. El indicador central para la política pública debería ser el jugador único y su exposición económica y conductual, no únicamente el número de cuentas.

13. Fuentes oficiales principales

Coljuegos — Así funcionan las apuestas por internet autorizadas por Coljuegos en Colombia.

Coljuegos — Tras 6 años de cifras históricas, el 2023 se proyecta con un panorama exitoso para los juegos on-line en Colombia.

Coljuegos — Apuestas en línea impulsaron incremento del PIB colombiano durante segundo trimestre de 2024.

Coljuegos — Datos abiertos de Juegos Operados por Internet.

Coljuegos — Información sobre autoexclusión de jugadores.

Coljuegos — Juegos operados por internet y aportes fiscales, 2025.

Coljuegos — Balance de lucha contra la ilegalidad, agosto de 2026.

Cordialmente,

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático.