Caracterización y estimación del mercado ilegal de juegos de suerte y azar en Colombia

INFORME FINAL

Juan Gonzalo Zapata
Daniel Rico
Daniel Wiesner
Laura Goyeneche
Daniela Trespalacios
Daniel Urrutia

Bogotá, septiembre 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

2018

Caracterización y estimación del mercado ilegal de juegos de suerte y azar en Colombia

INFORME FINAL

Juan Gonzalo Zapata
Daniel Rico
Daniel Wiesner
Laura Goyeneche
Daniela Trespalacios
Daniel Urrutia

FEDESARROLLO

Septiembre , 2018

Tabla de contenido

Tabla de abreviaciones 3

Introducción 4

1. Mercado Legal de Juegos de Suerte y Azar 6

1.1. Evolución histórica de los JSA 7

1.2. Marco normativo 9

1.3. Modelos regulatorios y estructuras del mercado internacional 13

1.4. Caracterización del mercado legal de JSA en Colombia 19

1.5. Recaudo por derechos de explotación de los JSA 28

2. Mercado Ilegal de Juegos de Suerte y Azar 34

2.1 Potencialidad de ilegalidad 34

2.2 Metodología 36

2.3 Caracterización del mercado ilegal por tipo de juegos 38

2.4 Caracterización del mercado ilegal por regiones 75

2.5 Contrabando 94

2.6 Relación del mercado ilegal de JSA y otras prácticas 100

3. Conclusiones 113

4. Recomendaciones 116

4.1 Políticas de control a la ilegalidad 116

4.2 Políticas de control de la ludopatía 119

4.3 Políticas de prevención Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT) 120

Referencias 122

Anexos 132

Anexo 1: Evolución histórica de los JSA 132

Anexo 2: Marco normativo del mercado de JSA 150

Anexo 3: Mercado legal de Loterías 160

Anexo 4: Metodología 162

Anexo 5: Muestra cualitativa del mercado legal de JSA 167

Anexo 6: Muestra cualitativa del mercado ilegal de JSA 168

Anexo 7: Variables que facilitan el lavado de activos 169

Anexo 8: Recomendaciones para la prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT) 171

Tabla de abreviaciones

ACDV	Apuestas en Carreras y Deportes Virtuales
ADP	Apuestas Deportivas Paramutuales
ADRES	Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AAM	Agencia de Aduanas y Monopolios
AAME	Administración Autónoma de Monopolios Estatales
Asojuegos	Asociación Colombiana de Operadores de Juegos
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CNJSA	Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar
Colciencias	Fondo de Investigación en Salud
Coljuegos	Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los JSA
DGOJ	Dirección General de Ordenación del Juego
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
ETESA	Empresa Territorial para la Salud
Fecoljuegos	Federación Colombiana de Empresarios de Juegos de suerte y azar
FOB	*Free On Board*
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FUT	Formulario Único Territorial
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
HS	Sistema Armonizado (Aduanas)
JSA	Juegos de Suerte y Azar
LAFT	Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
MET	Máquinas Electrónicas Tragamonedas
MINCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
NANDINA	Nomenclatura Arancelaria Común de los Países de la Comunidad Andina
OMC	Organización Mundial del Comercio
POLFA	Dirección de Gestión de Policía Fiscal Aduanera
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
REGIAJ	Registro General de Interdicción de Acceso al Juego
RRAM	Regional Risk Assesment Methodology
SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo
SCJ	Superintendencia de Casinos de Juego
SIPLA	Sistema integral para la prevención y control de lavado de activos
SMDLV	Salario mínimo diario legal vigente
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SIJIN	Seccional de Policía Judicial
SIPLAFT	Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
TRM	Tasa Representativa del Mercado

Introducción

El fuerte crecimiento de la economía ilegal a lo largo de los últimos años es uno de los principales problemas para la economía del país. Su existencia y dinámica afecta no sólo los ingresos de la industria y los recaudos del Estado, sino que drena los esfuerzos y el presupuesto del gobierno en controlarla y erradicarla. Existe evidencia puntual de nuevas modalidades de ilegalidad en el mercado de Juegos de Suerte y Azar (JSA) en el país[1]. Su presencia no sólo tiene un impacto sobre la dinámica de mercado de los operadores legales, sino que significa una pérdida importante de los recursos que se destinan para la salud de los colombianos.

En el país no se han adelantado trabajos que estimen el mercado ilegal de JSA. Estudios realizados en los últimos años han medido el número de establecimientos con actividad principal diferente a JSA que tienen elementos de juego, han caracterizado al jugador colombiano y han estimado el tamaño del mercado total. Estos estudios permiten contextualizar la industria y muestran que es un mercado dinámico, con alto potencial de crecimiento tanto para la generación de empleo formal, como para aumentar los recaudos fiscales. Fedesarrollo, construyó sobre esas investigaciones previas y utilizó nuevos instrumentos, tanto cualitativos como cuantitativos, para estimar el tamaño del mercado ilegal de JSA.

Realizar un estudio de la ilegalidad de los JSA en Colombia implica reconocer el efecto que esta ha tenido sobre los recursos del Estado y sobre la eficiencia de la actividad legal de los JSA. En cualquier mercado, la ilegalidad genera distorsiones no deseadas sobre la actividad legal y sobre los recursos del Estado, cuando este debe mitigar y controlar la ilegalidad. Un estudio de la ilegalidad de los JSA puede ser una guía para direccionar adecuadamente la política pública, al conocer su dinámica y magnitud y, de esta forma distribuir los recursos de manera más eficiente. Sin embargo, es importante resaltar que, realizar un estudio sobre cualquier manifestación de la ilegalidad presenta diferentes dificultades, debido a que la información disponible del fenómeno es insuficiente para hacer estimaciones de la magnitud del problema. Además, es difícil acceder a la información de un mercado ilegal, por ejemplo, no es viable hacer una encuesta tal y como muchas veces se hace con los mercados legales.

Teniendo en cuenta las limitaciones, el trabajo de caracterización y estimación de la ilegalidad de los JSA en Colombia realizado por Fedesarrollo desarrolla una estimación basada en fuentes de información secundarias y en un trabajo cualitativo que no sólo explica la dinámica del funcionamiento de la ilegalidad, sino que permite validar algunos de los resultados de la estimación cuantitativa.

Este trabajo está dividido en 3 partes, en la primera se realizó un trabajo de campo con 54 entrevistas a profundidad con actores del mercado legal e ilegal de juegos de azar a nivel nacional y territorial[2]. Segundo, se estimó la magnitud del mercado ilegal a partir del cálculo del mercado total para chance, loterías, Súper Astro, apuestas deportivas y máquinas electrónicas tragamonedas (METs), y para las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta

[1] Por ejemplo, en el caso de los juegos territoriales, los operadores han recolectado boletas o papeletas de Chance ilegal y rifas ilegales. Igualmente, estos operadores han registrado establecimientos con apuestas deportivas ilegales a través de fotografías y geolocalización.

[2] El trabajo de campo se desarrolló en los meses de enero, febrero y marzo. Contó con el apoyo de CJS, compañía especializada en investigación cualitativa.

e Ibagué. Tercero, se caracterizó el mercado ilegal y se midieron las rentas potenciales para la salud y para las finanzas nacionales y departamentales.

Esta sección es importante porque permite entender la dimensión del problema de ilegalidad en el sector. De esta manera, a partir de las estimaciones del mercado total y las entrevistas realizadas, se construyó una aproximación del tamaño de la ilegalidad en Colombia por juego y por ciudad, en los casos en los que se contó con esta información. Por otra parte, la estimación de las rentas potenciales muestra el impacto directo de esta problemática sobre los recursos del Estado.

Es importante aclarar que no fue posible estimar el tamaño de la ilegalidad por modalidad de juego para todas las ciudades, debido a que el insumo principal para este cálculo no está disponible para todas las ciudades del estudio. La encuesta de consumo de los JSA realizada por el Centro Nacional de Consultoría únicamente cubre Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué y Cúcuta. Sin embargo, el trabajo cualitativo abarcó todas las ciudades sugeridas por Coljuegos.

De forma paralela, se realizó un trabajo detallado de la evolución histórica de los JSA en Colombia, que permitió contextualizar la incidencia de los JSA como parte orgánica del desarrollo cultural de la sociedad colombiana. Además, la caracterización de los JSA a lo largo de la historia permitió explicar el desarrollo normativo del sector, especialmente desde la colonia con el establecimiento de los monopolios estatales. Igualmente, la transformación de las costumbres alrededor del juego fue la base para normalizar ciertas actividades, que configuran la estructura actual de los JSA. Por otro lado, se desarrolló una comparación internacional del marco regulatorio y la ilegalidad en los JSA en Chile, Perú, España e Italia, con la finalidad de destacar las buenas prácticas en términos de política pública relacionada con el control de la ilegalidad y con problemas como la ludopatía.

Este es el informe final que integra las fases cuantitativa y cualitativa del estudio. Se presenta la caracterización del mercado legal, la aproximación al tamaño del mercado total e ilegal de juegos de suerte y azar y la descripción de las fuentes de información y la metodología utilizada. En la caracterización del mercado legal se describe la estructura de mercado, el empleo generado, los ingresos brutos por tipo de juego y el recaudo tributario por derechos de explotación. Igualmente, se realiza la caracterización de la ilegalidad discriminada por modalidad de juego y por región. Incluye además una comparación con con otros 4 mercados de JSA. Por último, en el documento se desarrollan secciones en las que se describe la relación de la ilegalidad en los JSA con otras prácticas delictivas y se realiza una aproximación al contrabando de METs y sus partes o accesorios. Como anexo, se presenta el estudio de la evolución histórica de los JSA en Colombia.

1. Mercado Legal de Juegos de Suerte y Azar

En esta sección se realizará una breve descripción de la evolución histórica de los JSA en Colombia, con el fin de contextualizar la importancia que ha tenido el juego en la cultura, al presentarse como una expresión del entretenimiento, que cambia conforme al desarrollo de la sociedad. Además, el contexto histórico permitirá comprender el marco regulatorio vigente de los JSA, que se fundamenta en el establecimiento de un monopolio del Estado con fines específicos.

Posteriormente, se realizará una caracterización general del marco regulatorio vigente del sector de JSA, en el que se analizarán sus transformaciones más relevantes, en función de la evolución de las preferencias de los jugadores, las necesidades de control y fiscalización y, finalmente, los cambios exógenos al sector.

Además, se compararán el actual marco regulatorio de los JSA y las condiciones generales del mercado de JSA y la ilegalidad con los de otros países. La comparación se realizará con Chile Perú, España e Italia. Con esta sección será posible establecer cuáles han sido ejemplos de buenas prácticas en términos de política pública alrededor del control de la ilegalidad y de otros problemas del sector, como es el consumo patológico.

Por último, se analizará detalladamente el desarrollo reciente del mercado legal de los JSA en Colombia por tipo de juego. Esta sección incluye el estudio minucioso del recaudo por derechos de explotación, por modalidad de juego y por región, teniendo en cuenta la estructura tarifaria actual de los JSA. Esto con el fin de contextualizar el entorno en el que surge el fenómeno de la ilegalidad, y de este modo, poder indagar las posibles razones o explicaciones de la ilegalidad que potencialmente surgen del estado del mercado y del marco regulatorio.

1.1. Evolución histórica de los JSA

El juego en América existió antes de que llegaran los españoles a las costas del llamado "nuevo continente". Las grandes culturas indígenas de Mesoamérica y la zona Andina demuestran diversas maneras de ocupar su tiempo de ocio, decidir discusiones sociales, celebrar fiestas civiles y religiosas, y otros aspectos de la vida prehispánica en torno al juego. El *patolli* era una especie de parqués antiguo, usando cinco frijoles como dados, cada uno con una marca, por un lado, para determinar las casillas que se avanzan. Los jugadores llevaban sus tableros de juego a las fiestas religiosas e invocaban a *Macuilxochitl* antes de jugar. Además, es conocida la afición de los meso y suramericanos por el juego de pelota. En ambas instancias se hacían apuestas de joyas, prendas y esclavos muy elevadas.

Con la llegada de Colón a las Américas llegan varias prácticas culturales, previamente arraigadas en el territorio controlado por los monarcas españoles, que evidencian la importancia del juego para las culturas ibéricas. “Personas provenientes de los más diversos sectores sociales y étnicos asimilaron y difundieron de una manera extraordinaria estas destrezas en el nuevo territorio” (Pita Pico, 2013). Los denominados moros que han sido expulsados de la península ibérica ya habían dejado su marca en la cultura peninsular con la importación de nuevas maneras de ocupar su tiempo de ocio y sociabilidad por medio de la introducción de una nueva cultura material. Esta constituye una aculturación de la población que habitaba el territorio español anterior a su salto de fe hacia el occidente.

“Los orígenes de la legislación española que trata de morigerar y disciplinar el juego se remontan en la historia española hasta el siglo XII, con las Ordenanzas de la Banda de 1132. Alfonso el Sabio será quien intente reglamentar las diversiones de dados, tablas y ajedrez” (Lara Romero, 2015). Durante el gobierno del rey Alfonso X se publica la obra *El libro de los juegos*, terminada en el año 1283, donde, aparte de la reglamentación de tablas y ajedrez y los dados, se recopilan diversos juegos con sus respectivas explicaciones. Junto con la preocupación de este monarca por dejar visible y claramente descritos los juegos de su época, también se pueden ver los testimonios de viajeros a España y el territorio ibérico donde presentan a los españoles como una población entregada al juego, y el juego como un componente identitario de los habitantes del territorio.

Entendiendo a la población de conquistadores, colonos y subsecuentes visitantes como una pequeña muestra del mundo español monárquico, se entiende a la población de América como una población que mantiene algunos rasgos identitarios de sus progenitores, pero que demuestra grandes rupturas con el orden establecido por la corona. La colonización se ve matizada por un proceso de mestizaje de la población, en donde algunos de sus integrantes caen en un limbo normativo que permite una movilización socioeconómica mayor a la que existía en España.

En el territorio del Nuevo Reino de Granada, este mestizaje junto con la continua afinidad por el juego se enfrentaba a los esfuerzos de control gubernamentales contra prácticas que los mismos habitantes de las colonias consideran parte fundamental de sus vidas y su identidad. En su tesis doctoral, *Fiestas y Juegos en el Nuevo reino de Granada*, Héctor Lara Romero afirma: “La permanente atención de los monarcas españoles sobre el fenómeno del juego se expresa en las numerosas ordenanzas, leyes y pragmáticas que trataban de imponer control y limitaciones al juego que, como ya se observó, era evaluado por los viajeros extranjeros, en España, como una de las características del ser y el hacer de la población de la península” (Lara Romero, 2015). Entre los mecanismos legislativos de los monarcas españoles y los súbditos de la corona que se identifican

con el juego existió un conflicto. Por un lado, la corona intentaba moderar, regular y controlar los juegos de la época. Al mismo tiempo el interés de mantener el juego alejado de cualquier control.

La revisión de la evolución histórica de los JSA en Colombia (Anexo 1: Evolución histórica de los JSA) tiene como objetivo, primero, dilucidar los esfuerzos legislativos frente a los juegos de azar y envite de las clases gobernantes y examinar su efectividad en el territorio colombiano. Por otro lado, se piensa destacar el establecimiento de monopolios de los juegos de azar y envite y de cómo estos funcionan. Además, se resaltan las diferentes actitudes y comportamientos que exhiben los jugadores frente a los esfuerzos de controlar los juegos por parte de la corona y posteriormente los gobiernos del territorio.

En un segundo lugar, se explora la continuidad de los juegos de azar y envite[3] durante la época Republicana de Colombia. El gobierno independentista naciente, permeado por las ideas de la ilustración, también toma posición en torno al control de los juegos heredados de la colonia española.

Tercero, se busca analizar los juegos de azar y envite como un componente económico y social importante del país y su población. El gobierno ha impulsado monopolios estructurados que llegan a regular y fijar tributos y gravámenes que se usan para la construcción de infraestructura, el subsidio de la salud, entre otros. Para este propósito, se tendrán en cuenta varios estudios acerca de lo que es el juego como componente de una sociedad, concebido como un fenómeno psicológico, social, cultural y biológico (Hernández, A., 2014). Igualmente, es importante percibir al juego como el "establecimiento de la civilización", que ha ido cambiando con una estructuración de la sociedad, con clases hacendadas que se caracterizan por su identidad parlamentaria. Las bases sedentarias de la sociedad generan tiempo de discusión y reglamentación del tiempo de ocio de los integrantes, creando espacios de sociabilidad que giran en torno a lo lúdico donde la sociedad se ve representada en las diversas manifestaciones de la diversión.

Igualmente, se presentará a los juegos en diversos momentos de la historia del territorio colombiano y sus roles activos en la conformación y consolidación de la sociedad. La fundación de Santa Fe, la posterior capital administrativa del Virreinato de la Nueva Granada será el punto de partida de la investigación. El establecimiento de dicho virreinato se ve como el principio de un segundo punto de análisis. La época independentista que se vive en el territorio, siendo un periodo corto, se incluye en el final del virreinato. Por su parte, las fricciones independentistas logran modificar los monopolios de la colonia en favor de la Nueva República y es la primera vez que existe una preocupación por tener ingresos estatales propios, por lo cual el juego toma un papel predominante.

Con el establecimiento y fortalecimiento de La República, se busca documentar las causas del entretenimiento en Colombia que se remontan a la conquista y se mantienen mientras el nuevo núcleo dirigente crea la normatividad que contempla los juegos en una economía y sociedad moderna. En últimas, se pretende exponer en la actualidad a las loterías y los juegos de azar y envite como actores históricos que se remontan a los reinos peninsulares antes de llegada al nuevo mundo que han sido apropiadas y naturalizadas en el territorio colombiano a lo largo de su historia.

[3] Cabe aclarar que el envite es la apuesta singular que se hace en cualquier juego de azar.

El *Anexo 1: Evolución histórica de los JSA* permitirá entender gran parte del desarrollo normativo del sector, debido a que permite comprender las finalidades del establecimiento del monopolio de los juegos de azar y envite, que se desarrollan como componente orgánico de la cultura, al representar una parte importante del entretenimiento, que evoluciona de manera simultánea a los cambios de la sociedad. A continuación, se describe el marco regulatorio de los JSA vigente, que ha sido objeto de modificaciones sustanciales como consecuencia de cambios en las preferencias de los jugadores, modificaciones en las instituciones reguladoras y, en general, de una coyuntura de auge tecnológico y digital.

1.2. Marco normativo

El marco regulatorio del sector de JSA está compuesto por leyes, decretos, resoluciones y acuerdos reglamentados por instituciones como el Congreso de la República, el Ministerio de Hacienda, Coljuegos y el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar. Además, el sector también está reglamentado por normativas como el Código Penal y el Estatuto Tributario.

En general, el marco normativo se ha ido construyendo en la medida en que surgen las necesidades de regulación de nuevas modalidades de juego. Coljuegos ha incorporado nuevas reglamentaciones que deben regular estos nuevos juegos, las condiciones de operación, las prohibiciones y la cantidad de recursos destinados a la Nación o a los entes territoriales, en especial para la salud. La continua aparición de nuevas modalidades de juego ha demandado una capacidad operativa importante por parte del ente regulador para normalizar o legalizar estas actividades. En Latinoamérica Colombia es referente en lo concerniente a la regulación de juegos online[4].

El marco regulatorio de los JSA en Colombia ha tenido cuatro tipos de modificaciones que se ilustran de manera general en la Gráfica 1:

a. Modificaciones relacionadas con la reglamentación y la operación de las diferentes modalidades de juego.
b. Imposición y/o flexibilización de condiciones o requisitos para la operación.
c. Modificaciones referentes a las instituciones encargadas del control, fiscalización y administración de los recursos de JSA.
d. Cambios exógenos al sector.

En cuanto a los primeros cambios, se debe resaltar que la base de la regulación de los JSA se fundamenta en la Ley 643 de 2001, que define el monopolio de los JSA, los administradores de las diferentes modalidades, la destinación de los recursos, la definición de la operación y su control. Sin embargo, con la aparición de diferentes modalidades de juego, el ente regulador ha expedido normas que detallan los reglamentos de cada juego, la cantidad de recursos que se deben transferir a la salud, las prácticas prohibidas de cada modalidad, las formas permitidas de operación y las condiciones técnicas y financieras que deben cumplir los operadores de cada modalidad de juego reglamentada.

[4] Semana. (14 de diciembre de 2017). *Sector de juegos de suerte y azar y su potencial.* Obtenido de Foros Semana: http://www.forossemana.com/evento/id/25266/sector_de_juegos_de_suerte_y_azar_y_su_potencial

*Gráfica 1 – Línea de tiempo normativa de JSA - principales hitos**



**Para un mayor detalle de la normatividad completa del sector, ver la Gráfica 18 del* Anexo 2: Marco normativo del mercado de JSA
Fuente: Elaboración propia

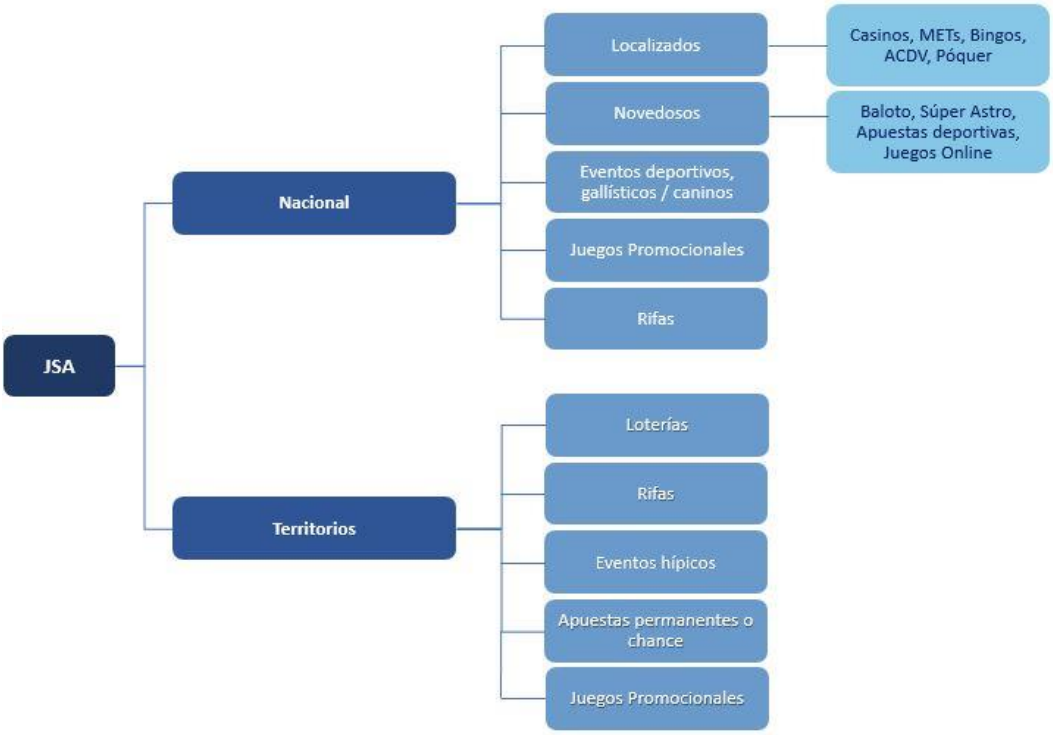
En distintas ocasiones, se han identificado algunas barreras a la operación eficiente de los juegos o incluso, se han identificado condiciones difíciles de cumplir por parte de los operadores y que además restringen la competencia dentro del sector. Estos factores han motivado la realización de cambios en la reglamentación de algunas modalidades de juego, como es el caso de los juegos localizados. Por ejemplo, en distintas ocasiones se han modificado las exigencias de liquidez, nivel de endeudamiento, capital de trabajo, entre otros, para mejorar el esquema de operación de juegos como los localizados. Sin embargo, los operadores aún perciben ciertas barreras como, por ejemplo, no poder importar METs remanufacturadas.

Por otro lado, la dinámica del control y fiscalización de los recursos impulsó la creación de nuevos requisitos para los operadores de JSA. Este es el caso de la operación en línea del chance y la conexión en línea de las METs. Para un mayor detalle de la normatividad por modalidad de juego, ver el Anexo 2: Marco normativo del mercado de JSA.

En cuanto a las modificaciones relacionadas con las instituciones de control y fiscalización, se identificaron distintos cambios. El primero está relacionado con la liquidación de Ecosalud S.A. y la cesión de sus bienes y funciones a la Empresa Territorial para la Salud (ETESA). Durante el funcionamiento de ETESA, el control y fiscalización de los recursos eran competencias de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA) a nivel nacional y territorial, respectivamente. Sin embargo, la liquidación de ETESA y posterior creación de Coljuegos significó un cambio en las funciones de control, administración y fiscalización de los recursos de JSA tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Desde el 2012, estas funciones estarían a cargo de Coljuegos para los juegos nacionales y el CNJSA estaría

encargado únicamente de la vigilancia del cumplimiento de la reglamentación de los JSA territoriales y, las funciones de inspección y control de las entidades que operan estos juegos estarían a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud.

Gráfica 2 – Institucionalidad de los JSA



Fuente: Elaboración propia

Estos cambios configuraron un nuevo orden institucional del sector, reorganizando la administración, vigilancia y control de las modalidades de juego del orden nacional a través de Coljuegos, y del territorial a través de las entidades territoriales y del CNJSA (ver Gráfica 2).

Por último, se identificaron algunos cambios normativos generales que también afectaron al sector de JSA. Un ejemplo de esto es la imposición de la tarifa general del IVA en el 2002, y sus posteriores incrementos en el 2010 y en el 2017, la cual fue consecuencia directa de la Reforma Tributaria del 2016. Para el caso de los juegos localizados, la tarifa del IVA es presuntiva debido a que se desconoce la base gravable, mientras que los demás juegos tienen la tarifa regular del IVA, a excepción de los juegos online que están exentos de IVA.

Pese a que la normatividad del sector se ha creado para promover su funcionamiento óptimo y eficiente, los operadores de JSA perciben que la regulación del monopolio es excesiva. Aunque el sector es monopolio del Estado colombiano, su funcionamiento y operación se realiza a través de un esquema de competencia, en donde la normatividad se diseña en función del cumplimiento de las obligaciones de los operadores y no en función de garantizarles utilidad a los operadores privados. Por lo tanto, se busca que la operación de estos juegos, en un marco legal sea eficiente

con relación a la generación de recursos del sector público y no con la rentabilidad del sector de JSA para los privados.

Se ha encontrado que en algunos casos la normatividad puede distorsionar la operación eficiente, al imponer excesivas restricciones o condiciones para la operación, teniendo en cuenta la situación actual de algunas modalidades de juego, que imposibilita o dificulta su cumplimiento. Este es el caso de las exigencias del chance en temas como la rentabilidad mínima, que según varios operadores es difícil alcanzar. Otro ejemplo es el de los requerimientos para demostrar la tenencia de las máquinas, como lo expresa un operador al resaltar que para las importaciones *"(…) ahora exigen una descripción total de la máquina, altura, ancho (…) los componentes (…) seriales de los monitores, el billetero, serial de la tarjeta, entonces ahora es más exigente la importación de la máquina*" (Operador., febrero 22 de 2018).

Es importante resaltar que el marco regulatorio de los JSA tiene un extenso desarrollo que responde a las necesidades del sector en términos de demanda y en cuanto a las necesidades de control por parte del ente regulador. Actualmente, el marco normativo de los JSA enfrenta distintos retos de política pública, no sólo para garantizar e incrementar el recaudo del Estado, sino también para mitigar los efectos que genera el juego en términos de salud pública y los riesgos que implica el sector en cuanto al lavado de activos y financiación del terrorismo. Aunque se han adelantado esfuerzos para promover un consumo responsable, se considera que aún quedan factores para definir desde la regulación. Un ejemplo de esto es la proliferación del juego online, en donde el control sobre la ludopatía representa un reto de política pública. Igualmente, a través de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para Latinoamérica, se han establecido protocolos para mitigar el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, a través de los reportes de operaciones sospechosas. Sin embargo, se considera que existen vacíos normativos alrededor de factores como la trazabilidad de las operaciones del juego online, que comprometen los avances en términos de lavado de activos.

Por último, se encontró que mercado ilegal de METs tiene una fuente de crecimiento importante relacionada con las METs que terminan su operación en los contratos de concesión legales, pues los operadores no están obligados a chatarrizar una vez estas cumplen su vida útil en las operaciones legales. Además, Coljuegos no está facultado por la ley a chatarrizar las máquinas. Por otro lado, aunque los operadores están obligados a reportar los lugares a los que trasladan las máquinas, con los detalles de ciudad y dirección, esta es una información que no tiene trazabilidad una vez llega al área jurídica de Coljuegos. Por lo anterior, se concluye que, aunque el desarrollo normativo del sector ha seguido los lineamientos del mercado, aún existen aspectos de las normas que pueden ser mejorados para hacer más efectivo el control de la oferta legal, el combate a la ilegalidad y la reducción de problemas como la ludopatía.

Es importante resaltar que el marco regulatorio de los JSA ha cambiado en función del comportamiento del mercado. Como se mostró anteriormente, Coljuegos ha modificado algunas regulaciones para que la oferta legal pueda cubrir una mayor proporción de la demanda por JSA y, de esta forma, mitigar la ilegalidad desde la vía del mercado. Esto es evidente en algunas modalidades de juego como, por ejemplo, los juegos localizados, novedosos e incluso los territoriales como Lotería y Apuestas permanentes. Sin embargo, para modalidades como las apuestas hípicas o las gallísticas, no se encuentra el mismo nivel de articulación del mercado legal con el desarrollo de la normatividad y, como consecuencia, la oferta de estos juegos tiende a ser más informal.

Sin embargo, es necesario reconocer que el modelo regulatorio actual de los JSA podría, hasta cierto punto, explicar la existencia de un mercado ilegal de JSA, por su efecto sobre la rentabilidad de la actividad y las barreras de entrada del sector. Aunque existen factores difíciles de modificar en la normatividad, como las rentas que aportan los juegos al Estado o el pago de algunos impuestos como el IVA, se considera necesario revisar la viabilidad y efecto real de algunos requerimientos a la operación, que potencialmente podrían desincentivar la oferta legal de los JSA.

Por otro lado, se encontraron diferentes vacíos en la regulación que se reflejan en la actual operación del mercado legal. Un ejemplo de esto es la falta de trazabilidad de las máquinas que dejan de operar en los establecimientos legales y que podrían terminar en el mercado ilegal. En este caso puntual, el mercado legal estaría desarticulado de la regulación.

1.3. Modelos regulatorios y estructuras del mercado internacional

La revisión de los modelos regulatorios del mercado de JSA en otros países permite entender que el marco regulatorio de los JSA de cada lugar ha sido construido según las necesidades o tendencias de cada mercado. A medida que surge la demanda por algunas modalidades de juego, los gobiernos han regulado las formas de operación, haciendo especial énfasis en el riesgo que conlleva la normalización de algunas modalidades de juego en términos de consumo patológico. En unos países esta preocupación es más evidente que en otros y el nivel de aceptación en términos normativos de los juegos depende de la estructura legislativa y el nivel de flexibilidad de cada país.

El modelo regulatorio vigente de Colombia fue comparado con los desarrollos normativos de Chile, Perú, Italia y España. Estos países se determinaron en los términos de referencia del estudio y se consideran relevantes por diferentes razones. En particular, se considera que Chile y Perú pueden reflejar condiciones relativamente similares a Colombia en cuanto al desarrollo del mercado de JSA. Por su parte, Italia y España representan un punto de referencia importante para Colombia, en la medida en que ambos países tienen un mercado de JSA grande, en donde el problema de ilegalidad es relevante para el marco regulatorio, y además representan casos de éxito en la incorporación de nuevas modalidades de juego.

En general, se encontró que en España, Italia y Colombia existe una amplia oferta de modalidades de JSA, mientras que, en Chile y Perú, la oferta de juegos se reduce a los casinos, loterías, rifas y apuestas deportivas (Tabla 1). También se encontró que Colombia tiene un sistema de regulación más centralizado que los demás países, debido a que la administración de una gran parte de los JSA se atribuye al ente regulador a nivel nacional, mientras que los entes territoriales enfrentan grandes restricciones en el momento de ejercer control y quedan sujetos a las disposiciones del poder central. Por otro lado, se identificaron algunas políticas que pueden ser referentes para las próximas propuestas de política de Coljuegos, las cuales se refieren principalmente a la regulación de juego responsable y al control de la ilegalidad de juegos online. A continuación, se presenta el detalle de cada uno de los países estudiados.

Tabla 1 – Comparación de los modelos regulatorios y estructuras del mercado internacional de JSA

	España	Italia	Chile	Perú	Colombia
Juegos legales	Localizados (METs, mesas de casinos y bingo), novedosos (Cupón de la ONCE, apuestas deportivas y Online), territoriales (Lotería Nacional y hípicas)	Localizados (METs, mesas de casinos, ACDV y bingo), novedosos (apuestas deportivas y Online) y territoriales (loterías y hípicas)	Localizados (METs, mesas de casino, bingo), novedosos (apuestas deportivas) y territoriales (loterías, hípicas y rifas)	Localizados (METs, mesas de casinos y bingo), novedosos (Apuestas deportivas) y territoriales (loterías e hípicas)	Localizados (METs, mesas de casinos, ACVD, bingo), novedosos (Baloto, Súper Astro, Las Deportivas y Online), territoriales (lotería, chance, hípicas y rifas) y promocionales
Entidad Reguladora	Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) y Consejo de Políticas del Juego	Administración Autónoma de Monopolios Estatales (AAMS), Agencia de Aduanas y Monopolios (AAM), Ministerio del Interior	Superintendencia de Casinos de Juego	Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas	Coljuegos y CNJSA
Cifras de Mercado[5]	$9.294,4 millones de dólares en 2016	$105,119 millones de dólares en 2016	$480 millones de dólares en 2016	771 millones de dólares en 2016[6]	$ 4.404 millones de dólares[7]
Cifras de Tributación	7% - 25% de los ingresos brutos o netos	20% del valor de los premios (18% para localizados y 22% juegos online)	20% - 30% de los ingresos brutos	10 % del valor de los premios, 12% de la utilidad, 2% de los ingresos netos	12% - 32.5% de los ingresos brutos o netos
Cifras de Ilegalidad	- No hay una estimación del mercado ilegal - 133 denuncias de loterías ilegales entre 2012 y 2016 - 144 denuncias de loterías infringiendo el principio de reserva entre el 2012 y el 2016 (SELAE y ONCE) - 791 páginas de internet cerradas entre 2012 y 2016	-Se estima que el mercado ilegal asciende a $25,449 millones de dólares ($77.6 billones de pesos)	- No hay una estimación del mercado ilegal - 34.9% de la población jugadora ha jugado en METs ilegales y el 11.2% en salones de juego ilegal - 4 denuncias por parte de la SCJ a Fiscalías regionales entre 2014 y 2015 - 1 denuncia de Región de Atacama en el 2014	- No hay una estimación del mercado ilegal - 6.569 incautaciones de METs entre el 2007 y el 2015 - 3.205 METs destruidas entre el 2007 y el 2015 - 150 Salas de casino clausuradas a finales de 2010 - No existe control sobre las páginas de internet de JSA	- $1.3 billones de pesos en 2015 - 1132 denuncias en 2017 - 3263 incautaciones de METs en 2017 - Más de 325 páginas de internet cerradas en 2017
Control a la Ilegalidad	Censo y control general de las páginas web no autorizadas, entre otras acciones al juego autorizado	Cierre de páginas online ilegales, control sobre la publicidad, Ley 170 de 2016: prevención de lavado de dinero en el sector,	Según la Contraloría General de la República, ni la SCJ ni las gobernaciones han adelantado operativos o investigaciones para erradicar el juego ilegal	Decomiso y destrucción de elementos de juego ilegales	Pactos a la ilegalidad, decomiso de elementos de juego ilegales, cierre de páginas de internet, entre otras acciones por parte de las

[5] Al ser cifras del 2016, la conversión entre monedas se realizó con el promedio del tipo de cambio medio (entre compra y venta) de dólares por euro del año 2016 ($1.10 dólares por euro). La conversión a pesos se realizó con la Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio de 2016 ($3050.97 pesos por dólar).

[6] GamblingCompliance (s.f). Regulated Market (Perú). Recuperado de https://gamblingcompliance.com.

[7] Foro Semana: Una apuesta al desarrollo (2017). Contribución del sector JSA a la economía colombiana por Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

	España	Italia	Chile	Perú	Colombia
		información sobre los jugadores que apuesten más de $15,000 euros en juegos online, control sobre transacciones sospechosas			autoridades territoriales y/o operadores
Buenas Prácticas del Sector a nivel internacional	www.jugarbien.es - punto de encuentro entre los usuarios del mercado de juego con el objetivo de circular material que informe sobre la autoexclusión y el consumo patológico Registro General de Interdicción de Acceso al Juego (REGIAJ) - realiza el control de acceso al juego por parte de poblaciones vulnerables (ludópatas, menores de edad, etc.)	Se están aumentando los sistemas de seguridad introduciendo una nueva gama de máquinas (AWPR). Lista de clientes auto excluidos del juego: todos los casinos deben notificar a la AAMS la lista de clientes excluidos para tomar medidas y no dejarlos entrar a ningún establecimiento. Cada casino tiene una comisión interna encargada de la protección al jugador y personal que reconoce a los jugadores problemáticos. A su vez, el personal ofrece información sobre la adicción al juego y sus tratamientos.	Catálogo de Juegos - determina los juegos que son legales, los casinos donde pueden operar, sus reglas y modalidades de juego Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo Estimación y caracterización de la proporción de jugadores en riesgo de ludopatía, "jugadores problemáticos" y jugadores patológicos	Sistema Unificado de Control en Tiempo Real (SUCTR) y el Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SPLAFT) Inscripción voluntaria y a petición de la familia en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y programas de sensibilización contra la ludopatía	Implementación de SIPLAFT, conexión en línea de las MET. En términos de control, el bloqueo de páginas ilegales incorpora un mensaje de pedagogía de la normatividad vigente. Igualmente, se han realizado campañas de socialización del problema que implica la operación ilegal y se han promovido convenios con autoridades territoriales y organismos de control. Ampliación de la oferta legal de JSA, bajo los estándares de juego responsable. -
Documentos Relevantes	Ley 13 de 2011 Ley 29907 de 2012 (Ludopatía)	Ley 383 de 2001 Decreto 430 de 2001 Decreto 158 de 2012 Ley 208 de 2015	Ley 19.995 de 2005 Decreto 547 de 2005 Informe 131 Contraloría General de la República 2016	Ley 27796 de 2002 Decreto 009 del 2002	Ley 643 de 2001 Ley 1393 de 2010 Ley 1753 de 2015 (PND) Decreto 1068 de 2016 Decreto 4142 de 2011
Páginas de interés	www.ordenacionjuego.es www.jugarbien.es	www.agenziadogane monopoli.gov.it	www.scj.gob.cl	www.consultasenlinea.mincetur.gob.pe/casinos	www.coljuegos.gov.co

Fuente: Elaboración propia

En Chile el marco regulatorio de los JSA es bastante restrictivo. Únicamente hasta el 2005 se promulgó la Ley 19995 para reglamentar el funcionamiento de los juegos localizados, a través de licencias otorgadas por la Superintendencia de Casinos de Juego (SCJ), con lo cual se adiciona una modalidad de juego a la oferta de loterías y rifas en ese país. En Chile, la explotación de los JSA está limitada a tres figuras: i) los operadores de casinos autorizados por la SCJ, ii) las instituciones sin fines de lucro para el bingo y las loterías y iii) toda persona natural que realice JSA con el fin exclusivo de recreación y no de lucro[8]. Desde el 2016, se está considerando incluir en la regulación de aduanas una restricción a la importación de METs, para que esta únicamente la puedan realizar personas o empresas con título habilitante para la operación de este juego y que además esté autorizada por la SCJ.

En el 2016 el mercado legal de los JSA en Chile fue de $480 millones de dólares[9]. Los operadores autorizados de juegos localizados y apuestas hípicas deben pagar entre el 20% y el 30% de los ingresos brutos. Según un informe de la Contraloría General de la República, desde las gobernaciones no se han tomado medidas para evitar la explotación ilegal de juegos de azar, ni se ha coordinado con otras instituciones o la SCJ para ejercer el control. En este informe también se incluyen los principales resultados de algunos estudios que buscan medir la percepción de ilegalidad y la incidencia de problemas de ludopatía. Particularmente, el informe resalta que el 58% de la población tiene acceso a METs en barrios y encuentra que, a mayor nivel de pobreza, es mayor la probabilidad de encontrar METs ilegales, en donde también hay concentración de problemáticas sociales[10]. Dentro de las buenas prácticas en términos de política, en el 2016 se realizó un censo de METs, con el cual fue posible determinar que en Chile existen 33,009 METs distribuidas en 1,327 establecimientos comerciales[11].

Por otro lado, en España desde 1977 se han realizado esfuerzos normativos para legalizar nuevas modalidades de juego, adicionales a la lotería, la lotería preimpresa y las apuestas deportivas[12]. En ese país se presume que todo JSA no reglamentado o que se opera sin título habilitante es ilegal. Otro aspecto fundamental del mercado de JSA español es que todos los juegos a excepción de los juegos online y las loterías son administrados por las comunidades autónomas, que definen los estatutos de cada juego, su administración e incluso, su estructura tarifaria. En términos fiscales, la regulación española grava los ingresos brutos de las apuestas deportivas, las apuestas hípicas, otras apuestas paramutuales, las rifas y los concursos, mientras que, para los demás juegos la base gravable es constituida por los ingresos netos. En general, los porcentajes tarifarios del primer grupo de juegos oscila entre 7% y 22%, mientras que los demás juegos tienen una tarifa del 25%. Es importante aclarar que las Comunidades Autónomas tienen la potestad para elevar la tarifa hasta máximo un 20% de las establecidas en la Ley 13 de 2011[13].

---

[8] Contardo, J. I. (2015). Concepto de juego de destreza y de azar. Tribunal Constitucional, rol 2758-2015, 10 de septiembre de 2015. Revista Chilena de Derecho Privado, 203–215.

[9] Navarrete, R. (2017). Foro Semana: Una Apuesta al Desarrollo. Casos de éxito internaciones – invirtiendo en el sector de los JSA

[10] Subsecretaría del interior. (2016). Informe de investigación especial (No. 131). Contraloría General de la República.

[11] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Catastro Salas de Juego Chile 2016, Superintendencia Casinos y Juegos (SCJ). Área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales.

[12] Cuenca, M., & Izaguirre, M. (n.d.). El universo del ocio y el entretenimiento: una aproximación a los juegos de azar. In Ocio y Juegos de Azar (Universidad de Deusto, pp. 49–77). Bilbao.

[13] Dirección General de Ordenación del Juego. (2016). Memoria Anual 2016 (Informe Anual No. 6). Ministerio de Hacienda y Función Pública. Tomado de https://www.ordenacionjuego.es/es/memorias-informe-anual

En el caso particular de los juegos estatales, el recaudo por derechos de explotación se distribuye según la frecuencia de juego de cada Comunidad Autónoma, mientras que en Colombia la distribución se realiza según criterios de población y el Sistema General de Participaciones (SGP). Esto quiere decir que, mientras en España la distribución depende de qué tanto juega la población de cada comunidad autónoma, en Colombia depende de los criterios de distribución del SGP en salud como, por ejemplo, el porcentaje de personas en el régimen subsidiado, la proporción de personas pobres no asegurada e indicadores de salud pública[14].

En cuanto a la regulación del consumo patológico, se han liderado estrategias coordinadas con la industria del juego, algunos centros de tratamiento y expertos en ludopatía. Uno de los resultados más importantes de estas estrategias es la creación de "JugarBIEN.es" como punto de encuentro entre diferentes usuarios del mercado de juego. En esta página circulan materiales y/o herramientas que informan acerca de la autoexclusión y del juego de menores de edad. Adicional a esta iniciativa, se realiza un continuo seguimiento de la población jugadora en España y los riesgos de consumo patológico, a través del Registro General de Interdicción de Acceso al Juego (REGIAJ) para realizar el control de acceso al juego por parte de poblaciones vulnerables.

Según los últimos datos del ente regulador de los JSA a nivel nacional en España, el mercado total de los JSA en el 2016 fue de $9.294,4 millones de dólares ($ 28.4 billones de pesos). Aunque no se ha estimado el tamaño del mercado ilegal, la DOGJ realiza un continuo seguimiento de la ilegalidad de los juegos online a través de un censo de sitos y de las loterías a través de denuncias. En lo referente al consumo patológico, la DOGJ ha determinado que en el 2016 los porcentajes de incidencia de jugadores patológicos y problemáticos fueron de 0.9% y 1% respectivamente. Estas cifras se redujeron a 0.6% y 0.3% en el 2017.

Por su parte, Perú regula los JSA a través de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, la cual está sujeta al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú y funciona de forma paralela a la Comisión Nacional de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas como entidad consultora. Al igual que en España y en Colombia, en Perú los derechos de explotación difieren por juego tanto por la base gravable, como por la tarifa. Particularmente, en Perú se gravan los ingresos brutos, la utilidad y los premios. A diferencia de Colombia y al igual que en Chile, en Perú aún no se han reglamentado los juegos online y en ninguno se realiza control de las páginas de apuestas en línea. En términos de buenas prácticas de política, Perú fue uno de los pioneros en establecer un sistema de monitoreo continuo de las METs. Además, desde el 2007 se han realizado políticas de formalización de los juegos siguiendo los lineamientos de la primera regulación detallada y completa de 1999. Igualmente, ha liderado campañas y herramientas para el control de la ludopatía, a través de registros de interdicción y de diferentes espacios de socialización[15].

En este país tampoco se ha medido la magnitud del problema de ilegalidad, pero desde 2007 se lleva un registro de la cantidad de máquinas incautadas y destruidas y del número de salas de casino

[14] En el componente de salud pública se tienen en cuenta indicadores como la población por atender, equidad, eficiencia administrativa y el cumplimiento de metas.

[15] Viceministerio de Turismo. (2017). Presentación Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

ilegales clausuradas[16]. A diciembre de 2017, se registraron 732 salas de juego con un total de 81,959 METs y 18 casinos a lo largo del territorio peruano.

Por último, desde el 2001 en Italia se estableció la Administración Autónoma de Monopolios Estatales (AAMS), ahora conocida como la Agencia de Aduanas y Monopolios (ADM), como la autoridad del Estado encargada de la administración, operación y expedición de reglamentos del mercado rentístico de los juegos de suerte y azar legal. Su operación se enfoca directamente sobre los juegos localizados (casinos, máquinas tragamonedas, loterías, apuestas deportivas, carreras de caballos, bingos, entre otros) y juegos en línea (apuestas deportivas, apuestas virtuales, loterías en línea, entre otros)[17]. Sin embargo, se han expedido reglamentos en relación con el lavado de activos (Decreto 231 de 2007 y Ley 170 de 2016), la propaganda (Decreto 158 de 2012) y la protección de datos (Decreto Legislativo 196 de 2003).

En cuanto al tamaño del mercado de JSA en este país, Calderoni et al. (2014) encontraron que se ha expandido en los últimos años debido a la nueva oferta de juegos y servicios, lo que ha aumentado los recaudos del sector; "[e]n 2011 el mercado de juegos de suerte y azar generó €79.8 mil millones, de los cuales alrededor de €8 mil millones fueron impuestos"[18], y en 2016 alcanzó los €96 mil millones [19]. Además, de las modalidades de juego en la última década, las máquinas tragamonedas han sido las más importantes en el mercado italiano. En 2011 generaron ganancias por €44.8 mil millones, lo que representó el 56% del total de las ganancias del sector (€79.8 mil millones). Posteriormente en 2014 esta modalidad de juego representó entre el 50% al 60% del recaudo total.

Hay que mencionar además que el crecimiento de los recaudos ha generado también una mayor atención sobre el mercado ilegal. Estudios realizados por la Asociación de Casinos Europeos, han calculado que el tamaño de la ilegalidad es al menos €23 mil millones[20]. En relación con elementos de juegos ilegales, estimaciones realizadas en 2006 por la Gran Comisión italiana, muestran que, del total de máquinas inspeccionadas, alrededor del 13% fueron clasificadas como irregulares y cerca de 200,000 unidades como ilegales. Igualmente, que el 66% de las máquinas que son desconectadas de la red de control del estado, alcanzan una facturación tres veces más grande que la reportada por las máquinas controladas.

Cabe mencionar que el control del mercado ilegal ha estado a cargo de los organismos de control italianos, quienes principalmente han realizado operativos de incautación y detención a organizaciones criminales relacionadas con los JSA. Reportes del 2011, realizados por la Comisión Antimafia Parlamentaria, demuestran que la mayor oferta de loterías y casinos ilegales, y la

[16] Aunque no hay una cifra de la ilegalidad en los JSA oficial, el director de la DGJCMT, antes del 2007 la ilegalidad alcanzaba el 97% del mercado total, principalmente porque la facilidad de operar sin licencia como resultado de una elevada incidencia de la corrupción (GamblingCompliance, s.f.)

[17] Quirino, M. Gaming in Italy: overview. Fecha de ingreso: 18 de diciembre de 2017. Encontrado en: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-636-9099?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=(sc.Default)&comp=pluk#co_anchor_a470706

[18] Calderoni, et al. (2014). Counterfeiting illegal firearms, gambling and waste management: an exploratory estimation of four criminal markets. Global Crimen. Vol. 15. Nos. 1-2, 108-137. P. 112

[19] Statista. *Cash inflow of the gambling market in Italy from 2012 to 2016 (in billion euros)*. Fecha de ingreso: 17 de junio de 2018. Encontrado en: https://www.statista.com/statistics/683663/cash-inflow-of-the-gambling-market-italy/

[20] European Casino Association. *Italy – casino sector.* Fecha de ingreso: 18 de junio de 2018. Encontrado en: http://www.europeancasinoassociation.org/country-by-country-report/italy/

alteración de las máquinas de juego está relacionada con las mafias italianas. Identificaron que las 3 mafias más importantes del país (Camorra, 'Ndrangheta y Cosa Nostra) son las que se encargan de administrar los bingos, los casinos clandestinos, las máquinas tragamonedas, las apuestas ilegales deportivas y de carreras de caballos, y los juegos ilegales en línea[21].

En cuanto al trabajo de las autoridades competentes, se resalta la implementación de programas y actividades que buscan combatir la ilegalidad y proteger a los jugadores de la adicción. Por un lado, se han mejorado los sistemas de seguridad sobre las METs. Para ello desde 2017 se ha introducido una nueva gama de máquinas (AWPR) sobre las cuales se puede hacer más control. Por otro lado, la ADM lleva el control de la lista de clientes auto excluidos del juego. Esta lista es de libre acceso para los casinos, quienes llevan un control de sus jugadores y prohíben la entrada de los jugadores que se encuentren en esa lista. Adicionalmente, en los casinos hay una comisión interna que se encarga de la protección al jugador; hay personas encargado de reconocer a los jugadores problemáticas y se distribuye información sobre la adicción al juego y sus tratamientos[22].

1.4. Caracterización del mercado legal de JSA en Colombia

El mercado de JSA tiene varias características. Primero, la estructura institucional ha cambiado en los últimos años. Anteriormente, el monopolio rentístico estaba adscrito al sector salud y a cargo de ETESA, la cual fue liquidada en el 2011. A partir del 2012, el monopolio se adscribió al ministerio de Hacienda y bajo el Decreto 4142 de 2011 se creó Coljuegos como la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de JSA. Se redefinieron las funciones del CNJSA[23] y se cambió el enfoque de dichas entidades: aumentar las rentas para la salud de los colombianos[24].

Segundo, el mercado de JSA es un mercado complejo debido a la aparición de nuevos juegos, la apropiación de nuevas tecnologías y las reformas tributarias que han afectado negativamente al sector. Hasta hace unos años, los operadores se especializaban principalmente en juegos territoriales (lotería, chance y rifas), los cuales representaban una fuente de recursos importante para el Estado y los departamentos. Hoy en día, los operadores no se especializan en una sola modalidad; por el contrario, dada la proliferación de nuevos juegos, la demanda ha cambiado y los operadores se han visto obligados a diversificar su capital en juegos de diferentes modalidades y/o servicios ajenos al sector.

Por último, la industria de JSA en Colombia ha presentado un crecimiento positivo entre 2012 y 2017. Las ventas del sector ascienden a $13 billones de pesos, principalmente por las ventas de los juegos localizados (77%), seguido por el chance (14%), las loterías (4%), el Baloto (3%) y Superastro (2%)[25]. Este aumento de los ingresos del sector ha sido importante dentro de las finanzas públicas y en la economía colombiana en general. Por un lado, han aumentado los ingresos a los territorios;

[21] Calderoni, et al. (2014). Counterfeiting illegal firearms, gambling and waste management: an exploratory estimation of four criminal markets. Global Crimen. Vol. 15. Nos. 1-2, 108-137. P. 112

[22] European Casino Association. *Italy – casino sector.* Fecha de ingreso: 18 de junio de 2018. Tomado de: http://www.europeancasinoassociation.org/country-by-country-report/italy/

[23] Decreto 4144 de 2011.

[24] Coljuegos. *Rendición de cuentas 2017* – Interactuemos con la ciudadanía.

[25] Foro Semana: Una apuesta al desarrollo (2017). *Contribución del sector JSA a la economía colombiana* por Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

en 2016 la industria aportó más de $1.5 billones de pesos a las finanzas públicas, de los cuales se transfirieron cerca de $700.000 millones para la salud[26]. Por otro lado, anualmente la industria legal de JSA genera más de 300.000 empleos directos e indirectos, la inversión extranjera del sector está en crecimiento, y los recursos a la salud, al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), Colciencias y al Fosyga[27], son mayores.

Una vez hecha la descripción del marco normativo de los JSA en Colombia y habiéndolo comparado con los modelos de otros países, el siguiente paso de la investigación fue el de entender, describir y medir el mercado legal de JSA en Colombia. Este es un paso fundamental para poder estimar el mercado ilegal, pues, como se verá más adelante, en presencia de un mercado regulado la ilegalidad por lo general se manifiesta como un porcentaje o una fracción de la operación legal. En el caso de Colombia, una de las lecciones de la investigación es que el grueso de la ilegalidad no se manifiesta por medio de modalidades de juego nuevas o diferentes de la legales, sino como versiones ligeramente diferentes de las modalidades autorizadas: chance blanco, salas de juego no autorizadas, mesas de cartas informales, entre otras.

La Tabla 2 muestra los ingresos brutos totales del sector de JSA entre el 2012 y 2017. Vemos como en términos reales estos son más o menos estables a lo largo de los últimos seis años. La estabilidad en los ingresos es palpable en las ventas de lotería y chance, aunque este último juego ha mostrado una ligera disminución en los últimos tres años. También es interesante ver como Superastro ha incrementado su facturación de forma sostenida desde el 2014; en el momento Súper Astro factura más que Baloto. Entre 2013 y 2017 los ingresos brutos de Superastro se duplicaron. Sin embargo, es importante resaltar que las ADP han tenido una desaceleración desde el 2016, después de haber tenido un crecimiento importante en el 2015.

Tabla 2 – Ingresos brutos totales del mercado legal de JSA 2012 - 2017 (millones $ 2017)

Juego	2012	2013	2014	2015	2016	2017
METs	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 1,812,696
Novedosos	$ 474,285	$ 536,429	$ 559,903	$ 561,642	$ 706,588	$ 761,583
Baloto *	$ 463,964	$ 287,934	$ 273,878	$ 239,695	$ 310,602	$ 226,309
Revancha	$ 10,322	$ 69,947	$ 77,923	$ 69,410	$ 96,250	$ 72,192
Superastro	$ -	$ 178,548	$ 207,835	$ 247,001	$ 294,424	$ 347,376
ADP	$ -	$ -	$ 267	$ 5,536	$ 5,312	$ 3,629
Online	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 112,077
Promocionales	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -
Territoriales	$ 2,971,101	$ 3,003,360	$ 2,937,651	$ 2,890,727	$ 2,899,237	$ 2,861,436
Lotería	$ 538,558	$ 548,884	$ 524,931	$ 561,908	$ 559,886	$ 566,472
Chance	$ 2,432,543	$ 2,454,476	$ 2,412,720	$ 2,328,819	$ 2,339,351	$ 2,294,964
Total	**$ 3,445,387**	**$ 3,539,789**	**$ 3,497,554**	**$ 3,452,370**	**$ 3,605,825**	**$ 5,435,715**

Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos y el CNJSA

Por su parte, el Baloto ha tenido un comportamiento fluctuante, como consecuencia de la naturaleza variable del juego. Cayó en los años 2014 y 2015, en el 2016 presentó un aumento importante, y en el 2017 su facturación presentó una disminución de más de 30%, lo cual se pude

[26] Coljuegos. *Informe de Gestión – Coljuegos 2016*. Bogotá D.C., 2017.

[27] Foro Semana: Una apuesta al desarrollo (2017). *Contribución del sector JSA a la economía colombiana* por Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

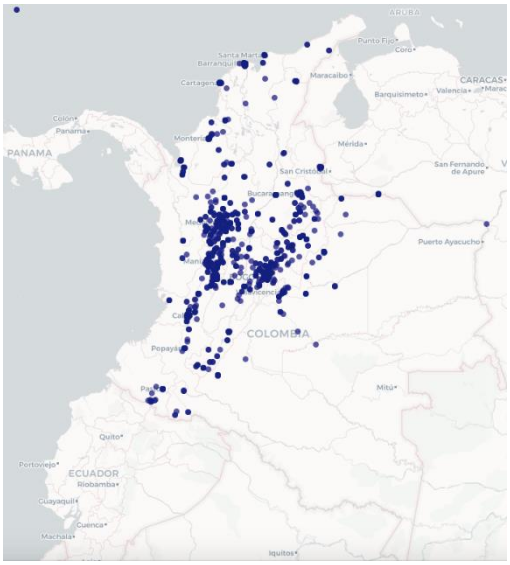
explicar por el cambio en el plan de premios y en las reglas del juego de los sorteos. Sin embargo, recientemente se ha observado un aumento en el acierto de los grandes premios y en el consecuente aumento de la facturación. La modalidad de Baloto inclusive espera aumentar sus aportes a la salud en el 2018 y superar los $100 mil millones anuales.[28] Esto muestra una recuperación importante para este juego.

De otra parte, la Tabla 2 nos muestra que los ingresos por los juegos localizados (específicamente de MET) superan los $1.8 billones y que los juegos online reportaron ventas de $187 mil millones de pesos. Esto es el reflejo de un auge en estos tipos de juegos en los años recientes por efecto de un mayor número de concesionarios y del apoyo de las autoridades para que haya más control de la ilegalidad.

1.4.1. Juegos Localizados

El mercado de juegos localizados (apuestas en carreras y deportes virtuales (ACDV), máquinas electrónicas tragamonedas (MET), mesas de casino y bingos) presenta ciertas particularidades. Por un lado, la mayoría de los establecimientos legales están ubicados en las ciudades principales del país[29].

Gráfica 3 – Establecimientos legales de mesas de casino, bingos, máquinas, METs y ACVD



Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos

A partir de los registros de Coljuegos con fecha de corte del 31 de marzo de 2018, se identificó que hay 357 empresas legales con 2535 locales con contratos vigentes. Su oferta está altamente concentrada en el centro del país (Gráfica 3), especialmente de METs. El inventario total de METs de Coljuegos está ubicado en las ciudades de Bogotá D.C. (23.56%), Medellín (9.18%), Cali (4.70%),

[28] Portafolio, Con el nuevo esquema de Baloto hemos triplicado los ganadores. Fecha de ingreso: 08 de mayo de 2018. Encontrado en: http://www.portafolio.co/tendencias/con-el-nuevo-esquema-de-baloto-hemos-triplicado-los-ganadores-516882

[29] A excepción de las ACDV: están en etapa de prueba y sólo se hay 7 puntos autorizados Paga Todo en Bogotá D.C.

Bucaramanga (2.92%) y Barranquilla (2.58%). Por otra parte, en todo el territorio nacional se cuenta con 21,352 puestos de Bingo y 582 mesas de casino autorizados por Coljuegos (Tabla 3).

Tabla 3 – Elementos de juego localizado por ciudad

Ciudad	MET	Bingo*	Mesas de casino
Bogotá Distrito Capital	19,332	4,490	218
Medellín	7,534	800	81
Cali	3,861	2,852	61
Bucaramanga	2,398	650	26
Barranquilla	2,121	1,250	41
Pereira	2,102	450	26
Manizales	1,780	850	5
Cartagena De Indias	1,685	1,060	37
Cúcuta	1,458	400	9
Soacha	844	400	-
Buenaventura	323	200	-
Resto	38,625	7,950	78
Total general	**82,063**	**21,352**	**582**

** Corresponde al número de sillas autorizadas para Bingo*

Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos de contratos de juegos localizados vigentes en 2018 – fecha de corte 31 de marzo de 2018

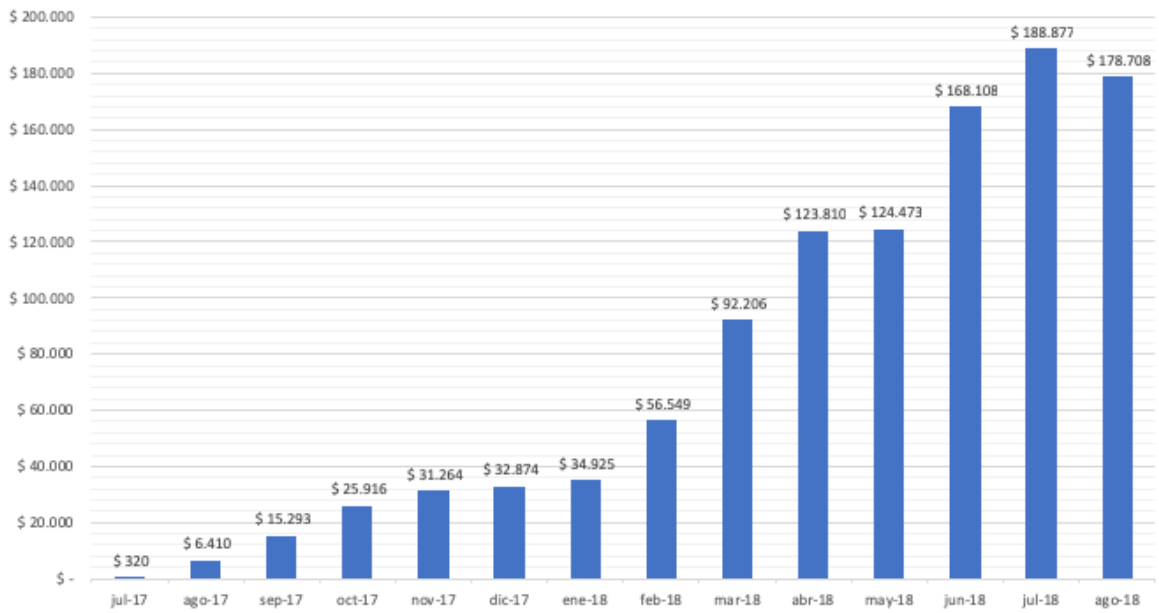
La inversión y el costo de operación de esta modalidad de juegos son muy altos. El costo de una máquina tragamonedas nueva puede llegar, las mas caras, hasta los $50 millones y de las ruletas de 8 puestos alrededor de $300 millones, como lo afirma un operador *"Una ruleta cuesta 110.000 dólares, que son de 8 puestos, todo eso más IVA"* (Operador, 22 enero 2018). Además, a un operador nuevo que quiera abrir un casino, por ejemplo, en Bogotá D.C., la normativa le exige una inversión inicial de 80 elementos de juego con mínimo 20 por establecimiento[30].

1.4.2. Juegos Novedosos

Como consecuencia de los cambios tecnológicos y la nueva normativa que los regula, los juegos novedosos son los más dinámicos del sector y los más demandados por los operadores para crear nuevas unidades de negocio. Principalmente la demanda de juegos en línea ha presentado un crecimiento importante dentro de la industria. La Gráfica 4 muestra que, desde noviembre del 2017, los ingresos brutos de los online se duplicaron. Si bien su facturación es baja, se espera que esta crezca en forma exponencial en los años siguientes. De acuerdo con tendencias internacionales, el crecimiento más fuerte en JSA es en las apuestas online. Una explicación se encuentra las diferencias idiosincráticas que existen entre las nuevas generaciones y las más mayores. Es muy posible que las nuevas generaciones apuesten inclusive más que las anteriores, pero lo que es más difícil es que se desplacen a un lugar como un casino y/o un bingo. Incluso, la interconectividad la aleja de los locales y más bien les traza el camino para apostar en línea desde cualquier sitio.

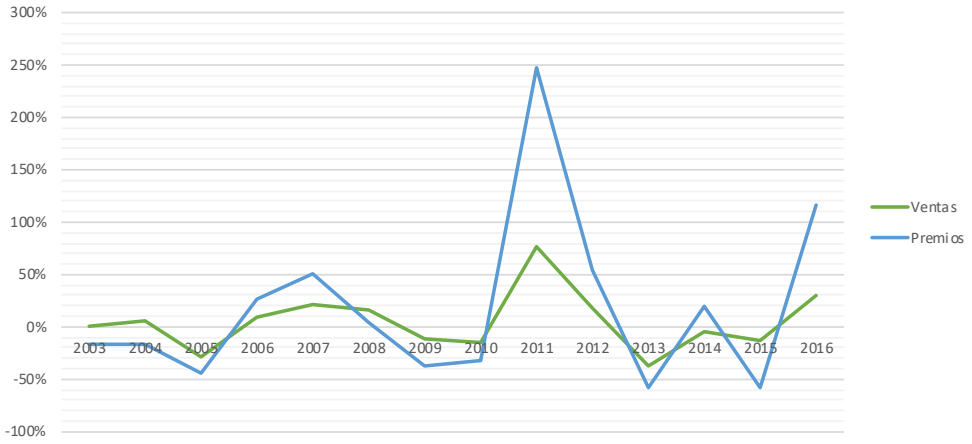
[30] Es diferente para cada ciudad. Por ejemplo, 20 en Bogotá D.C., Soacha, Barranquilla, Medellín, Cartagena y Cúcuta, 16 en Bello, Antioquia, y 13 en Sabaneta, Antioquia.

Gráfica 4 – Ventas totales de los juegos online 2017 – 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos

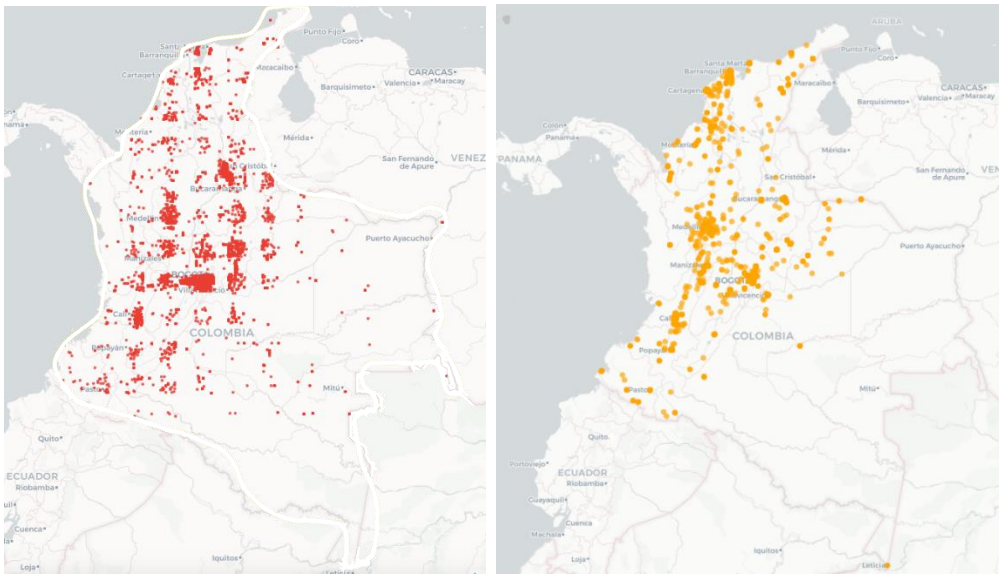
Gráfica 5 – Variación porcentual de las ventas totales y acumulado del Baloto 2002 – 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos

De otra parte, en los últimos años el mercado de Baloto, Súper Astro y ADP han tenido una dinámica interesante. Entre el 2010 y 2012 el acumulado creció de $27 a $145 mil millones y las ventas del Baloto pasaron de $225 a $463 mil millones anuales, precios constantes del 2017. Con lo cual se ratifica que, a mayor premio acumulado, son mayores las ventas de este juego. En el 2012 cayó el acumulado más grande que ha tenido Baloto en los últimos años. A partir de este momento su venta disminuyó. Lo restante corresponde a las ventas de los demás juegos como Súper Astro, Las Deportivas (ADP) y Juegos Online.

Gráfica 6 – Establecimientos legales de Baloto, Súper Astro y Las Deportivas



** Los puntos rojos son los establecimientos de Baloto y los amarillos los de Súper Astro y Las Deportivas*

Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos

Por su lado, Súper Astro y Las Deportivas (ADP) han tenido un crecimiento importante en los últimos años. Como se mencionó anteriormente, incluso las ventas del primero han sobrepasado las del Baloto (Tabla 2). Entre 2013 y 2017 los ingresos brutos de Súper Astro se duplicaron y entre 2014 y 2017 las de Las Deportivas (ADP) se multiplicaron por un factor de 13.6.

De otra parte, al georreferenciar los puntos de venta de Baloto (20.356), Súper Astro (83.856) y Las Deportivas (ADP) observamos que estos se concentran en las ciudades principales del país: Bogotá D.C., Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla (Gráfica 6). Sin embargo, observamos diferencias entre los juegos; mientras que en Bogotá D.C., Medellín y Cali se encuentra el 60% de los puntos de venta de Baloto, sólo se concentra el 34.5% de Súper Astro y Las Deportivas. Estos últimos dos juegos tienen más puntos de venta en el resto del país. Es importante mencionar que los puntos de venta de Súper Astro y Las Deportivas son los mismos. Esto se debe a que los operadores autorizados para vender Súper Astro también están autorizados por contrato para vender Las Deportivas.[31]

[31] Actualmente Coljuegos no cuenta con información detallada de los puntos de venta en donde los operadores decidieron vender este segundo juego.

1.4.3. Juegos Territoriales

Las loterías y el chance son juegos de tradición que llevan años en el mercado de juegos de azar. Por su parte, el chance es la modalidad de juego de suerte y azar más popular en Colombia. Uno de los atractivos del chance es que, aunque los premios no son comparables en tamaño a los de otras modalidades de juego, como la lotería o el Baloto, las probabilidades de ganar son relativamente altas[32]. Además, El jugador de chance generalmente hace apuestas de bajo valor y el juego hace parte de su vida cotidiana, encontrándose con el vendedor (chancero) en la calle, en la esquina, en la tienda, en la plaza de mercado, etc.

Al ser un juego de tradición en los barrios populares, la práctica informal del chance es común desde hace varios años en algunas regiones del país[33]. Históricamente, el chance informal surgió como actividad en paralelo con la venta de las loterías departamentales, aunque las autoridades departamentales, responsables y directas beneficiadas encargadas del monopolio de las loterías, buscaron tener un control de este juego informal. El auge del chance fue cada vez mayor y se posicionó como uno de los juegos de mayor arraigo. En 1982 se decide legalizar el chance y su gestión queda como responsabilidad directa de los departamentos.

Aunque este tipo de análisis supera el alcance de este trabajo, es importante mencionar que, al ser el juego de suerte y azar más difundido en el país, el impacto del chance en la economía de algunas regiones es importante. Se estima que hay cerca de 118,000 puestos de venta de chance y que el número de puestos de trabajo formales que genera es inclusive mayor. En algunas regiones del país, como Norte de Santander, es una de las fuentes más importantes de empleo.

Por su parte, la comercialización del chance se ha modificado en forma radical puesto que se utiliza nueva tecnología que desplaza a las maneras tradicionales de vender chance. El mercado tiende a estar más formalizado con vendedores con uniforme, los cuales a su vez trabajan con dispositivos electrónicos y dejan cada vez más de lado la venta tradicional con tiqueteras o papeles impresos. La mala noticia es que el cambio tecnológico también se ha dado en la venta del chance ilegal y se puede afirmar que inclusive los ilegales son más innovadores en la forma de comercialización que los mismos operadores legales.

Por esto no sorprende que un estudio del CNC realizado en 8 ciudades del país encontrara que el chance y la lotería son los juegos más conocidos por los jugadores de JSA[34]. No obstante, a pesar de tener alta demanda y recordación dentro de los jugadores, la nueva oferta de juegos y servicios ha limitado su expansión en el mercado del chance y ha obligado a los operadores de esta modalidad de juego a crear nuevas unidades de negocios.

---

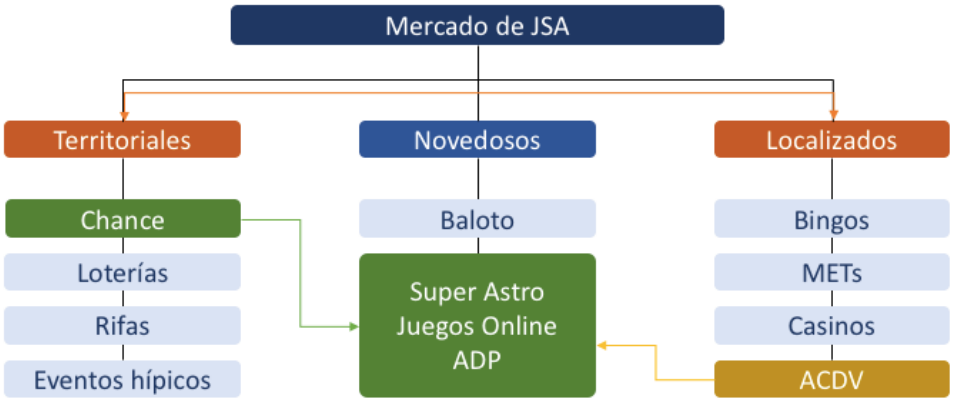
[32]Un jugador de chance que acierta los 3 números gana 400 veces la apuesta y sus posibilidades son de 1 en 1000; mientras que las posibilidades de ganar una lotería son de una en 10,000 cuando el sorteo es de 4 números. Actualmente las loterías tienen cuatro números y hasta 20 series, con lo cual las posibilidades de ganar son mucho menores, por ejemplo 1 en 200,000. Por supuesto los premios son mucho mayores y se pueden ganar miles de veces lo apostado. En Baloto las posibilidades de ganar son de 1 entre más 8 millones de posibilidades. El apostador lo sabe y asume el riego ya que si acierta gana millones de veces lo apostado.

[33] Hay evidencia que el chance llega a Colombia desde Cuba en donde antes de la revolución tenía un gran reconocimiento. Años después este juego se expande por otras regiones y adquiere fuerza en la zona cafetera y en Antioquia.

[34] Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué y Cúcuta.

Por ejemplo, el Grupo Empresarial en Línea, Gelsa, ha cambiado en forma importante su portafolio de negocios para adaptarse al nuevo contexto. Hace 15 años esta empresa se dedica a la venta de chance en Bogotá y Cundinamarca. La fuerte competencia del sector, la crisis económica y las inversiones tecnológicas requeridas para mantener la posición en el mercado, condujeron a esta empresa a abrir nuevas líneas de negocio, que terminaron por consolidarla en la actualidad como una red de multiservicios. En sus 3.000 puntos de venta *Paga Todo*, los usuarios pueden hacer giros, recargas de celular y de las tarjetas de transporte masivo, pagar el SOAT y los servicios públicos, y jugar varios JSA, entre otros servicios más[35]. Debe mencionarse además que esta dinámica no es exclusiva de la mencionada empresa; por el contrario, el trabajo de campo dejo en claro el gran dinamismo del sector y la compleja combinación de actividades comerciales y de servicios que las empresas del sector del JSA hacen en el presente.

Gráfica 7 – Cambio en la dinámica del mercado de los juegos territoriales



Fuente: Elaboración propia

Esta ampliación del portafolio de servicios incluye la comercialización de otros JSA tradicionales y la inclusión de nuevos juegos de azar. Actualmente varias de las empresas que venden chance, además venden lotería y tienen apuestas deportivas en sus locales o puntos de venta o servicios. Las tendencias mencionadas también se ven reflejadas en las nuevas líneas de negocios que tienen los empresarios. Como se observa en la Gráfica 7 (cuadros verdes) los 39 operadores de chance ampliaron su portafolio de juegos. Para ello se agruparon y consolidaron la empresa Corredor Empresarial S.A., que les permitió abrir las puertas a juegos novedosos como superastro, juegos online (BetPlay) y apuestas deportivas (Las Deportivas). Asimismo, empresas como Réditos Empresariales S.A. y Susuerte ampliaron su portafolio a juegos localizados (Gráfica 7 – cuadros naranjas) y a otros servicios[36].

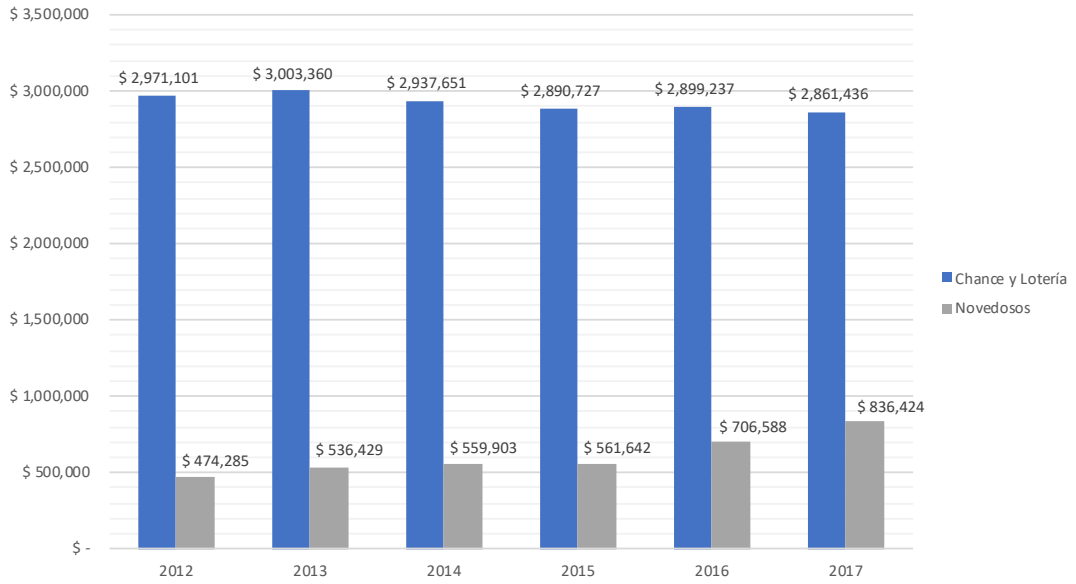
Por decir lo menos, esto era imposible de prever hace unos años cuando, en una investigación similar, las visitas de campo mostraron que las oficinas de venta de chance no hacían mucho más que vender ese juego. Los cambios agresivos motivados por el desarrollo tecnológico, la fuerte

[35] El Tiempo (17 de septiembre, 2017). *Paga Todo, de vendedor de chance a red de multiservicios.* Fecha de ingreso: 18 de abril, 2018. Encontrado en: http://www.eltiempocom/economia/empresas/gerente-de-paga-todo-explica-como-se-volvieron-multiservicios-129300

[36] Susuerte ha ampliado su portafolio a una red de servicios que incluye recaudos de los servicios públicos, recargas de celular, el pago del Soat, pagos y depósitos con el Banco de Occidente, y una variedad de JSA.

normativa y la competencia entre los juegos motivaron una reestructuración radical del sector. Hay que tener presente que las ventas de loterías y chance fueron las más importantes del sector durante mucho tiempo, pero han tendido a estancarse en los últimos años. Entre el 2013 y el 2017, las ventas de los juegos territoriales disminuyeron el 4.7%: las loterías crecieron 3.2% en esos 5 años y el chance disminuyó -6.5%, ver (Gráfica 8).[37] Al mismo tiempo, las ventas de los juegos novedosos presentaron un crecimiento de 56%.

Gráfica 8 – Ventas totales de jugos novedosos y territoriales 2012 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos

Actualmente en el país hay 15 loterías. En la Tabla 22 (*Anexo 3: Mercado legal de Loterías*) se observa que las primeras 6 loterías representan en promedio el 72% de las ventas totales de las loterías. Además, presentaron un crecimiento real de sus ventas del 7.3% entre el 2013 y el 2017, superando los $400 mil millones anuales[38]. Sin embargo, entre las 15 primeras loterías por su nivel de ventas, conjuntamente 7 de ellas disminuyeron en promedio sus ventas en un 12.5% entre 2012 y 2017. Entre estas resalta la Lotería de Cundinamarca (-17.5%), Sorteo Extra de Colombia (-24.8%), Lotería de Santander (-22.8%) y Lotería de Meta (-12.8%).

De otra parte, al analizar las ventas por departamentos se encuentra que el 53% de las ventas totales se realizaron en Bogotá D.C. (19.4%), Antioquia (17.8%) y Valle de Cauca (16%). Estos tres mercados, entre el 2012 y el 2017 aumentaron sus ventas en un 30%, al pasar de $235 a $302 mil millones (Tabla 23). Por el contrario, en Cundinamarca, Magdalena, Norte de Santander y La Guajira se dio una caída de las ventas en más de un 20%.

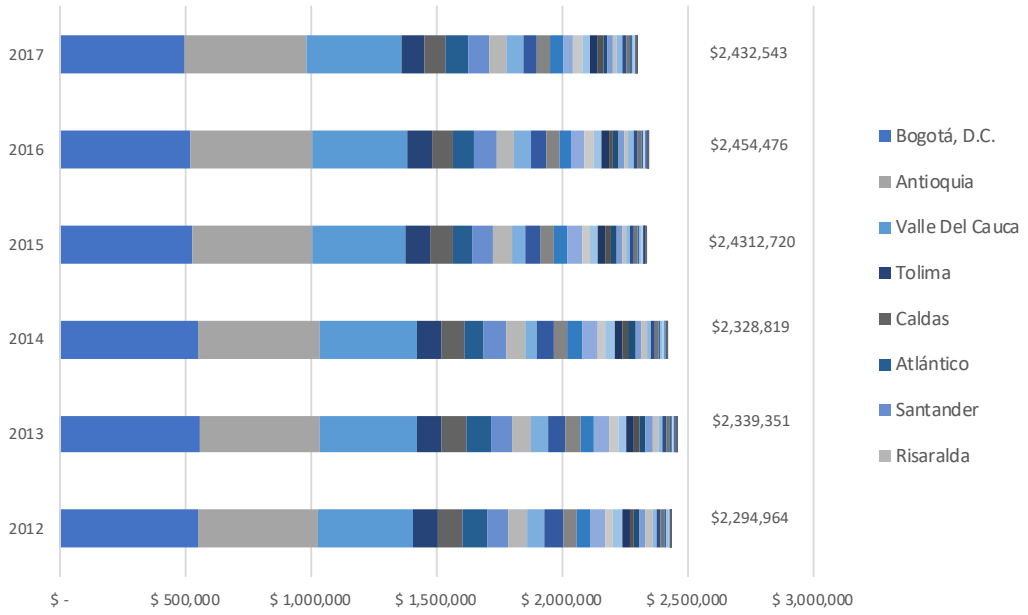
[37] Foro Semana: Una apuesta al desarrollo (2017). *Contribución del sector JSA a la economía colombiana* por Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

[38] Los departamentos son los dueños y encargados de la explotación, operación y comercialización del juego de lotería, son los dueños del monopolio departamental. En un departamento se puede vender lotería de otros departamentos, pero con previo permiso.

En los últimos años y como consecuencia de la caída en las ventas de las loterías, se han hecho reformas como la mejora en el plan de premios. Además del premio en efectivo se rifan otros bienes como vehículos y esto explica en buena parte la mejora en la facturación de los últimos años.

De otra parte, la Gráfica 9 muestra el total de ingresos de los 39 contratos de concesión de chance entre 2013 y 2017. Cabe mencionar que se identificaron 27 concesionarios y 39 contratos de concesión de chance; esta diferencia existe porque algunos concesionarios tienen varios departamentos en su portafolio.

Gráfica 9 – Ingresos brutos totales de concesionarios de Chance 2013 – 2016 (millones $ de 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del CNJSA

Entre el 2012 y 2017 las ventas promedio del chance fueron iguales a $2 billones de pesos de 2017, y sólo 3 concesionarios representan el 50% [39]. Sin embargo, de los 27 concesionarios, 17 presentaron una caída promedio de sus ventas del 2%; con decrecimientos que oscilan entre 0.4% y 12.4%.

Por otra parte, los departamentos de Bogotá D.C. (21.7%), Antioquia (21.1%), Valle del Cauca (16.5%), Tolima (4%), Caldas (3.8%) y Atlántico (3.7%) concentran el 70.8% del total de las ventas en 2017. En ese orden siguen Santander, Risaralda y Bolívar, que conjuntamente agrupan el 10% de las ventas totales. Cabe mencionar que, de estos 6 mercados, sólo 2 presentaron un crecimiento promedio del 1.2%, los demás tuvieron una caída en sus ventas de más del 8%.

1.5. Recaudo por derechos de explotación de los JSA

1.5.1. Recaudo por tipo de juego

[39] Grupo Empresarial en Línea S.A., Réditos Empresariales S.A., y Redcolsa red Colombiana de Servicios S.A.

Como vimos anteriormente, hay una extensa normatividad que regula toda la operación de JSA, entre esta se encuentra la estructura impositiva de este mercado. A continuación, se describen las rentas para el Estado generadas por los derechos de explotación y gastos en administración por tipo de juego y departamento.

En primer lugar, a partir de la revisión de la normatividad vigente de los JSA se identificaron las diferentes tarifas que deben pagar los operadores autorizados por Coljuegos por concepto de derechos de explotación y gastos de administración. En la Tabla 4, se detallan los porcentajes o montos de los derechos de explotación y las bases de cálculo de estos.

Tabla 4 – Derechos de explotación

Nivel	Modalidad	Juego	Tarifa	Valor sobre el cual paga	Periodicidad
Nacional	Novedosos	Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP)	24%	Ingresos brutos	Mensual
		JSA por internet	15%	Ingresos netos	Mensual
			811	SMMLV	Anual
		Super Astro	19%	Ingresos brutos	Mensual
		Baloto y Revancha	32.5%	Ingresos brutos	
	Localizados	METs *	30% - 45%	SMMLV	
			12%	Ingresos Brutos	
		Mesa de Casino	4	SMMLV	
		Esferódromos	4	SMMLV	
		Bingo *	1 - 4		
		Juegos localizados	17%	Ingresos brutos	
	Rifas	Carácter Nacional	14%	Ingresos brutos	En el momento de la autorización
	Promocionales	Con resolución de carácter nacional	14%	Total del plan de premios	
Territorial	Lotería	Lotería tradicional	12%	Ingresos brutos	Mensual
	Chance	Apuestas permanentes o chance	12%	Ingresos brutos	
	Otras apuestas	Eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares	17%	Ingresos brutos	

Las METs pagan la mayor tarifa entre la tarifa fija y la tarifa variable. (1) La tarifa fija de las METs varía de acuerdo con el monto mínimo de la apuesta (de $0 a $500 pesos pagan 30% del SMMLV, y de $500 en adelante, 40% del SMMLV) y si son máquinas progresivas interconectadas (pagan el 45% del SMMLV). (2) La tarifa del Bingo varía de acuerdo con el número de habitantes y el valor de los cartones. Ciudades con **menos de 100.000 habitantes y con cartones hasta $250 pesos pagan 1 SMDLV, si el valor del cartón es mayor a $250 pesos, pagan 1.5 SMDLV. En las ciudades con **más** de 100.000 habitantes, se clasifica la tarifa de acuerdo con el costo del cartón; de $250 a $500 pesos (1.5 SMDLV), más de $500 pesos (3 SMDLV), hasta $250 y sillas simultáneas (2 SMDLV), entre $250 y $500 pesos y sillas simultáneas (2.5 SMDLV), y más de $500 pesos y sillas simultáneas (4 SMDLV).*

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 5 detalla el recaudo tributario de Coljuegos por tipo de juego entre 2013 y 2017. En general se observa que el recaudo ha presentado un crecimiento sostenido en el periodo de análisis. Este aumento está explicado por el crecimiento real del 61.3% de los juegos localizados. Así, la participación de esta modalidad sobre el recaudo total aumentó; pasó de ser el 57.8% en 2013 al 65.2% en 2017.

En contraste, los juegos novedosos han disminuido su participación de 41.5% a 37.5% del total. El aumento de la demanda de juegos localizados y la caída del recaudo del Baloto para 2017 (18.7%)

son las principales causas de esa disminución. No obstante, tanto por la entrada en vigor de los juegos online, como por la tendencia positiva de Superastro, en los años siguientes se espera un crecimiento del recaudo en esta modalidad. Se puede observar que en los últimos años el recaudo de los juegos novedosos ha cobrado relevancia y se espera que participen más en el total del recaudo por derechos de explotación, teniendo en cuenta el dinamismo de los juegos online y el crecimiento más rezagado de los juegos territoriales.

Tabla 5 – Recaudo Tributario de Coljuegos por tipo de juego (millones de $ de 2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Derechos de explotación	**$ 346,993**	**$ 397,759**	**$ 397,966**	**$ 478,520**	**$ 496,977**
Localizados	$ 200,746	$ 240,017	$ 251,141	$ 281,306	$ 323,886
Novedosos	$ 143,920	$ 155,922	$ 143,253	$ 191,149	$ 167,501
ADP	$ -	$ 45	$ 941	$ 903	$ 617
Baloto	$ 89,034	$ 90,717	$ 73,938	$ 103,034	$ 72,419
Internet	$ -	$ -	$ -	$ -	$ 5,362
Revancha	$ 20,961	$ 25,671	$ 21,443	$ 31,271	$ 23,101
Superastro	$ 33,924	$ 39,489	$ 46,930	$ 55,941	$ 66,002
Promocionales	$ 2,327	$ 1,821	$ 3,572	$ 6,066	$ 5,590
Rifas	$ -	$ -	$ -	$ -	$ -
Lotería*	$ 63,402	$ 64,368	$ 65,793	$ 67,237	$ 122,135
Chance	$ 275,874	$ 260,953	$ 250,262	$244,733	$ 243,053
Total	**$ 687,269**	**$ 723,080**	**$ 710,451**	**$ 784,430**	**$ 856,580**

** El recaudo tributario total corresponde a la suma de los derechos de explotación (99%) y los gastos de administración (1%).*
** El recaudo de las loterías incluye el impuesto a loterías foráneas y impuesto a ganadores, por esa razón en 2017 se presenta un recaudo mayor.*

Fuente: Elaboración propia con datos de Coljuegos[40]

Cabe destacar que en el año 2016 Coljuegos reguló la operación de METs en establecimientos con actividad comercial principal diferente a JSA y reglamentó la operación de juegos online[41]. En general, estos cambios normativos buscan ampliar el número de juegos regulados y aumentar el recaudo fiscal proveniente de la explotación de estos juegos. Por un lado, estas medidas permiten legalizar la actividad de los pequeños comerciantes de máquinas y hacer un mejor seguimiento al inventario de máquinas en el país. Por otro lado, regulan la oferta y demanda creciente de juegos por internet.

1.5.2. Recaudo por región

A continuación, se presentan las cifras del recaudo departamental reportado en el FUT (Formulario Único Territorial). Esto incluye tanto los derechos de explotación, como los impuestos a ganadores de sorteos y loterías foráneas. Es importante resaltar que los derechos de explotación presentados

[40] Hasta agosto de 2018, Coljuegos ha recaudado por derechos de explotación y gastos de administración un total de $230.891 millones de pesos en la modalidad de juegos localizados y $126.341 millones de pesos en la modalidad de novedosos, de los cuales Baloto y revancha representan el 42% del recaudo, seguido por los juegos online con el 16% del recaudo. Por último, Coljuegos ha recaudado $4.742 millones de pesos por los juegos promocionales.
[41] Coljuegos. *Informe de Gestión – Coljuegos 2016*. Bogotá D.C., 2017. P. 17.

en esta sección incluyen tanto un porcentaje de los recursos que Coljuegos recauda a nivel nacional, como el recaudo directo de las entidades territoriales.

En la Tabla 6 se observan resultados importantes. Primero, el recaudo departamental disminuyó en 5.4% entre 2012 y 2015, alcanzando los $429 mil millones. Segundo, el recaudo de los juegos novedosos (lotería instantánea y Súper Astro) se multiplicó por 2.6 y, aparece una expansión importante de la facturación de los juegos promocionales. Por último, las rifas, loterías, chance y eventos hípicos generaron un menor recaudo para ese mismo año.

Igualmente, se encontró un aumento significativo en juegos promocionales en algunos años. Como se observa en la Tabla 6, para esos años los derechos de explotación de los promocionales fueron mucho mayores en comparación con los años anteriores. Cabe mencionar, que este crecimiento se explica por Bogotá D.C.; en donde se presentó un aumento importante en los años 2013 y 2015. Los juegos promocionales son actividades cuya finalidad es promocionar u ofrecer como premio un bien y servicio, y el pago por derechos de explotación depende del valor total del plan de premios. Es posible que en Bogotá los premios hayan tenido un valor mayor o, un mayor número de establecimientos, empresas y entidades hayan realizado más juegos promocionales.

Tabla 6 – Recaudo departamental de JSA (millones $ de 2017)

Concepto	2012	2013	2014	2015
Impuesto Ganadores de Sorteos	$ 25,596	$ 23,244	$ 24,714	$ 25,901
Impuesto Loterías Foráneas	$ 20,005	$ 23,479	$ 23,477	$ 21,810
Derechos De Explotación JSA	$ 408,096	$ 365,232	$ 334,236	$ 381,677
Rifas	$ 4,468	$ -	$ 370	$ 2,659
Loterías	$ 131,132	$ 62,470	$ 64,087	$ 66,441
Chance	$ 269,616	$ 260,945	$ 265,542	$ 264,575
Promocionales	$ 325	$ 36,494	$ 158	$ 44,365
Eventos Hípicos	$ 162	$ 113	$ 103	$ 36
Novedosos	$ 1,394	$ 5,209	$ 3,976	$ 3,601
Lotería Instantánea	$ 1,000	$ 1,509	$ 444	$ 580
Súper Astro	$ -	$ 391	$ 1,454	$ 1,841
Otros	$ -	$ 3,309	$ 2,079	$ 1,180
Ingresos Totales de JSA	**$ 453,697**	**$ 411,955**	**$ 382,426**	**$ 429,389**

** El recaudo total de JSA es igual a la suma del recaudo del impuesto de ganadores de sorteos, de loterías foránea y el pago de derechos de explotación de rifas, loterías, chance, promocionales, eventos hípicos y juegos novedosos.*

Fuente: Elaboración propia con datos del FUT 2012 - 2015

Por otro lado, la *Tabla 7* presenta el total de ingresos tributarios por JSA per cápita de los departamentos entre 2012 y 2015, los cuales representan el agregado del impuesto de ganadores de sorteos, de loterías foráneas y el pago de derechos de explotación de rifas, loterías, chance, promocionales, eventos hípicos y juegos novedosos. En general, se identifican tres grupos de departamentos: (a) con facturación per cápita superior a los $10 mil pesos anuales como Quindío, Boyacá, Bogotá D. C., Antioquia, Caldas, Risaralda, Valle del Cauca, Meta, Cundinamarca y Tolima; (b) con recaudo per cápita entre los $5 mil y $7.5 mil pesos como Santander, Bolívar, Cauca, Chocó y Huila, entre otros; y (c) con un bajo recaudo per cápita, menor a los $4.500 pesos, como La Guajira, Magdalena, Nariño y Sucre. La *Tabla 7* además muestra que en varios departamentos los ingresos

per cápita han disminuido en los últimos años; por ejemplo, en Santander la caída de este indicador es cercana al 40%. En general, se encuentra estabilidad en el ingreso per cápita a lo largo del tiempo y, en algunos casos, una mejora importante tal y como sucedió en Bolívar.

Los 13 departamentos con mayor ingreso per cápita en 2015, representan en conjunto el 72.3% del recaudo total departamental. En este grupo se encuentran los departamentos que tienen mayores ingresos brutos de chance y lotería, y más presencia de establecimientos de juegos localizados (ver sección 1.4.1); por ejemplo, los concesionarios de chance se concentran principalmente en los grandes centros poblados donde su mercado es potencialmente más fuerte.

Tabla 7 – Recaudo tributario per cápita de JSA por departamento ($ de 2017)

Departamento	2012	2013	2014	2015
Archipiélago de San Andrés	$ 27,002	$ 29,908	$ 27,774	$ 39,292
Quindío	$ 16,162	$ 16,402	$ 16,619	$ 16,117
Boyacá	$ 13,769	$ 12,247	$ 11,993	$ 14,292
Bogotá, D.C.	$ 6,388	$ 11,864	$ 7,204	$ 13,406
Antioquia	$ 12,610	$ 12,815	$ 11,589	$ 12,533
Caldas	$ 10,176	$ 8,497	$ 11,985	$ 12,212
Risaralda	$ 11,686	$ 13,501	$ 12,425	$ 11,675
Valle del Cauca	$ 11,903	$ 11,892	$ 11,415	$ 11,137
Meta	$ 10,785	$ 10,926	$ 11,053	$ 11,045
Cundinamarca	$ 10,792	$ 4,058	$ 11,195	$ 10,549
Tolima	$ 9,912	$ 9,933	$ 9,571	$ 10,024
Santander	$ 10,143	$ 8,889	$ 8,857	$ 7,474
Bolívar	$ 4,202	$ 4,669	$ 4,000	$ 7,423
Cauca	$ 6,476	$ 6,840	$ 7,001	$ 6,819
Chocó	$ 6,001	$ 5,939	$ 5,825	$ 6,136
Norte de Santander	$ 5,934	$ 6,304	$ 6,020	$ 5,844
Huila	$ 5,049	$ 5,830	$ 5,057	$ 5,348
Atlántico	$ 7,794	$ 7,746	$ 5,813	$ 5,275
Cesar	$ 6,109	$ 5,897	$ 4,968	$ 4,993
Córdoba	$ 4,683	$ 4,508	$ 4,799	$ 4,439
Guaviare	$ 9,624	$ 7,369	$ 4,303	$ 3,697
Sucre	$ 2,744	$ 2,290	$ 2,707	$ 2,977
Casanare	$ 3,153	$ 3,054	$ 2,900	$ 2,856
La Guajira	$ 2,726	$ 2,961	$ 2,344	$ 2,589
Magdalena	$ 3,529	$ 3,061	$ 2,910	$ 2,559
Nariño	$ 4,373	$ 2,411	$ 2,039	$ 2,294
Arauca	$ 2,332	$ 2,897	$ 2,226	$ 2,150
Caquetá	$ 1,488	$ 1,748	$ 4,493	$ 2,082
Amazonas	$ 2,935	$ 2,444	$ 2,137	$ 2,028
Vichada	$ 1,173	$ 5,053	$ 1,083	$ 1,950
Guainía	$ 1,281	$ 2,461	$ 1,931	$ 1,708
Putumayo	$ 1,162	$ 1,144	$ 1,283	$ 1,232
Vaupés	$ 766	$ 975	$ 1,076	$ 1,023

** El recaudo total de JSA es igual a la suma del recaudo del impuesto de ganadores de sorteos, de loterías foránea y el pago de derechos de explotación de rifas, loterías, chance, promocionales, eventos hípicos y juegos novedosos.*

Fuente: Elaboración propia con datos del FUT 2012 – 2015

Los resultados muestran también que en algunos departamentos hay alta variabilidad del recaudo. Esto se presenta por varios factores. Por un lado, en los departamentos el recaudo per cápita es mayor en el 2013 y 2015 debido a que el impuesto a ganadores de sorteos extraordinarios y ordinarios fue mayor. A modo de ilustración, en 2013 y 2015 en Antioquia este impuesto creció cerca de un 50% frente al año anterior; al pasar de $6.6 mil millones en 2012 a $9.6 mil millones, pero en los años siguientes el recaudo fue menor.

Por otro lado, hay un aumento significativo de los juegos promocionales en 2013 y 2015. Como se observa en la ***Tabla 6***, para esos años los derechos de explotación de los promocionales fueron 112 y 280 veces lo reportado en el año anterior. Cabe mencionar, que este este crecimiento está explicado por el recaudo en Bogotá D.C.; en 2013 y 2015 el recaudo de la ciudad fue en promedio el 98% del recaudo departamental[42].

La información descrita en las páginas anteriores es útil para comenzar a identificar las regiones de Colombia en las que existe una probabilidad alta de encontrar ilegalidad en los JSA. A partir de la información de la *Tabla 7*, revisión de prensa y del trabajo de campo realizado por los consultores, se clasificó de manera preliminar los departamentos con alta demanda de juegos de azar (ver departamentos señalados en la *Tabla 7*) [43]. Lo anterior se realizó para analizar si hay una relación negativa o positiva con el recaudo tributario; en caso de encontrar una relación negativa, se concluye de manera preliminar que hay alta probabilidad de concentración de ilegalidad.

A manera de ejemplo, se clasificó Magdalena y Atlántico como departamentos con una demanda alta de JSA. Estos departamentos a su vez presentan un ingreso tributario per cápita bajo. Es decir, que potencialmente ambos tienen alta concentración de ilegalidad. Esto mismo sucede con Norte de Santander, Cesar, Córdoba y La Guajira. En las secciones siguientes se presenta un ejercicio que utiliza esta misma lógica pero que está fundamentado en datos más precisos construir una lista de regiones del país con posible concentración de ilegalidad.

[42] Recordemos que los juegos promocionales son actividades cuya finalidad es promocionar u ofrecer como premio un bien y servicio, y el pago por derechos de explotación depende del valor total del plan premios. De esta manera, se puede inferir que en esos años los premios en Bogotá tuvieron un mayor valor que en los anteriores, o que un mayor número de establecimientos, empresas y entidades realizaron más juegos promocionales.

[43] El informe completo de los resultados cualitativos que respaldan este análisis se presenta en la sección 2.

2. Mercado Ilegal de Juegos de Suerte y Azar

El mercado total de JSA en Colombia tiene una alta presencia de ilegalidad. Hay varias razones que pueden explicar la persistencia de este fenómeno en este mercado. La primera, es que su naturaleza de monopolio administrado por el Estado con una carga impositiva importante, hace que los ilegales se interesen por participar en el mercado de JSA pues les permite ofrecer mejores premios a los jugadores. La segunda, es el alcance limidado de las políticas de control por parte de las entidades competentes. Si bien hay acciones importantes y persistentes desde Coljuegos para el control de la ilegalidad, los recursos destinados al control son limitados y en los territorios los esfuerzos de apoyo son disimiles. En algunos departamentos hay un fuerte apoyo a la lucha contra la ilegalidad, mientras que en otros el esfuerzo es mucho menor. Asimismo, algunas autoridades locales no hacen mayor esfuerzo por combatir la ilegalidad puesto que no les representan mayor beneficio en términos fiscales. La tercera, son los incentivos que se generan por la carga impositiva que tiene el sector formal de JSA. Estos en alguna medida pueden estimular la actividad ilegal, pues es evidente que entre más altos son los impuestos, mayor es el incentivo para evadirlos. Es difícil priorizar entre estas posibles razones, pues todas tienen un papel y no son independientes las unas de las otras.

A continuación, se presenta un análisis del mercado ilegal de JSA, el cual se divide en 6 secciones. Primero, se realiza un análisis preliminar de la potencialidad de la ilegalidad según el recaudo tributario y el mercado total de cada ciudad. Segundo, se describen las metodologías del trabajo de campo cualitativo y de las estimaciones cuantitativas del mercado ilegal por tipo de juego y por ciudad, junto con las fuentes de información consultadas y las limitaciones de cada una de las aproximaciones.

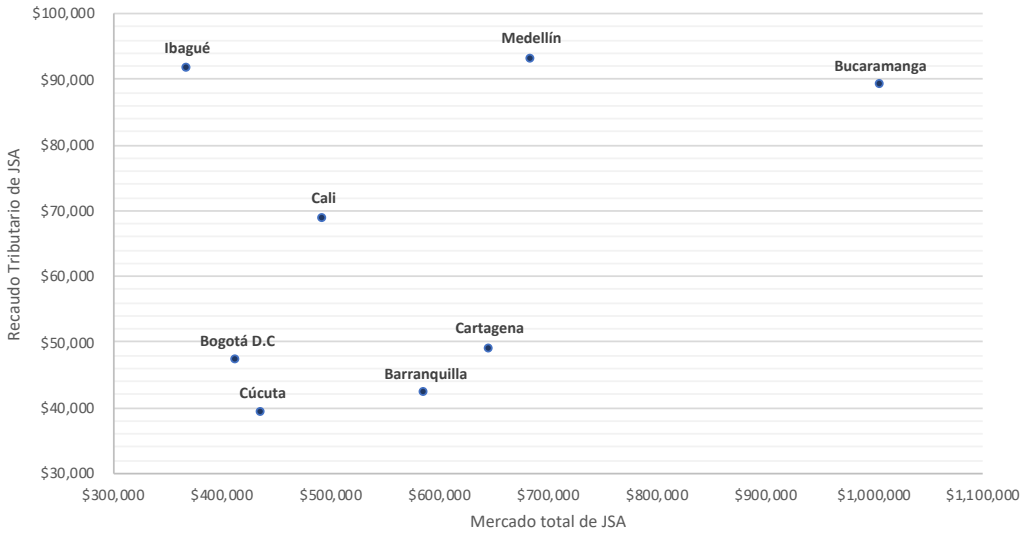
Tercero, se explican los resultados cuantitativos y se estiman las rentas potenciales del Estado que se dejan de percibir por el no pago de los derechos de explotación del juego ilegal de JSA. Cuarto, se realiza una caracterización de la ilegalidad, por modalidad de juego y ciudad. Quinto, se estima el contrabando de METs y sus partes, haciendo énfasis en las diferentes limitaciones de la metodología utilizada y caracterizando las importaciones legales. Finalmente, se caracteriza la relación de los JSA ilegales con otras actividades ilegales.

2.1 Potencialidad de ilegalidad

La consultoría encontró evidencia puntual que indica que hay un aumento importante de la ilegalidad en JSA en los últimos años. Tanto el trabajo de campo y las consultas con varias empresas y autoridades, como el seguimiento de prensa dejan eso en evidencia.

Como ejercicio preliminar[44], en la Gráfica 10 se realiza una comparación del recaudo y el mercado total de JSA en las ciudades para las cuales se realizó la estimación del tamaño del mercado ilegal[45]. Bajo el escenario de un mercado con baja probabilidad de ilegalidad, la comparación de ambas variables debería arrojar una correlación lineal positiva y cercana a 1; es decir, en aquellas ciudades donde hay un mercado total alto, los recaudos tributarios de JSA deberían ser también altos. No obstante, los resultados muestran que no hay una correlación fuerte entre ambas variables; en Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Bucaramanga hay potencial ilegalidad, pues los montos de juego no corresponden con las cifras de recaudo. Por ejemplo, mientras que en Ibagué el juego per cápita es 4 veces más grande que el recaudo (es decir, el recaudo tributario es el 25% del mercado total), en Barranquilla es 14 veces mayor (7.2% del mercado total)[46].

Gráfica 10 – Relación entre el recaudo y el mercado total de JSA en 2015 ($ de 2017)



** Para hacer comparables las cifras, se normalizaron los consolidados con la población de jugadores identificada en la encuesta de jugadores de JSA realizada por el CNC en 2015.*

Fuente: Elaboración propia con datos del CNC y Coljuegos

Los resultados anteriores son consistentes con el seguimiento de prensa del sector. De manera puntual en ciudades de la Zona Caribe, como Barranquilla y Cartagena, y en los departamentos de

[44] Es importante tener en cuenta que este corresponde a un ejercicio preliminar para caracterizar la ilegalidad. De acuerdo con la Gráfica 4 en Ibagué hay poca ilegalidad; tanto el recaudo tributario como el mercado total de JSA per cápita es alto. Sin embargo, estimaciones realizadas por los operadores y las autoridades territoriales, calculan que en el territorio se evaden más de $17 mil millones de pesos por la presencia de apuestas deportivas y METs ilegales. Fuente: Fecoljuegos. *Con la firma del pacto, Coljuegos, Gobernación y autoridades hacen frente a l ilegalidad de los JSA en Tolima.* Fecha de ingreso: 18 de abril, 2018. Encontrado en: http://www.fecoljuegos.com.co/noticias/juegos-de-suerte-y-azar-ilegalidad-en-tolima/

[45] La metodología de cálculo para estimar el mercado total de JSA se presenta en la sección 2.2.2. Se utilizan dichos resultados para poder compararlos con los resultados encontrados en la caracterización del mercado legal.

[46] Como se detalla en la Tabla 4, los porcentajes sobre los ingresos brutos que pagan los operadores legales por derechos de explotación varían entre el 12% y 32% (llega hasta el 45% para algunos casos de METs). De esta manera en promedio se espera que el recaudo como porcentaje del mercado total esté alrededor del 25%.

Valle del Cauca, Cundinamarca, Norte de Santander y Tolima se han unido las autoridades territoriales, de control y Coljuegos para lograr resultados contundentes en el decomiso de máquinas. Específicamente, en Barranquilla y Cartagena se ha identificado una fuerte presencia de ilegalidad de METs y apuestas deportivas. Contra ello, en enero de 2018 en el departamento de Bolívar y Atlántico, se realizaron operativos en 23 y 44 establecimientos en donde se decomisaron 375 y 625 METs, respectivamente; se estima que estas máquinas dejaron de tributar cerca de $21.344 millones en 2017. Para ese mismo periodo, en Cartagena y Barranquilla se realizaron 39 acciones de control en establecimientos donde se confiscaron 609 METs, que representan $25.383 millones menos para la salud[47]. Esto es evidencia de una alta presencia de la ilegalidad en las diferentes ciudades del país.

Sin embargo, este ejercicio es solo un indicativo de la probable presencia de ilegalidad en el mercado de JSA de algunas ciudades. La estimación del tamaño y la caracterización de la ilegalidad en el mercado de JSA se llevó a cabo con una metodología que combina métodos cualitativos de investigación (entrevistas a profundidad) con métodos cuantitativos (información proveniente de encuestas a jugadores) para ofrecer al lector una imagen más completa del fenómeno de estudio. La siguiente sección explica en detalle cuál fe la metodología utilizada.

2.2 Metodología

Las técnicas cuantitativas de investigación ofrecen la posibilidad de medir con relativa precisión un fenómeno de estudio. Esta es una característica que les otorga gran utilidad, pues las cifras son un argumento de autoridad en los debates de política pública. Sin embargo, una medición no describe los mecanismos y los detalles del funcionamiento de un fenómeno social.

Además, el análisis cuantitativo solo es posible cuando existe alguna fuente de datos -registro administrativo, encuesta o censo- que permite medir el fenómeno de estudio. Cuando el objeto de interés pertenece al mundo de la criminalidad y la informalidad, como es el caso de los JSA ilegales, es difícil o incluso imposible obtener datos, pues los criminales se esfuerzan por no dejar huella, lo que hace inviable cualquier aproximación cuantitativa.

En el caso del mercado ilegal de JSA existen algunas cifras -datos de recaudo, encuestas a jugadores- que permiten no descartar del todo el enfoque cuantitativo de la investigación. Sin embargo, estas fuentes solo permiten hacer una aproximación que en el mejor de los casos es parcial e indirecta. Por ello, es necesario complementar el enfoque de trabajo con técnicas de investigación cualitativa, que si bien ofrecen información que no es generalizable, permiten describir y entender las técnicas y modalidades de los operadores de JSA ilegales. En el *Anexo 4: Metodología*, se describe cada uno de los métodos que se combinan en esta investigación.

Por un lado, la metodología de la fase cualitativa consistió en el diseño de entrevistas semiestructuradas a los principales agentes del mercado legal de JSA y, de forma paralela, en realizar visitas de cliente incógnito, con el fin de conocer en detalle la dinámica del juego ilegal. La

[47] El cálculo se deriva de la resolución 724 de 2013, que especifica el monto de los derechos de explotación de las METs, con el cual se calcula una renta potencial de las METs decomisadas. Fecoljuegos (05 de marzo, 2018). *Se decomisan 182 máquinas tragamonedas ilegales que evadían más de 551 millones anuales en la costa caribe.* Fecha de ingreso: 18 de abril, 2018. Encontrado en:
http://www.fecoljuegos.com.co/noticias/jilegalidad-maquinas-decomisadas-en-la-costa-caribe/

metodología usada en el trabajo de campo permitió indagar sobre los conocimientos específicos de cada agente de interés, manteniendo una estructura comparable entre las entrevistas.

Por otro lado, en la fase cuantitativa se utilizaron diferentes fuentes de información. La primera está relacionada con la prevalencia del consumo de JSA por parte de la población mayor de edad de 8 ciudades, encuestadas por el Centro Nacional de Consultoría (CNC). Asimismo, se utilizó información del mercado legal de JSA, referente a las ventas brutas de cada modalidad de juego autorizado. Para cada modalidad de juego y cada ciudad con información disponible, se calculó el tamaño de la ilegalidad como la diferencia entre el mercado total (estimado a través de la encuesta de prevalencia de consumo) y las ventas del mercado legal. Para un mayor detalle de las metodologías cualitativa, cuantitativa, las fuentes de información consultadas y las limitaciones de ambas aproximaciones ver *Anexo 4: Metodología.*

2.3 Caracterización del mercado ilegal por tipo de juegos

2.3.1 Estimación por métodos cuantitativos[48]

Las estimaciones que se presentan a continuación son el resultado de la diferencia entre el tamaño total del mercado de JSA y el tamaño del mercado legal de los JSA. El tamaño total del mercado se obtiene de las encuestas de gasto de la población colombiana en las actividades de JSA y el mercado legal se refiere a las ventas brutas de los operadores autorizados por Coljuegos. Los datos utilizados corresponden a información del año 2015, porque en este año se realizó la encuesta. Es importante aclarar que esta estimación enfrenta diferentes limitaciones, pues los datos no están disponibles para todos los casos, lo cual se detalla en el *Anexo 4: Metodología*. Aunque se cuenta con los datos de recaudo de 2017, estos no serán utilizados en la estimación, pues la cifra del mercado total hace referencia al año 2015. Teniendo en cuenta que la resta entre los valores de mercado total y el mercado legal requiere el uso de datos que se refieran al mismo año, se deben utilizar los datos de recaudo del 2015.

Los resultados de la metodología descrita indican que el tamaño del mercado ilegal de apuestas deportivas, chance y juegos online en 2015 fue igual a $1.3 billones de pesos, lo que equivale a un 53.1% del mercado total de estos juegos (Tabla 8). Los resultados muestran también que el chance es la modalidad de JSA que tiene el mercado ilegal más grande en pesos colombianos; corresponde al 96% de la ilegalidad total de estos juegos.

los mercados ilegales de los juegos online y las apuestas deportivas presentaron el mayor porcentaje de ilegalidad en 2015 (100% y 94.5%, respectivamente). Al integrar las dos modalidades, se encontró que el porcentaje de ilegalidad fue de 96,6%. Pese a que el mercado de apuestas deportivas se caracteriza por tener una alta concentración de ilegalidad, se considera que su porcentaje de ilegalidad estimado es muy alto. Esto puede estar explicado porque para los encuestados no es clara la diferencia entre *apuestas deportivas en línea* y *apuestas deportivas paramutuales*. A su vez recordemos que la oferta legal del primero entró en funcionamiento desde el 2017.

Tanto los hallazgos del trabajo de campo cualitativo como los resultados de investigaciones anteriores indican que las dos modalidades de JSA más significativas dentro de la ilegalidad son el chance y las METs. Por ello, calcular con precisión el tamaño de estos dos mercados es crucial para dimensionar la ilegalidad en JSA en el país.

[48] Es importante resaltar que las estimaciones que se presentan en esta sección tienen diferentes limitaciones, que se especifican en el anexo metodológico. En general, estas limitaciones se explican por el alcance de los datos disponibles para las estimaciones.

Tabla 8 – Tamaño del mercado ilegal por tipo de juego en el 2015 (millones $ de 2017)

Modalidad	Juego	No. Jugadores	Frecuencia Promedio	Gasto Promedio	Mercado Total	Mercado Legal**	Mercado Ilegal	% Ilegalidad
Novedosos	Online y ADP[49]	140.554	105	$ 27.808	$ 89.935	$ 3.058[50]	$ 86.877	96,6%
Territorial	Chance	4.761.766	112	$ 3.805	$ 2.461.952	$ 1.165.188	$ 1.296.764	52,7%
Novedosos	Super Astro	520.479	137	$ 2.802	$ 471.384	$ 471.384	$ -	0%
Novedosos	Baloto	2.264.276	37	$ 5.500	$ 239.695	$ 239.695	$ -	0%
Total *					**$ 2.551.887**	**$ 1.168.246**	**$ 1.383.641**	**53,1%**

** El consolidado del tamaño del mercado total, legal e ilegal no incluye información de las MET. La estimación de ilegalidad se realiza únicamente para las modalidades que tienen información (Ver anexo 4). Esta estimación es realizada con datos de recaudo y de consumo del 2015.*
*** Para efectos de comparación entre el mercado legal e ilegal, la suma del total del mercado legal no incluye el total del mercado legal de las modalidades de Baloto y Súper Astro, porque en estos juegos no existe ilegalidad. Si se suma todo el mercado total incluyendo estas modalidades, la ilegalidad sería de 41,5%*

Fuente: Elaboración propia con datos del CNC y Coljuegos

Inicialmente, el equipo de investigación planteó una técnica de estimación que pretendía calcular el tamaño de la ilegalidad en cada una de las modalidades de juego con base en una comparación entre las cifras de las encuestas a jugadores y el valor reportado en ventas por la industria legal (ver plan de trabajo y metodología). Como ya se mostró, esta técnica arrojó resultados sólidos para chance. Para esta modalidad, tal y como se predecía, el tamaño del mercado total, calculado con base en las cifras de juego de las encuestas, es mayor que el tamaño de las ventas de la industria legal. Esto permite asumir que la diferencia es la proporción del mercado que es atendida por la oferta ilegal.

En el caso de las METs, el resultado de utilizar la misma técnica es extraño y paradójico. Al aplicar la ecuación $Mercado\ Total - Mercado\ Legal = Mercado\ Ilegal,$ el resultado es negativo (- $696 mil millones). La operación indica que las cifras de ventas de la industria legal de METs son 5.6 veces superior al tamaño del mercado total que se reporta en las encuestas. Ese resultado, por supuesto, no tiene sentido.

Ante esto la única opción es descartar el resultado y revisar las cifras. La cifra más confiable entre la estimación del mercado total y mercado legal de METs es la segunda. Las ventas de la industria legal son un dato real reportado a Coljuegos, en cambio el mercado total es una estimación basada en encuestas. Por lo tanto, lo más razonable es dudar de la cifra de las encuestas.

[49] Por petición de Coljuegos, se integraron los juegos online y las Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP) en una misma categoría. Aunque sean modalidades diferentes, en adelante se mencionarán estos juegos en conjunto. Sin embargo, en esta nota se mostrarán los valores de la Tabla 8 para los juegos online y ADP respectivamente, con el fin de dar un mayor detalle. Los jugadores de los juegos online y las Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP) fueron 48.270 y 92.284 respectivamente; la frecuencia promedio de estos juegos fue de 67 y 38 y el gasto promedio de $11.308 y $16.500. El mercado total en el 2015 fue de $34.204 y $55.731 y el legal de $0 y $3.058.

[50] En el 2015 la modalidad de juegos online no estaba reglamentada. Sin embargo, como resultado de su regulación en el 2016, esta modalidad entró en operación en el 2017 y recaudó $5,362 millones de pesos. En lo corrido de 2018 hasta agosto, los juegos online han recaudado $20.685 millones de pesos corrientes.

Existen varias razones que pueden explicar que la cifra del tamaño total de METs esté subestimada. Primero, el juego es una actividad vergonzante que tiende a sub-reportarse. Segundo, las METs son una modalidad de juego en la que no existe un límite por apuesta (a diferencia del Baloto, la lotería o el chance), por lo que es posible que un jugador gaste mucho más dinero del que es "socialmente aceptable" reportar. Además, es posible que los jugadores reporten frecuencias equivocadas para los montos de dinero que apuestan: cifras de juego diario, semanal o mensual pueden confundirse[51].

La imposibilidad de utilizar la técnica planteada inicialmente para estimar el tamaño del mercado ilegal de METs obliga a explorar otras alternativas. Una de ellas es calcular una franja en la que dos técnicas diferentes ofrecen estimaciones mínimas y máximas del mercado ilegal de METs. Para esto se calculó el tamaño del mercado ilegal de METs como la multiplicación del ingreso anual de una máquina ilegal por el número de máquinas incautadas en 2017 (mínimo) y el número de máquinas en el mercado de segunda para ese mismo año (máximo).

Para calcular el ingreso anual de una máquina ilegal (Ecuación 1), se utilizaron los resultados de las entrevistas con operadores de JSA ilegales que se adelantaron como parte del trabajo de campo cualitativo. Se encontró que para alquilar una máquina ilegal se pagan mensualidades de $300.000 pesos y que, de los ingresos brutos, el retorno económico de este mercado es de entre el 70% y el 80%. De esta manera, los ingresos anuales por MET son iguales al costo de alquiler dividido por el 30% del costo de alquiler, multiplicado por 12 meses. Sin embargo, es importante aclarar que no todas las máquinas tienen el mismo nivel de rentabilidad, porque hay máquinas más antiguas que otras. Por esta razón, se estableció que las máquinas más nuevas tienen una rentabilidad de acuerdo con la *Ecuación 1* y que, a medida que la máquina tenga más años de operación, su rentabilidad será decreciente.

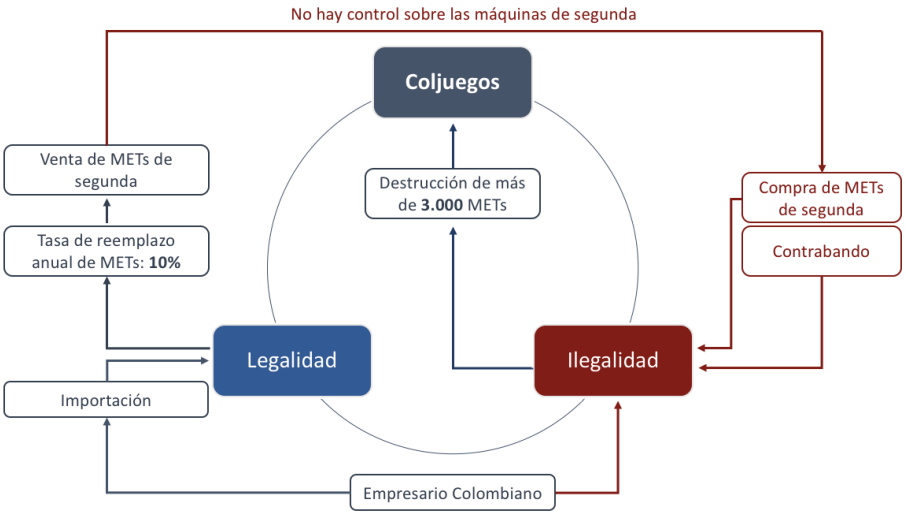
Ecuación 1

$$Ingresos\ brutos\ por\ MET = 12 * (Costo\ Alquiler + \%\ Rentabilidad * Ingresos\ brutos\ por\ MET)$$
$$Ingresos\ brutos\ por\ MET = 12 * (Costo\ de\ Alquiler + 0.7 * Ingresos\ brutos\ por\ MET)$$
$$Ingresos\ brutos\ por\ MET = 12 * (Costo\ de\ Alquiler/0.3)$$

Por otra parte, el máximo número de máquinas del mercado ilegal de METs se construyó a partir de los hallazgos de las entrevistas con operadores legales (Gráfica 11). El trabajo de campo indica que hay un mercado de segunda. Los operadores legales resaltaron que anualmente se reemplazan entre el 8% y 10% de las máquinas, y la normatividad no es precisa si estas máquinas se deben almacenar, vender o destruir. Es decir, algunos de los operadores las venden en el mercado de segunda sin discriminar entre un comprador legal o ilegal, lo que hace posible que parte de estas máquinas se utilicen posteriormente en la oferta ilegal de METs. Tal como lo afirma un operador, *"las máquinas más viejas, el parque más viejo, siempre se deben de ir reemplazando, yo creo que los operadores deben de cambiar entre el 10, el 15, el 20% (...) Todos los años porque la misma competencia impulsa a eso, entonces son miles de máquinas que van saliendo año tras año, que a la final a donde van a parar, a la calle."* (Operador, 31 de enero 2018)

[51] Esta diferencia se puede explicar por el subreporte de los jugadores de METs sobre la frecuencia de juego y monto promedio de gasto; en promedio los jugadores de METs al año juegan 78 veces y apuestan $5.475 pesos.

Gráfica 11 – Estructura del mercado total de METs



Fuente: Elaboración propia

Con base a lo anterior, se utilizó la información del inventario anual de máquinas de Coljuegos entre 2010 y 2017 para calcular el número de máquinas que anualmente son descartadas por los operadores legales y potencialmente podrían entran al mercado de segunda (Tabla 9). Suponiendo que en este periodo de tiempo todas las máquinas que son reemplazadas van al mercado ilegal, se obtiene que como máximo habría 49,036 máquinas en el mercado de segunda para el 2017[52], después de descontar las máquinas que han sido incautadas por Coljuegos.

Como consecuencia, el cálculo de la cantidad de máquinas de segunda se obtiene de la suma desde 2007 hasta 2017 del 8% del inventario de máquinas legales, que según el trabajo de campo cualitativo se deben reemplazar todos los años. Además, a este stock se le restó el total de máquinas incautadas por Coljuegos, pues estas máquinas dejan de operar en el mercado ilegal de METs.

Hecho lo anterior, se estima que el tamaño del mercado ilegal de METs es de $ 479,814 millones de pesos, es decir máximo el 20.9% del mercado total es ilegal (
Tabla ***10***). Sin embargo, a pesar de que el máximo tamaño del mercado ilegal es bajo, el número de máquinas ilegales corresponde al 37.8% del parque de METs total[53].

[52] Las 49,126 máquinas representan un límite superior, debido a que algunas de las máquinas que se reemplazan en el mercado legal se utilizan para sacar partes y repuestos y no necesariamente son vendidas.

[53] La proporción ilegal del total de máquinas es mayor a la proporción del valor del mercado ilegal porque las máquinas del mercado legal son más rentables y, por lo tanto, facturan más que las máquinas ilegales.

Tabla 9 – Número de METs en el mercado de segunda

Año	Inventario de Coljuegos	Incautaciones Coljuegos	Mercado de segunda *
2007 **	63,267	-	5.061
2008 **	64,912	-	5.193
2009 **	66,600	-	5.328
2010	68,336	-	5.467
2011	66,510	-	5.321
2012	67,891	-	5.431
2013	67,024	2,275	3.087
2014	75,704	2,502	3.554
2015	83,875	2,726	3.984
2016	83,491	3,348	3.331
2017	80,847	3,100	3.368
Total		**13,951**	**49,126**

** Se utilizó una tasa de reemplazo del 8%.*
*** Para los años entre el 2007 y el 2009 no hay información del inventario de Coljuegos. Se calculó la tasa de crecimiento promedio anual entre el 2010 y 2017 para calcular el número de máquinas entre 2007 y 2009.*

Fuente: Elaboración propia con datos Coljuegos

Tabla 10 – Tamaño del mercado ilegal de METs (millones de $ de 2017)

Mercado	No. METs	Tamaño
Legal	80,847	$ 1,812,696
Ilegal	49,126	$ 480,854
Total	**159,693**	**$ 2,293,550**

Fuente: Elaboración propia con datos Coljuegos

En la ***Tabla 9*** es posible ver que el inventario de máquinas legales no cambia sustancialmente año a año. Sin embargo, al analizar los registros de importación de la DIAN, se encuentra evidencia de la entrada constante de máquinas al país. Por lo tanto, si el inventario legal no cambia, pero sí entran máquinas al país, es posible que estas máquinas hagan parte de la oferta ilegal. Como consecuencia, se realizó un ajuste a la estimación de la cantidad de máquinas del mercado ilegal, sumando la cantidad de máquinas importadas que no están entrando al stock de máquinas legales[54]. Con este procedimiento, se obtiene que la cantidad de máquinas ilegales es de 72,417, de las cuales 23,291 provienen de las importaciones que no hacen parte del stock legal de máquinas. Como consecuencia, se encontró que, bajo esta estimación ajustada el mercado ilegal de METs es de $720,154 millones de pesos. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta que, en su mayoría el parque ilegal de máquinas está compuesto por máquinas antiguas y, en pocos casos, por máquinas nuevas. Por esta razón, el cálculo del recaudo potencial de las METs ilegales se realizará con la primera estimación.

[54] Se utilizó la información de importaciones suministrada por un productor legal de máquinas, que recibe periódicamente información de importaciones de máquinas recolectada por una empresa dedicada a estos análisis de mercado (desde el 2012). Entre los años 2008 y 2011, se tomó información de la DIAN, en donde la cantidad importada de máquinas debe estimarse según el peso unitario de cada elemento importado, ya que en las subpartidas arancelarias correspondientes a máquinas se incluyen repuestos y partes. Este procedimiento se explica en detalle en la sección de contrabando, en la cual fue necesario usar esta misma fuente de información.

2.3.2 Recaudo Potencial

Como se anotó en la introducción de este trabajo, el sector de JSA en Colombia es de gran importancia para la generación de recursos para la salud. El sector de JSA genera recursos para los fondos de salud territoriales, el Fondo de Investigación en Salud (Colciencias), el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)[55], a través del recaudo de derechos de explotación, multas, intereses y rendimientos financieros de estos recursos. Igualmente, el sector aporta a los fondos de salud territoriales a través de la distribución de recursos recaudados por premios caducos.

Por lo anterior, resulta relevante calcular las rentas potenciales del sector en cuanto a los derechos de explotación que se dejan de percibir por cuenta del juego ilegal. Para este cálculo, se utilizaron las estimaciones del tamaño del mercado ilegal presentadas en la sección anterior y los porcentajes que por ley se deben pagar por la explotación de los JSA. Por lo tanto, el cálculo de las rentas potenciales del sector se calcula únicamente para las modalidades de juego para las cuales se calculó el tamaño del mercado ilegal.

Para el cálculo de los derechos de explotación que se dejan de pagar, se utilizó como referencia la Resolución 20175200040864 del 2017, por la cual Coljuegos establece una metodología para estimar el monto presuntamente percibido por la operación ilegal de los JSA para las modalidades de juegos localizados y novedosos. En el caso del Chance, se utilizó el porcentaje de los ingresos brutos que deben pagar los operadores por concepto de derechos de explotación (12%).

Es importante aclarar que, para el caso de los juegos online, mientras que la base de los derechos de explotación variables está definida por los ingresos netos, la estimación del mercado ilegal es sobre los ingresos brutos. Para calcular la renta variable, se estimaron los premios que potencialmente ofrecen los vendedores de juegos online ilegales, manteniendo la relación entre premios e ingresos brutos del operador legal para el mercado ilegal. Esto quiere decir que el vendedor ilegal ofrece premios equivalentes a los del operador legal. Con esto, se estimaron los ingresos netos de la operación ilegal y, asimismo, los derechos de explotación variables potenciales.

Por otro lado, para las estimaciones de los derechos de explotación de las METs, se utilizaron dos aproximaciones. La primera según la metodología establecida por Coljuegos, que calcula los derechos de explotación potenciales a través de la tarifa fija mensual (45% SMMLV) y el parque de máquinas ilegales estimado. La segunda aproximación se realiza a través de los derechos de explotación variables (12% de los ingresos brutos) y la estimación del tamaño del mercado ilegal de METs en pesos.

Los cálculos de los derechos de explotación no percibidos por Coljuegos y por las entidades territoriales se realizaron para un año y para la duración de un contrato de concesión normal (Tabla 11). Para todas las modalidades de juego, se utilizó la máxima duración de los contratos de concesión establecida por ley (5 años), siguiendo la metodología de Coljuegos. Igualmente, se calcularon los aportes potenciales de estos juegos a cada uno de los fondos mencionados anteriormente, a través de los porcentajes de distribución establecidos por ley (

[55] Anteriormente Fosyga

Tabla ***12***)[56].

Tabla 11 – Derechos de explotación potenciales (millones de $ de 2017)

Juego	Mercado Ilegal	Premios promedio	Renta Fija	Renta Variable	Derechos de Explotación (1 año)	Derechos de Explotación (contrato)
Online[57]	$ 34.204	$ 27.363	$ 634	$ 1.026	$ 1.660	$ 8.299
Apuestas deportivas	$ 52.673	$ -	$ -	$ 12.642	$ 12.642	$ 63.208
Chance	$ 1.296.764	$ -	$ -	$ 155.612	$ 155.612	$ 778.058
MET	$ 480.854	$ -	$ 17.271	$ 57.702	$ 57.702	$ 288.512
Total	**$ 1.863.455**				**$ 227.491**	**$ 1.138.077**

Fuente: Elaboración propia con datos Coljuegos

Tabla 12 – Distribución de las rentas potenciales anuales por fondo (millones de $ de 2017)

Fondo	Online	Chance	Apuestas deportivas	METs	Total*
Colciencias	$ 116	$ 10.893	$ 885	$ 4.039	$ 15.933
ADRES (Fosyga)	$ 1.158	$ -	$ 8.817	$ 40.247	$ 50.223
Entes Territoriales	$ 386	$ 144.719	$ 2.939	$ 13.416	$ 161.460
Régimen subsidiado	$ -	$ 105.816	$ -	$ -	$ 105.816
Funcionamiento Salud Pública	$ -	$ 38.903	$ -	$ -	$ 38.903

** El total corresponde a una suma parcial debido a que no se tiene la estimación del recaudo potencial de los demás juegos localizados, Súper Astro y Baloto, los cuales también aportan a Colciencias.*
** El FONPET es otro de los fondos que recibe recursos del recaudo del Estado por la explotación de JSA. Este recibe un porcentaje de los derechos de explotación del Baloto. Se asume que las rentas potenciales de este fondo son iguales a cero, debido a que en el Baloto no hay ilegalidad*

Fuente: Elaboración propia con datos Coljuegos

Al comparar los resultados de la Tabla 11 con los derechos de explotación por tipo de juegos entre 2013 y 2017 (Tabla 5), se encuentra que en 2017 el mercado del que se dejó de percibir un mayor recaudo es el de chance.

Los resultados de la estimación muestran que el recaudo potencial de los juegos online corresponde al 31% del recaudo efectivo del 2017. Asimismo, para ese mismo año, se estimó que recaudo potencial de las apuestas deportivas fue cerca de 20 veces el efectivo. Esta diferencia entre el potencial y efectivo puede estar explicado porque para los encuestados no es clara la diferencia

[56] Todas las modalidades de juego aportan el 7% de los derechos de explotación a Colciencias. El restante 93% se distribuye según la normatividad de cada modalidad. Para los juegos novedosos diferentes a Lotto en línea, del 93% restante, el 75% se gira a ADRES y el 25% restante a las entidades municipales (que posteriormente se distribuye por SGP); como el cálculo del mercado ilegal se realizó para las ciudades establecidas por Coljuegos, los juegos localizados siguen la misma distribución que los novedosos, por ser municipios con más de 100 mil habitantes; por último, el 68% de los derechos de explotación del Chance se gira para el régimen subsidiado del territorio y el restante 25% para cubrir los gastos de funcionamiento de la Salud Pública del departamento.

[57] Aunque anteriormente se mostró la estimación de la ilegalidad de los juegos online y las apuestas deportivas de manera integrada, las rentas potenciales deben estimarse por separado, pues la normatividad impone diferentes aportes de estos juegos al Estado. Mientras que los juegos online tienen una base determinada por los ingresos netos, las ADP pagan derechos de explotación con una base definida por los ingresos brutos.

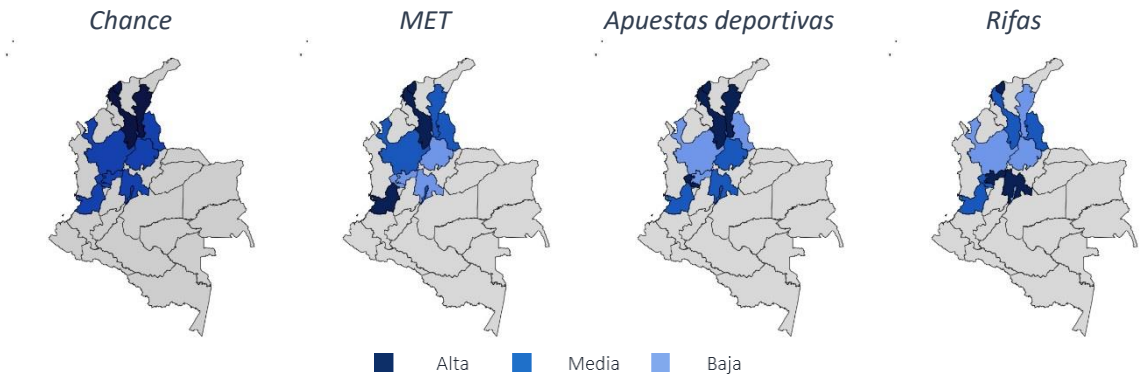
entre *apuestas deportivas en línea* y *apuestas deportivas paramutuales*, y para estimar el recaudo potencial se utilizan los resultados de estimación del mercado ilegal de estos mercados.

En cuanto a la distribución del recaudo potencial por fondo (
Tabla ***12***) observamos que los entes territoriales están dejando de percibir $161.431 millones de pesos, especialmente por el chance y las METs. El fondo menos afectado es el de Colciencias, debido a que este fondo únicamente recibe el 7% de los recursos del sector de JSA.

2.3.3 Caracterización cualitativa

En esta sección se realiza una caracterización de las dinámicas de funcionamiento de los JSA ilegales por tipo de juego. En general, se encontró que la magnitud de la ilegalidad depende de la modalidad de juego, la región y su nivel de institucionalidad (Gráfica 12). Sin embargo, aunque sus características varían por tipo de juego y por región, de manera general se concluye que el éxito del juego ilegal está en la *confianza* y en el *cumplimiento* entre el vendedor y el jugador. En esta sección se presentan algunas estimaciones realizadas por los entrevistados, que se derivan de percepciones de su actividad diaria.

Gráfica 12 – Caracterización de la ilegalidad por juego y región



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del trabajo de campo cualitativo

Las diferentes modalidades de JSA funcionan bajo estructuras independientes y diferentes. Los juegos localizados, casinos y METs, son operados por grupos y de una forma diferente a como funciona el chance, las apuestas deportivas y las rifas. Incluso la incidencia de ilegalidad es mayor para unos juegos e inexistente para otros como Baloto y Súper Astro; estos juegos no presentan ilegalidad porque sus características son una barrera de entrada (tamaño del premio). Por su parte, se encontró una elevada incidencia de ilegalidad del chance en varias regiones del país, siendo la Costa Caribe un lugar de alta concentración de ilegalidad.

Por otro lado, la ilegalidad de METs es superior en lugares como Buenaventura, el Atlántico y Bolívar, mientras que en regiones como el Eje Cafetero y Bogotá presentan un menor nivel de ilegalidad. En el primer caso por un factor de demanda y en el segundo por la mayor efectividad de las políticas de control y la presencia de Coljuegos[58]. Al igual que el chance, las apuestas deportivas presentan alta ilegalidad en la Costa Caribe y Risaralda y, en menor medida, en el Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Santander.

Por último, aunque las rifas suelen tener altos niveles de ilegalidad en todas las regiones, se encontró que en departamentos como Cundinamarca, Caldas y Atlántico representan un problema de mayor magnitud. A continuación, se hace una descripción detallada de cada uno de los tipos de juegos.

[58] Los operadores de juegos localizados perciben un mayor control de la oferta ilegal de JSA en Bogotá, por la presencia de Coljuegos en la capital, a diferencia de otras regiones más apartadas. Además, los operadores resaltan la eficiencia de las operaciones realizadas en Bogotá, debido a que los operativos se materializan en incautaciones y destrucciones.

2.3.3.1 Juegos localizados

2.3.3.1.1 METs y otros juegos localizados ilegales

2.3.3.1.1.1 Máquinas electrónicas tragamonedas (METs)

El negocio de las máquinas tragamonedas ilegales (METs) es uno de los más grandes en el contexto de los JSA en Colombia. La intensidad del fenómeno varía en cada región. Esto se corrobora al analizar los niveles de juego frente al nivel de tributación de cada ciudad. Los lugares con alta prevalencia de ilegalidad en JSA muestran una alta propensión al juego, según las estadísticas de las encuestas, pero bajos niveles de recaudo per cápita, según las cifras de las autoridades (ver *Gráfica 10*).

La Costa Atlántica es tal vez la región en donde hay más ilegalidad en el mercado de METs. Allí son comunes las máquinas en ruta que no están registradas, pero también se denuncia la presencia de casinos de tamaño considerable, establecimientos sofisticados que no tienen licencia. En ciertas ciudades, como Cartagena, se estima de manera informal que el nivel de legalidad en la industria de METs puede estar cerca al 85% del total del mercado[59].

En Valledupar, por ejemplo, hay salas de juego ilegales que se ubican en centros comerciales y tienen hasta 50 máquinas y mesas de ruletas. Se trata de una inversión alta y de una ubicación privilegiada, a la vista de todos, lo que permite inferir que el ambiente en el que operan los ilegales es estable y predecible.

En contraste, en lugares como Córdoba, la ilegalidad de máquinas tragamonedas ha disminuido en los últimos años. Antes era común encontrar las METs ilegales en las tiendas y en los billares, pero en los últimos años la policía ha hecho énfasis en controlar esas modalidades, por lo que se han vuelto menos comunes (Funcionario Secretaría de Hacienda Córdoba, marzo 2018).

En las ciudades grandes y centrales, como Bogotá, la operación ilegal se caracteriza por tener máquinas más antiguas[60] y locales menos atractivos que las operaciones legales. Según algunos operadores, en la capital hay muy pocas máquinas en las tiendas. La ilegalidad se concentra en los barrios periféricos. Además, los empresarios reconocen que los operativos de Coljuegos han tenido éxito en reducir la Ilegalidad. En los departamentos en los que las autoridades han ejercido mayor control, la ilegalidad ha sido desplazada de las ciudades y se concentra en regiones o barrios marginales en las que la presencia del Estado es menos fuerte. Este es el caso, por ejemplo, del departamento de Antioquia:

> *"La Ceja, ahí sí hay mucha ilegalidad. Y en el Urabá, Bajo Cauca, todo lo que tiene que ver Cáceres, Taraza, Caucasia."*
>
> *"En donde más, en los pueblos del oriente, todos del oriente, eso está muy invadido de todas esas máquinas"* (Funcionario Secretaría de Hacienda Antioquia, 31 de enero 2018).

Otras áreas han tenido una reducción de la actividad de JSA, tanto legal como ilegal, debido a una dinámica económica negativa.

[59] CJS, "Reporte - Caracterización Juego Ilegal."

[60] Los ilegales son los principales compradores de maquinaria de segunda. Según un operador, en su oficina han aparecido para ofrecerle comprar toda la maquinaria de segunda que descarten los operadores.

"Por ejemplo, lo que es la zona de la frontera con Venezuela está muerto eso, los que operan allá terrible" (Operador, 22 de febrero 2018)

En general, puede identificarse un patrón en el que los operadores formales se concentran en las áreas urbanas más consolidadas y los operadores ilegales en los barrios marginales de las grandes ciudades, en los municipios de menor tamaño y en las áreas rurales.

"El ilegal, ilegal es en los pueblitos"

"En cambio el que está en una zona popular, lo va a hacer, entonces ahí es en donde… (la ilegalidad) … afecta muchísimo, en la provincia…" (Operador, 22 de febrero 2018)

2.3.3.1.1.1.1 La estructura del negocio de las METs ilegales

Debido al alto costo de las máquinas, el nivel de capital que exige el negocio de las METs ilegales es elevado. Esto también incrementa los riesgos en caso de incautación o destrucción por parte de las autoridades. Sin embargo, ciertos mecanismos de operación permiten que pequeños empresarios independientes (tenderos, dueños de billares y droguerías) entren al negocio.

Existen cuatro modalidades de operación de las máquinas. Una es la operación directa, en la que el dueño de la máquina es también dueño o arrendador del local. Otra modalidad es la de arriendo de la MET, en la que el dueño de un local arrienda una máquina por $200.000 o $300.000 pesos al mes. En esta modalidad, el dueño de la máquina además ofrece el servicio de mantenimiento. Existe también la modalidad de utilidad compartida para operar METs ilegales. En esta el dueño del local y el dueño de la máquina comparten porcentajes de utilidad. El porcentaje que recibe el dueño del local puede estar entre 40-60% de las ventas de la máquina[61].

"Existen redes de gente que tienen plata y tienen las máquinas, que llegan a un negocito, una tiendecita de barrio, un salón de billar, le instalan la máquina ahí y periódicamente van le y hacen control y se le llevan el producido y le dan al dueño del local cualquier arriendito" (Funcionario Secretaría de Hacienda de Antioquia, 31 de enero 2018)

Por último, en algunos lugares con alta presencia de ilegalidad también existe una modalidad en la que los dueños de las máquinas son o están aliados con grupos criminales. En estos lugares el tendero no puede negarse a que en su negocio funcione una máquina ilegal, los grupos criminales simplemente se la instalan y pueden compensarlo o no por el riesgo frente a las autoridades.

"Mire es que resulta que las máquinas de juego la mayoría son de grupos ilegales." (Operador, 20 de febrero 2018)

Además, de los dueños de las máquinas, los grupos delincuenciales y los propietarios de los locales, existe un actor que es tal vez el más importante en la estructura operativa de las METs ilegales: el técnico de las de las máquinas. Esta o estas personas garantizan que las máquinas estén operando correctamente (aunque no necesariamente según las reglas de Coljuegos). Los técnicos pueden modificar el software y el hardware de las METs para que paguen menos premios, pueden ensamblar máquinas nuevas a partir de piezas de máquinas que han sido descartadas o compradas de segunda y pueden incluso manipular los mecanismos electrónicos de reporte de ventas de las máquinas legales.

[61] Velásquez, C. D. (2016). Caracterización del mercado informal de juegos con máquinas de azar en el barrio Samaria de la ciudad de Pereira. EAFIT, Pereira.

Por otra parte, debido a su condición de informalidad, los casinos y salas de juego ilegales tienen estructuras de costos inferiores a las de los legales. Esto está explicado principalmente porque los ilegales no pagan impuestos y porque no pagan prestaciones sociales por sus empleados, dos de los factores que más encarecen la operación de los casinos legales.

> *"Tiene la ventaja de que pueden dar muchos premios seguidos, pueden rifar 1 moto cada semana, no pagan impuestos, las cargas prestacionales no las pagan como deben ser…"* (Operador, 22 de febrero 2018)

2.3.3.1.1.1.2 ¿De dónde vienen las máquinas ilegales?

Como se explicó anteriormente, un canal común -tal vez el más común- de suministro de METs para el mercado ilegal es la compra de máquinas de segunda mano que la industria nacional legal de JSA ha descartado. En el negocio existe una gran presión por renovar. Una máquina nueva tiene un diseño más atractivo: más imágenes, más pulgadas en la pantalla, una mejor silla, modalidades juego novedosas. Las máquinas nuevas producen más dinero porque los jugadores la prefieren[62]. El proceso de descarte se ha acelerado además debido al requerimiento de conexión permanente con Coljuegos, que METs las más antiguas no pueden cumplir. Los casinos legales deben renovar sus máquinas con frecuencia para mantenerse competitivos, pero no existe un conducto regular para darle salida o "chatarrización" a las máquinas antiguas.

Una ruleta electrónica de 8 puestos puede costar $110,000 dólares ($ 313.4 millones de pesos[63]). Las máquinas electrónicas tragamonedas nuevas cuestan en promedio $15,000 dólares (42.7 millones de pesos). Al final de su vida útil en la industria legal estas máquinas, aunque depreciadas, siguen teniendo un valor en el mercado. Esto ha creado un suministro constante de máquinas de bajo precio para los operadores ilegales.

> *"Bueno, ¿qué vamos a hacer con las máquinas? Entonces, si a mi viene un operador, legal o ilegal, que necesita las máquinas, a mí me toca vender, porque a mí ni Coljuegos, aquí no hay chatarrización, para esto no existen procesos donde… donde digan que yo no las puedo ni vender o que me toca quedarme con ellas para toda la vida."* (Operador, 31 de enero 2018)

Según algunos empresarios, sería ideal que una máquina sea destruida automáticamente una vez cumple su ciclo en un contrato legal con Coljuegos. De momento, algunos empresarios están desbaratando las máquinas ellos mismos para venderlas por partes o para reutilizar piezas como repuestos propios. Lo hacen a pesar de los costos del bodegaje, porque saben que si las venden en el mercado de segunda se están atacando a ellos mismos. Las máquinas terminarán en manos de los ilegales, que las utilizarán para montar negocios que serán competencia para sus operaciones legales (Operador, 20 de febrero 2018). Sin embargo, no todos los empresarios tienen esta actitud frente al tema. Otros prefieren recuperar el valor de liquidación de las METs.

Otra canal para obtener las máquinas para la industria ilegal es el contrabando. La modalidad de contrabando técnico es la más común. Se trata de METs que se declaran como nuevas o remanufacturadas ante la aduana, pero que en realidad son usadas y se importan sin ningún tipo

[62]No todas las máquinas nuevas son rentables. Por ejemplo, la llamada 88 vale $20.000 dólares, y produce 4 veces la media de la sala, pero la llamada Blueberry, produce 1.5 veces la medida de la sala y vale 2 millones.
[63] Cálculo a partir de la TRM promedio de enero a junio de 2018 ($ 2.849,1 pesos por dólar)

de ajuste. Son máquinas de segunda que han sido usadas en casinos internacionales y que entran al país a un costo con el que la industria local no puede competir.

Los empresarios también denuncian que al mercado ingresan máquinas remanufacturadas a través del contrabando técnico. Se trata de METs se declaran como nuevas pero que en realidad son de segunda y llegan a competir de manera desleal con los empresarios legítimos que pagan el costo de las máquinas nuevas[64].

Por último, un tercer canal de suministro de las METs ilegales es la modalidad de ensamblar máquinas a partir de piezas sueltas. Sin embargo, se debe resaltar que esta técnica ha disminuido en los últimos años debido que las máquinas de segunda y las METs traídas de contrabando se han vuelto más asequibles (CJS, 2018).

2.3.3.1.1.1.3 Impuestos y mecanismos de control de las autoridades

Cada contrato de concesión para operar METs tiene mínimo 80 máquinas. Operar una máquina vale más o menos $2.000.000 al mes en un centro comercial y $1.000.000 al mes en un local que da a la calle[65]. Además, se deben pagar los impuestos. Muchos operadores se quejan de que ya no dan los márgenes porque hay demasiados costos: La conexión en línea, que cuesta $19.000 pesos por máquina al mes; el IVA presuntivo, que se debe pagar gane o no gane; y el dólar, que ha subido. Muchos dueños de casinos tomaron créditos en dólares cuando la tasa estaba a $1.800 y ahora que está cerca de $3.000 están teniendo dificultades para pagar los préstamos (Operador, 22 de febrero 2018).

> *"El dólar nos tiene… el IVA nos tiene… ese IVA nos tiene acabados. La conexión en línea, la conexión en línea era otro gasto que no teníamos"* (Operador, 22 de febrero 2018)

La tasa impositiva puede estar cerca del 40% de las utilidades. La estrechez en la rentabilidad es agudizada por una estructura impositiva fija, que no permite ajustes en función de la dinámica estacional de las ventas.

> *"Cuando una máquina se va en rojo, porque pagó premios muy grandes, tenemos que pagar la tarifa básica que es el 30% de salario mínimo y tenemos que pagar el IVA. Digamos que la máquina perdió $500.000 en el mes y tenemos que pagar por el otro lado $350.000 de impuestos. O sea, estamos pagando impuestos por perder dinero."* (Operador, 22 de febrero 2018)

La caída en la rentabilidad podría haber presionado a algunos empresarios legales hacia la ilegalidad. Con la estructura impositiva actual, una máquina legal tiene cerca de 8% de rentabilidad sobre las

[64] En el país existe un fabricante que está registrado ante el Ministerio de Comercio y que goza de protección a la industria nacional. Por esta razón no está permitido importar al país máquinas de segunda remanufacturadas. La mayoría de los operadores de salas de juego están en contra de esta situación porque perciben que el fabricante nacional en realidad es un ensamblador que utiliza su posición para bloquear el ingreso de la competencia al país, lo que aumenta los costos para todos los operadores de casino. Habilitar la importación de máquinas tragamonedas remanufacturadas aliviaría la estructura de costos del negocio (Operador, 1 de enero 2018). "(…) el salvavidas para esta industria es que nosotros podamos montar un salón de 30 máquinas, con 15 máquinas o con 10 máquinas cero kilómetros y 15 o 20 remanufacturadas si son igual que las nuevas, pero a mitad de precio, con garantías de fabricante y homologadas y todo." (Operador, 22 de febrero 2018)

[65] Según los empresarios: "El que trabaja en un centro comercial no se ve afectado por la ilegalidad, pero los que trabajan en la calle sí".

ventas, mientras que una máquina ilegal puede llegar a producir hasta 70% de rentabilidad sobre las ventas (CJS, 2018). La diferencia es muy alta, lo que eleva los incentivos económicos para los ilegales. Se ha llegado al punto en que algunos operadores afirman que lo único que gana el empresario legal es la tranquilidad[66]. Incluso, ante este escenario, algunos los empresarios legales han decidido salirse del negocio de las METs porque los márgenes son muy estrechos.

> *"Yo puedo decir listo, la meta, salgo a crecer, pero cuando la venta me crece y los impuestos casi que me van alcanzando, en la medida en que más vendo, es ahí donde una se preocupa"* (Operador, 22 de febrero 2018)

> *"Hace veinte años esto era un negocio de altísimo riesgo, con una buena rentabilidad, hoy es un negocio igual de riesgoso o más riesgoso y unas tasas de rentabilidad pequeñísimas, entonces uno se pregunta: ¿Estoy en el lugar correcto?"* (Operador, 22 de febrero 2018)

La reducción del tamaño de la industria legal de METs puede tener consecuencias negativas para el crecimiento económico en algunas regiones. Los operadores legales calculan que cada cuatro METs operando en el sector legal generan un empleo.

> *"Pero en algunos cálculos que hemos hecho de impuestos de 1 empresa, cada 4 o 5 máquinas está generando un empleo, o sea es un empleo en el local, o en las oficinas"* (Operador, 22 de febrero 2018)

Si se tiene en cuenta que Coljuegos tiene registradas 80.847 METs que operan de forma legal, entonces esta modalidad de juego estaría generando cerca de 20.000 empleos. De no reversarse el escenario de baja rentabilidad que enfrentan los empresarios, estos puestos de trabajo están en riesgo.

Por otra parte, no todo lo que respecta a la regulación y el control que ejerce Coljuegos en la industria de METs es malo. Algunos operadores reconocen que el incremento en la regulación y el control ha ayudado a "depurar" la industria al expulsar a los operadores que no se han profesionalizado:

> *"Burocracia, tecnología y control, ese es el costo"* (Operador, 20 de febrero 2018)

Sin embargo, la regulación y el control siempre tienen un costo. Como ya se mencionó, la conexión en línea es un mecanismo de control adicional que ayuda a garantizar el buen funcionamiento y el monitoreo de las METs de la industria legal, pero por su utilización el operador legal debe pagar cerca de $20.000 pesos mensuales por máquina, lo que lo hace menos competitivo frente a los operadores ilegales.

Por otra parte, la regulación de Coljuegos, al establecer un mínimo de máquinas por contrato, también obliga a los operadores a incurrir en costos adicionales.

> *"Eso es otro problema que tenemos acá, no son tan flexibles los contratos. Mínimo hay que sacar un contrato para 80 máquinas."* (Operador, 22 de febrero 2018)

Algunos operadores se ven obligados a comprar un número limitado máquinas nuevas, que son necesarias para atraer a los jugadores hacia los locales, y el resto del cupo del contrato de concesión lo llenan utilizando máquinas más antiguas. En ese sentido, el mínimo de 80 METs por contrato de concesión estaría incentivando la permanencia en el mercado de máquinas antiguas y

[66] CJS, "Reporte - Caracterización Juego Ilegal."

desactualizadas. Este caso ocurre a ciertos operadores, sin perjuicio de que la mayoría de los contratos de concesión tengan más de 80 máquinas.

> *"Y con una salvedad también es que posiblemente las máquinas que compramos nuevas las debemos todas. Las que metemos de rellenito es que ya las tenemos libres."* (Operador, 22 de febrero 2018)

> *"Es que nosotros no somos capaces de comprar máquinas para un local de 50 o 60 máquinas, y todas máquinas de $15.000 o $20.000 dólares. Hemos luchado mucho para que nos permitan o que les permitan a los proveedores importar máquinas remanufacturadas, que cuestan en lugar de $15.000, $6.000 o $7.000 dólares."* (Operador, 22 de febrero 2018)

A pesar de que Coljuegos ha reducido el tiempo de trámite de las autorizaciones de contratos en los últimos años, las demoras o falta de agilidad de las autorizaciones de Coljuegos para operar METs siguen generando costos adicionales para los empresarios.

> *"Te decía algo ahorita de los trámites, yo como operador hago una inversión grande en máquinas, yo compré 50 máquinas, me valen a 10.000 dólares cada una, 500.000 dólares, ¿cómo es posible que Coljuegos se me demoré 6 meses en darme el permiso?"* (Operador, 31 de enero 2018)

En contraste con la percepción generalizada de una caída en la rentabilidad de las METs legales, en ciertos lugares el negocio de las METs ilegales pareciera ser tan rentable que los operadores logran reponerse rápidamente de las incautaciones de las máquinas, cuando estás ocurren.

> *"Siempre están en los mismos puntos y los han cerrado, inclusive se les han llevado las máquinas, Coljuegos muchas veces nos logra coger y se les llevan las máquinas y al mes vuelven y surten con otra maquinaria"* (Operador, 22 de febrero 2018)

Algunos de los empresarios más antiguos van a cumplir 20 años en el sector, lamentablemente, ante este panorama, su visión del presente y el futuro del negocio no es muy halagüeña. La percepción general, por lo menos en lo referente a las METs, es que antes era un negocio de alto riesgo y alta rentabilidad, pero que ahora hay mucho riesgo y la rentabilidad no es tan alta.

2.3.3.1.2 Juegos en vivo

Como ya se mencionó, en Colombia existen 582 mesas de casino autorizadas, casi la mitad de las cuales están en Bogotá (218) (Coljuegos). La modalidad de juego de cartas en vivo se concentra los estratos altos pues es en este grupo demográfico es en el que hay más personas que están acostumbradas a jugar que y tienen ingreso para apostar.

Para los establecimientos, los juegos en vivo o de cartas son costosos de operar, pues se requiere infraestructura avanzada de vigilancia (cámaras) para supervisar y hay que invertir recursos importantes en el entrenamiento del personal. Para un casino la operación de los juegos en vivo puede costar entre 15 y 20 millones de pesos al mes, sin contar con los impuestos, que son de 4 SMMLV por cada mesa.

> *"El manejo del personal es muy berraco, capacite y capacite gente, hay muchos robos, se confabulan los dealers con las empleadas. Uno tiene que tener director, monitoreo, cámaras, entonces la operación de las cartas es costosa"* (Operador, 17 de enero 2018)

Por esa razón la operación de juegos de cartas en vivo no es un modelo de negocios común. De hecho, algunos establecimientos no operan estas modalidades de juego con el objetivo de obtener

ganancias. Además del ingreso monetario, tener mesas de cartas genera una ventaja para el establecimiento porque "sube el estatus" del lugar. Las mesas de póker y otros juegos de baraja cambian el tipo de público que acude a un casino o sala de juego. Son un negocio ancla para las demás modalidades de juego, que son más rentables.

> *"No, si usted tiene mesas y máquinas, está buscando 50-50 del ingreso total, o sea el 50% se tiene que hacer en máquinas electrónicas y ruleta electrónica y el otro 50 tiene que ir a las mesas"* (Operador, 22 de febrero 2018)

El sector de juegos localizados también se ha visto afectado por los altos costos de la estructura tributaria presuntiva. Este último esquema, en el que el operador debe pagar un impuesto fijo por cada mesa independientemente de si la mesa genera ganancias o no, hace que la operación de juegos localizados legales sea riesgosa en términos financieros.

> *"Yo el juego de cartas lo enfoco hacia… hacia el estrato alto, lo ensayamos en estratos medios y bajos. No nos funcionó, nos fue mal, el costo es muy alto, no solo por los impuestos, una mesa parada cuesta 13.5 veces lo que es una máquina, casi 14 máquinas, empezando porque uno tiene ahí 6 puestos y está pagando por 14"* (Operador, 17 de enero 2018)

Por otra parte, en modalidades populares de los juegos de cartas, como el póker, la apuesta se hace entre los jugadores. La casa obtiene únicamente un pequeño porcentaje de la cantidad apostada, lo que reduce el espectro de ganancia para el operador del juego.
El sector legal también ha tenido problemas en su operación diaria por la falta de confianza del sistema bancario, que con frecuencia le niega servicios. La ausencia de servicios financieros afecta el acceso al crédito, dificulta el pago de impuestos y, en cierta medida, afecta las ventas, al limitar los medios de pago que pueden utilizar los jugadores para apostar.

> *"Les quitaron los datafonos, por ejemplo. Donde hay de esas eso es gravísimo que saquen los datafonos. Otros han ido abrir cuentas y no les abren"* (Operador, 22 de febrero 2018)

Estas características hacen que la operación de mesas de juego de manera legal sea poco atractiva, y por lo tanto poco común. No obstante, aunque el margen sea pequeño, sigue habiendo la posibilidad de obtener ganancias, razón por la cual existe una oferta de mesas de casino ilegales.

2.3.3.1.2.1 La oferta ilegal

Los empresarios de juegos localizados legales manifiestan que los casinos y salas de juegos ilegales son inferiores a sus locales en términos de estética y actualización de las máquinas y mesas, pero sin embargo las operaciones ilegales representan una amenaza para el negocio porque les hacen perder parte del mercado.

> *"Son bastante deprimidos, feítos, con maquinaria muy vieja y de todo, pero sin embargo le quitan a uno"* (Operador, 22 de febrero 2018)

Se conoce de la organización de torneos de póker ilegales en los que esta actividad no se relaciona con la atracción de público a las salas de juego y casinos, sino que se opera por las ganancias que genera en sí misma para la casa. De hecho, la organización de torneos clandestinos de póker ha crecido en los últimos años.

Los organizadores de un torneo de póker ilegal pueden quedarse con hasta el 25% de la premiación total, lo que permite cubrir los costos de operación y, dado que no pagan impuestos, obtener

utilidades. En Cúcuta, por ejemplo, es común ver anuncios de torneos clandestinos de póker en varios puntos de la ciudad (Rico, D., 27 de febrero 2018. *Entrevista Cúcuta Juego Ilegal*).

En Bogotá, se tienen reportes del crecimiento de las mesas de juego de póker ilegales. Existen al menos 15 a 20 de estos lugares funcionando en el momento de la ciudad (Operador, 22 de febrero 2018). Dentro de los juegos localizados, el póker es una de las modalidades que ha crecido más en los últimos años. El jugador de póker se considera a sí mismo un profesional con habilidad y destreza, lo que lo hace un visitante habitual de los casinos.

El jugador habilidoso es consistente, por lo que tiene un ingreso mensual, del cual vive, que puede estar entre los 2 y 3 millones de pesos. Debido a la frecuencia de juego, los jugadores se terminan conociendo entre ellos y con los empleados de los casinos. Después de que se establece suficiente confianza, algunos grupos de estos jugadores, en ocasiones con complicidad de los empleados de casinos, organizan mesas de juego clandestinas en donde no se pagan impuestos. Esta modalidad ha venido creciendo las ciudades principales en los últimos años. El póker también es una modalidad que crece en popularidad entre el público joven, especialmente en los estudiantes (Operador, 22 de enero 2018).

> *"Entonces uno de ellos puede montar una mesa ilegal y se trae a todo el grupo a jugar. También pasa que exempleados de operaciones legales montan sus operaciones ilegales y contactan a los jugadores para llevárselos."* (Operador, 22 de enero 2018)

2.3.3.2 Juegos novedosos

En la *Tabla 2* se observa que la división de los juegos de suerte y azar que más ha crecido en los últimos años es la de los juegos novedosos. Mientras que los juegos territoriales decrecen en promedio a una tasa de 1% entre el 2012 y el 2017, la modalidad de los juegos novedosos crece en promedio 10% en el mismo periodo. En este segmento de juegos novedosos se incluyen las licencias del Baloto y el Super Astro que llevan 17 y 9 años respectivamente en el mercado de las apuestas. También están desde el año 2014 las Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP), y desde el 2016 las apuestas deportivas y las múltiples opciones de juegos en línea, que cuentan con una regulación especial.

En este capítulo se detallan las características principales de la ilegalidad en el sector de juegos novedosos y sus implicaciones en el mercado legal. En primer lugar, se detalla el sector más amplio y de mayor complejidad que es el de las apuestas y juegos de azar por internet, seguido de una profundización en las dinámicas de las apuestas deportivas donde se observaron durante el trabajo de campo realizado las mayores ilegalidades. Finalmente, en esta sección se analizan las causas por las que en el Baloto y Super Astro la ilegalidad es inexistente, también se hacen algunos comentarios que señalan algunos riesgos secundarios en el sector.

2.3.3.2.1 Apuestas y juegos de azar en internet

La expansión de las economías digitales ha transformado los cimientos del comercio y los servicios a nivel global, en un proceso irreversible. La era digital le reduce costos al comprador, le genera acceso directo a un mayor portafolio de ofertas y le garantiza mejores condiciones de anonimato, por mencionar solo algunas de las ventajas más significativas del comercio on-line frente al comercio tradicional. Bajo la misma lógica que se da el tránsito de consumidores de los espacios físicos hacia

las ventas on-line, tanto los juegos de azar como las apuestas han entrado en una fase de digitalización a nivel mundial, desdibujando las barreras regulatorias de los países y generando un mercado verdaderamente global que en el siglo pasado no existía.

La oferta emergente de apuestas y juegos en línea valida la idea de la destrucción creativa de Schumpeter (1942), según la cual la innovación en un mercado genera la obsolescencia y por ende la desaparición de una parte de este mercado, en un ciclo permanente de creación y destrucción de bienes y servicios. Esto lo entienden bien algunos empresarios del sector de las apuestas quienes reconocen que su actividad económica tiene los días contados.

> *"Nosotros iniciamos hace 30 años con los bingos en la ciudad y de allí vendimos para concentrarnos en los casinos, sabemos que el juego en línea reducirá los clientes de los casinos y estas máquinas (METs) serán en un tiempo objetos de museo"* (Operador, 22 de febrero 2018).

El cambio en las dinámicas de los juegos de azar hacia espacios más individuales y de permanente disponibilidad (24 horas, todos los días del año) es en gran medida la respuesta al cambio generacional de los consumidores. La edad de los jugadores de los casinos, bingos y chances tiende a subir (Operador, 22 de febrero 2018). mientras que las nuevas generaciones prefieren desde sus computadores y aplicativos en el celular, entrar y navegar en el mundo de las apuestas.

También hay factores económicos que inciden en la transición, el valor esperado, es decir, la remuneración por peso apostado, en el juego de azar vía electrónica es mucho mayor que en los casinos o la obtenida en los juegos localizados, también la reducción de costos de operación como los arriendos, personal de apoyo, inversiones en máquinas (cerca de 30 millones de pesos cada una) y el gasto nulo en servicios públicos, al igual que los menores impuestos (o la total ausencia de ellos en los casos de juegos ilegales) se le trasladan en buena parte en beneficios al jugador con mejores premios.

De esta manera el juego online es más racional desde la perspectiva costo-efectiva; por ejemplo, la tabla de premios de los casinos en línea puede llegar hasta el .97 por cada peso apostado, mientras que en una máquina tradicional el margen máximo casi nunca supera .85 para el apostador (Rico, D., 22 de febrero 2018. Entrevistas Bucaramanga). Para el apostador el juego en línea es también atractivo porque el pago potencial es mayor, aunque su probabilidad menor. Esto implica que con una apuesta pequeña de mil pesos pueden ganar hasta dos millones de pesos (cerca de 4 veces el premio que le pagaría el chance con ese mismo monto), aunque las probabilidades de acertar sean infinitamente menores.

El anonimato es también otro de los dinamos importantes para la expansión de los juegos en línea. En las páginas de apuestas en línea no legalizadas en Colombia se puede acceder con tarjetas de crédito tipo monedero o a través de un código, donde el operador de apuestas no obtiene ninguna información de ubicación, nombre o registros financieros del apostador. En las páginas legales la información sobre el cliente es también fraccionada, como observamos en el trabajo de campo un negocio que existe es el de prestar una tarjeta de crédito para que otros puedan comprar créditos en páginas de apuestas, por esta razón no siempre el poseedor de la tarjeta de crédito es el mismo apostador, y el verdadero apostador resulta en una condición incógnita para la página de apuestas. Es decir que un apostador en línea puede decir que tan visible o invisible quiere ser durante sus operaciones de juego, registro y monetización de créditos.

Al igual que ocurre con los casinos que en búsqueda de una mayor privacidad cubren sus ventanas con filtros polarizados para impedir ver desde afuera a las personas que juegan en las METs, en el juego en línea existen muchas opciones para evadir el juicio social y mantener, si así se desea, completamente anónimos los hábitos del apostador. El anonimato también es una ventaja en torno a la evasión de los controles tributarios y de lavado de activos (tema que se desarrolla en profundidad en la Sección 2.6.2).

Durante el trabajo de campo, se observó en entrevistas con jóvenes ludópatas y sus terapeutas que el juego en línea tiene una mayor "remuneración" individual en términos de adrenalina y dopamina para los jugadores compulsivos (lo que lo asimila en términos psicopatológicos al consumo de sustancias psicoactivas). El juego en línea le permite al apostador jugar de manera simultánea en varias páginas, explorar en una oferta casi infinita de opciones de apuestas, interactuar con otras personas en diferentes países con los mismos hábitos compulsivos de juego y no despertar alertas en el hogar.

> *"Que un joven pase largas horas en el computador en su cuarto es menos sospechoso para la familia a que pasara toda la noche en un casino"* (Rico, D., 22 de febrero 2018, Entrevista a psicóloga).

Esta relación entre ludopatía, juventud y juegos novedosos es un tema que no se analizó en el estudio pero que apareció en forma recurrente durante el trabajo. Sin duda este requiere de un análisis desde una perspectiva de política pública, esto porque seguramente será de agenda de JSA en Colombia en los próximos años. Por ejemplo, ¿hasta dónde debe permitirse que las METS presten su servicio en establecimientos con actividad diferente a JSA?.[67] Lo que se decide al respeto tiene efectos a analizar puesto que proliferarían máquinas en espacios comerciales más pequeños y en zonas residenciales, en donde es más accesible el juego a jóvenes y niños y, personas de bajos ingresos. Esto hace más difícil la labor del regulador.

La accesibilidad a los juegos en línea es otra ventaja que alimenta su crecimiento. Por un lado, permite más facilidad al ingreso de personas que no pueden acceder a los juegos localizados como los menores de edad. En segundo lugar, no requieren de estar bancarizado, ya que el juego con tarjetas de crédito es solo una de las muchas formas de pago para ingresar a las plataformas de apuestas en línea. En tercer lugar, existen interfaces entre las páginas de apuestas con otras páginas de ocio usando como gancho juegos muy populares que se bajan de manera gratuita a celulares o computadores en donde los jugadores obtienen premios (moneditas, bonos, créditos, etc.) que después pueden redimir ingresando a las páginas de apuestas. De esta manera se vinculan a personas con los juegos en línea y de allí se migran a las páginas de apuestas, abriendo un nuevo segmento de mercado con personas que no tienen una tradición de apuestas o juegos de azar.

El proceso de cobrar los premios en las apuestas en premios línea también es mucho más simple que en los juegos tradicionales, no hay que ir hasta una oficina ni llenar formularios. Para explicar

[67] Las METs en establecimientos con actividad diferente a JSA son un esquema de operación propuesto, para que el jugador pueda realizar apuestas en máquinas tragamonedas (con condiciones técnicas especiales) ubicadas en establecimientos cuya actividad principal no son los JSA. Esta es una iniciativa que surge a partir de dos estudios de mercado, que evidenciaron una demanda por apuestas en MET en otros establecimientos comerciales, la cual se regula a través de la Resolución 2016000006944 de 2016. En esta resolución se especifican ciertas condiciones técnicas y financieras necesarias para su operación, al igual que establece los códigos CIIU que pueden tener los establecimientos comerciales que operen esta modalidad de juego.

la caída de la venta del chance en Cúcuta un empresario manifestaba que esto está relacionado con la expansión del juego en línea:

> *"Los venezolanos juegan mucho en línea, lo pueden hacer así estén ilegales, para cobrar el chance necesitan pasaporte mientras que para cobrar los juegos en línea no, solo el carné de identidad"* (Rico, D., 27 de febrero 2018. Entrevista Cúcuta Juego Ilegal)

Otro tema que se supera con las apuestas en línea es el problema de seguridad para los ganadores en los barrios.

> *"Ellos pueden ofrecer mayor protección de la identidad del ganador, se cuentan varios casos de secuestros, robos y extorsiones a ganadores del chance. Aquí por un millón de pesos matan la gente"* (Rico, D., 27 de febrero 2018. Entrevista Cúcuta Juego Ilegal)

En contraste al tener los sitios de apuestas deportivas ilegales[68] una alta rotación de efectivo, en ciudades como Valledupar las autoridades reportan varios atracos a estos sitios.

Un último factor que amplía la demanda de apuestas en línea es la personalización de las apuestas. Cualquier persona y desde cualquier lugar del mundo puede apostar en las líneas temáticas de sus hobbies o intereses personales. El apostador en línea se puede aventurar a predecir desde el marcador de un partido de futbol de la liga de Arabia Saudita, el número de cuadrangulares en un partido de Béisbol de la MLB, hasta los resultados de una elección política en un país asiático o predecir los ganadores de los óscar de la academia. La lección es clara y es que cualquier evento que atraiga un mínimo de atención mediática tendrá su contraparte en el mundo de las apuestas globales ya sea legal o ilegal[69]. Al respecto comenta un ludópata en una de las entrevistas:

> *"Las páginas (de apuestas) son de todo tipo, especializadas en cada deporte o actividad. Acá en Bucaramanga se mueve mucho las de básquet, y hay una relación entre quienes practican este deporte y las apuestas"* (Jugadores Bucaramanga, 21 de febrero 2018)

Las apuestas en línea tienen también un factor de escala adicional que amplía su penetración en el mercado. Al ser un mercado global, los operadores tienen un volumen financiero que les permite pautar de manera mucho más agresiva. Hoy se nota que unos de los principales anunciantes en los canales de deportes más vistos a nivel global como ESPN o FOX son las páginas de apuestas deportivas (la mayoría de estas ilegales en Colombia) una escala de publicidad que no llega ningún otro medio de apuestas en Colombia. Un casino o una lotería o chance jamás podría tener como imagen para promocionarse a leyendas del deporte de la talla de Usain Bolt. Las páginas web de apuestas si explotan estas herramientas, que les permite tener una dimensión en su mercadeo con menos regulación y mayor penetración y alcance.

Este mercadeo a gran escala incluye igualmente grandes esfuerzos por pautas en redes sociales. Una plataforma transnacional de correos electrónicos personalizados y la publicidad en eventos y equipos deportivos son herramientas adicionales de este mercado en expansión y con las que no cuentan los operadores tradicionales de apuestas y juegos de azar. Un empresario del Valle del

[68] Los sitios de apuestas ilegales en línea tienen diferentes nombres según la región, en Cúcuta donde primero proliferaron se conocen como "Parley" y en la costa atlántica se les denomina "Pollas".

[69] Para 2017 se estima que el mercado de los juegos online alcanzó los $ 47 billones de dólares a nivel mundial. Tan solo en el 2015, el mercado de los juegos online en Estados Unidos fue de $ 38 billones de dólares (Statista, 2016). Otro ejemplo del crecimiento de este mercado es el de España, en donde el mercado de apuestas online creció un 34% alcanzando los 12.1 billones de dólares.

Cauca estimó que sus ventas de Chance caen a la mitad los viernes en la tarde, que es el pico de las apuestas deportivas ilegales.

Al asegurar que el crecimiento de los juegos de azar y apuestas se dará en las páginas web no es un gran descubrimiento, ni la pregunta central de este análisis. La transición del mercado a medios digitales es una obviedad, por esto algunas de las preguntas que pueden ser más relevantes desde una perspectiva de política pública, son aquellas que permiten determinar: ¿Si este crecimiento de los juegos en línea se dará dentro de los canales legales o ilegales?, ¿Si es posible identificar qué tipos de medidas amplían o reducen la ilegalidad? Y ¿cuáles son los futuros desafíos que el regulador deberá enfrentar en la proliferación de los juegos en línea?

2.3.3.2.1.1 Normatividad y sus impactos en el mercado de las apuestas en línea

La regulación de los juegos en línea fue establecida en el 2016. Sin embargo, en el momento de reglamentar la operación legal de este juego, ya existía una elevada participación de la población colombiana en esta clase de actividades y, asimismo, se reafirmaba la oferta ilegal de este juego en una gama amplia que incluía páginas internacionales y nacionales.

Una rápida lectura de la regulación de los juegos en línea muestra que se encuentra en su fase inicial de desarrollo, por lo tanto, persisten algunos vacíos jurídicos y dudas frente a su implementación operativa. Nuestro interés está en observar las características generales de la normatividad y caracterizar algunos de los impactos que ha generado en el mercado de los juegos en línea, sin hacer un análisis jurídico exhaustivo de las reglas vigentes.

La primera característica observada es que la normatividad regulatoria ha sido tardía, solo hasta el año 2016 se permitió la actividad económica legal en las apuestas en línea, esto contribuyó a la expansión sin control y la fidelización de los jugadores colombianos a las páginas ilegales. Una realidad acorde con la tradición histórica de la regulación de los juegos y apuestas en Colombia donde primero se expande la ilegalidad y años (o décadas) después esta se regula.

Una segunda característica es que la normatividad es parcial en términos institucionales, es decir, no cubrió a todas las entidades del Estado que tienen alguna injerencia en el control de los juegos en línea. Dos ejemplos: el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones no ha tomado medidas regulatorias para evitar que las páginas ilegales sigan pautando en canales deportivos de televisión cerrada, tampoco la Superintendencia Financiera restringió a las entidades financieras para impedir que las tarjetas de crédito realizaran pagos a las paginas ilegales de apuestas[70].

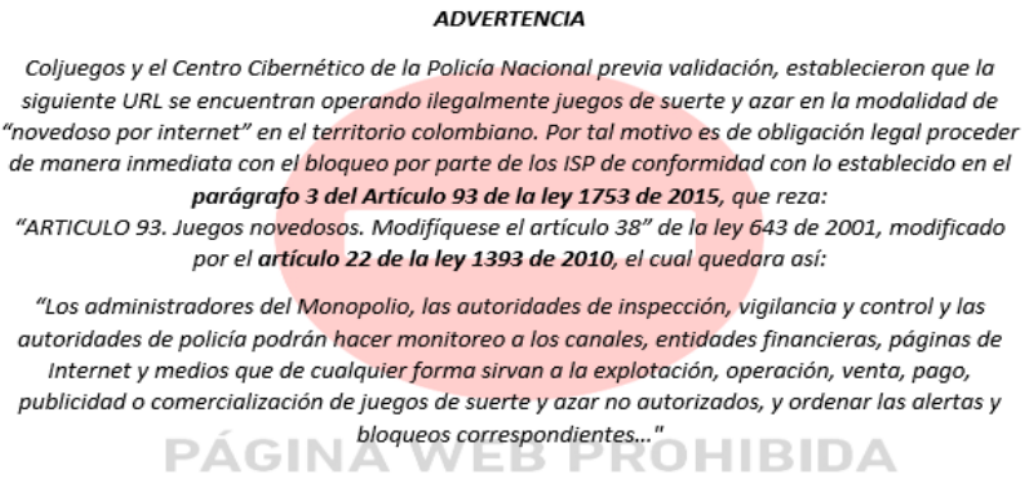
Uno de los puntos más importantes de coordinación interinstitucional se logró con el compromiso de restringir el acceso desde Colombia a algunas páginas de apuestas ilegales, hasta la fecha se han "bloqueado" 337 páginas un notorio incremento desde la aparición de la normatividad regulatoria[71]. En estricto sentido técnico las páginas web de apuestas no legalizadas en Colombia no son bloqueadas, estas páginas siguen operando globalmente solo que el usuario desde una IP en

[70] Si bien es cierto que algunas entidades del sector financiero han tomado medidas internas para desvincularse de las apuestas en línea, estas decisiones se han dado más por la lógica interna de la gestión del riesgo de lavado de activos y no por estar obligadas por la acción del regulador

[71] El Espectador. (2018, 5 de abril). Coljuegos ha cerrado 337 páginas online de juegos ilegales. Tomado de https://www.elespectador.com/economia/coljuegos-ha-cerrado-337-paginas-online-de-juegos-ilegales-articulo-748456

Colombia ya no logra acceder de manera directa. Sin embargo, quien desee permanecer apostando en estas páginas lo puede hacer bajo un simple proceso de simulación de cuenta de IP que se instala en pocos minutos y a bajo costo con la ayuda de tutoriales de YouTube y paginas especializadas. Quienes no hacen la desviación de la cuenta IP de Colombia e intentan ingresar a la página web restringida, reciben una advertencia del operador de Internet (ver Gráfica 13).

Gráfica 13 – Advertencia del operador de internet[72]



Fuente: Coljuegos

Desde la perspectiva tributaria resulta notable que la normatividad ha propendido por tener un equilibrio entre el control a la ilegalidad y los incentivos a la inversión legal en el sector. Es interesante y novedoso que el Ministerio de Hacienda interpretara que una regulación que incluyera un IVA del 19% era inviable y dejaba sin margen de competitividad al operador legal de apuestas frente a los ilegales (que siguen siendo la mayoría).

Esta lectura tributaria de largo plazo que le apunta a incentivar hacia la legalidad por medio de una baja carga tributaria permite ampliar la base de operadores legales y eventualmente poder aplicar principios de gradualidad en la tributación de largo plazo. Esto resulta en un interesante e innovador caso de pragmatismo de política pública que de ser efectivo será de gran utilidad para combatir la crónica ilegalidad e informalidad en otros sectores como se observa en los servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, las Casas de Cambio o la Ganadería, entre muchos otros.

La respuesta de las empresas de apuestas en línea tras la promulgación de la normatividad fue disímil. Un primer grupo de las páginas ilegales optaron por migrar de la ilegalidad a legalidad, tramitar sus permisos, pagar impuestos, reducir parte de su utilidad y legalizarse.

Esta normatividad también género otro tipo de reacción económica, reflejada en inversionistas nacionales que con experiencia en el mundo de las apuestas localizadas y con los nuevos incentivos y seguridad jurídica crearon páginas de apuestas y se digitalizaron. Buscando sacar provecho de la

[72] Coljuegos. (s.f.). Advertencia páginas online ilegales [Informativo]. Tomado de: http://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/advertencia_pampatildeampiexclginas_online_ilegales_pub

infraestructura física y conectividad de sus puntos de atención en casinos y decenas de miles de puntos de venta de chances[73]. Este es el caso de páginas como *Betplay, ColBet* y *Mi Jugada*, para tener un orden de magnitud del dinamismo de este mercado, se puede destacar que la primera de estas empresas en el 2017 en su primer año de operación logró registrar a 48 mil personas y tan solo en los tres primeros meses del 2018 alcanzó las 140 mil personas[74].

El equilibrio entre la zanahoria y el garrote en la regulación igualmente se observa en la decisión de permitirle a quienes habían operado en la ilegalidad ingresar al mercado formal sin sanciones ni penas. Esto ha tenido un doble efecto, por un lado, facilitó el tránsito a la legalidad de algunas páginas, pero dejo en inferioridad de condiciones a los nuevos operadores, es decir se les permitió mantener la ventaja a aquellos que durante años operaron en la ilegalidad, mientras que los legales debían arrancar en desventaja en la competencia por el mercado de apostadores.

Este efecto de la regulación de las apuestas en línea, la resume muy bien uno de los empresarios entrevistados, quien afirma:

> *"Nosotros vimos salir a mucha gente a vender las apuestas deportivas de manera ilegal, montaron su empresa en la pseudolegalidad o en la ilegalidad, antes de que saliera la reglamentación, con la visión de que cuando saliera la reglamentación ya tuvieran mercado, nosotros no pudimos coger ese camino, no era el camino que nos interesaba y tampoco podíamos porque nosotros tenemos contratos con Coljuegos y tenemos contratos con los departamentos y si nos metíamos por esa vía, pues afectábamos los contratos que si eran legales. Con esto nos tomaron kilómetros de ventaja"* (Operador., 17 de enero de 2018)

Estos dos grupos de pioneros de la era digital de las apuestas en Colombia generaron un acumulado de ventas para el año 2017 de $112,077 mil millones y transferencias por derechos de explotación iguales a $5,362 millones.

Un tercer grupo es el de páginas extranjeras de apuestas para las cuales el mercado de sus clientes colombianos era marginal y decidieron bloquear a los usuarios que apostaban desde Colombia y devolverles el dinero de sus saldos de apuestas. Con esta medida decidieron no legalizarse en Colombia, pero si continuar con su operación en otros países, sin incurrir en ilegalidades que les generen posibles demandas o daños en la reputación a sus marcas, un ejemplo de esto último caso es la página de apuestas de la transnacional *Betfair*.

Por el contrario, un cuarto grupo de páginas ha continuado su operación sin cambios. La condición de ilegalidad en el país no les modificó su modelo de negocios, solo esperan a que sean bloqueados los ingresos con cuentas IP de Colombia (u otros países con restricción) y en la eventualidad que esto ocurra esperan que el usuario desvié el canal de acceso por IP o crean clones de sus páginas en otros dominios e informan del traslado a sus clientes, le transfieren los créditos de apuestas y continúan la operación (entrevista a ludópata en Bucaramanga). Con las herramientas disponibles, el cálculo de los ingresos de los operadores ilegales de apuestas en línea se dificulta. Sin embargo, en la sección 2.3.1 se estimó que el mercado ilegal de los juegos online es de $34.204 millones de

[73] La red SuperGiros y SuRed que operan BetPlay cuentan con 26 mil puntos para hacer recargas y operaciones de apuestas en línea y chance tradicional (KienYKe, 6 de marzo de 2018)

[74] KienYKe. (2018, March 6). El auge de las apuestas deportivas online en Colombia. Tomado de https://www.kienyke.com/emprendimiento/apuestas-deportivas-online-colombia

pesos, cifra que debe ser analizada con cautela, debido a los problemas de información de la encuesta a los jugadores[75].

Tabla 13 – Resumen de impactos de la Normatividad de Juegos en Línea en Colombia

	Estrategia Legal	Capital	Riesgo Legal	Ejemplos
Grupo 1	Crear nuevas Empresas	Nacional principalmente	Cero	Masgol.co
Grupo 2	Capitales y empresas que migraron de la ilegalidad	Extranjeras principalmente	Cero	Wplay Codere
Grupo 3	Empresas que vetaron a sus clientes en Colombia	Extranjeras	Bajo	Bwin
Grupo 4	Se mantienen en la ilegalidad	Extranjeras y Nacionales	Medio	apuesta24.com

Fuente: Elaboración propia

2.3.3.2.2 Apuestas deportivas en línea

Son las 10 de la mañana de un domingo en un barrio popular de Cúcuta, las puertas de un garaje se abrieron desde las 7 a.m., se colgaron los pendones con las imágenes de Messi y Cristiano Ronaldo en cada esquina y toda la familia de esta casa ayuda a recolectar las apuestas para el primer gran clásico del fútbol español. Adentro un par de computadores, una impresora, un televisor y ventiladores, afuera jóvenes y niños esperando el turno para pagar la apuesta e irse a ver el partido. No se aceptan bolívares dice el letrero sobre la cajera y la mayoría apuesta menos de 10 mil pesos, entre ellos en la fila y al salir se comparan las apuestas. La mayoría va por el gran premio del Parley (apuesta combinada con varios marcadores) a otros solo les interesa la apuesta a un solo partido y el bono por acertar el marcador. Los primeros esperan recibir un par de millones de pesos, los segundos lo suficiente para una ronda de cervezas. Un grupo pequeño se quedará viendo el partido en el pequeño local, en espera de la "revancha" que les permite doblar las apuestas durante el partido.

Los vecinos cuentan que este "Parley" lo montaron unos venezolanos hace un par de años, que la Policía pasa y mira para otro lado, que todos los barrios de Cúcuta tienen un garaje de apuestas y que a diferencia de lo que ocurre en los estadios entre hinchadas rivales, acá no hay violencia ni vicio. Hago mí apuesta como cliente incognito y me dicen que el negocio abre todos los fines de semana y solo algunas tardes entre semana cuando hay partidos importantes. Pregunto si alguien le apuesta al Cúcuta Deportivo, "hasta ahora no", me responde el adolescente que me asiste para hacer mi primera apuesta deportiva en línea.

Al repetir el ejercicio de gastar 5 mil pesos a las apuestas deportivas callejeras en Bucaramanga y Valledupar, se ven diferencias considerables, la tabla de premios y topes cambia, el tipo de cliente es distinto y el tipo de apuesta varia, esto nos da una idea de la diversidad del mercado y su profunda fragmentación. En general los clientes no perciben un espacio de ilegalidad, los locales visitados

[75] Como se explicó en la sección 2.3.1, es posible que los encuestados no diferenciaran las apuestas deportivas de los juegos online, lo que conduce a un sub-reporte del gasto en los juegos online.

simulan permisos de Coljuegos y los administradores aseguran una y otra vez, que todo es “100% legal”. Como en el caso del chance ilegal, en las apuestas deportivas también es muy posible que la percepción de ilegalidad del cliente sea muy baja y no la diferencie de la opción legal.

En el siguiente segmento del estudio se busca destacar algunas de las características del mercado de las apuestas deportivas ilegales. Con base en la observación de campo y entrevistas se describen las siguientes condiciones de las apuestas en línea: i) Accesibilidad, ii) Estructura de pagos y premios e iii) Inserción en el sector financiero. Es importante aclarar que el trabajo cualitativo permitió caracterizar la estructura de las apuestas online ilegales, según el nivel de detalle que decidieran expresar los entrevistados. Es por esta razón que la estructura de esta parte de la ilegalidad no pudo ser completamente especificada, pues los entrevistados no conocían el detalle completo de esta.

2.3.3.2.2.1 Accesibilidad y servicios

Uno de los grandes atractivos de las apuestas deportivas ilegales es la ausencia de barreras de ingreso. No se requiere de una tarjeta de crédito, los montos de apuesta mínima inician en $500 pesos, los puestos para hacer estas apuestas proliferan en los barrios y se pueden hacer de una manera tan sencilla como enviar un mensaje por WhatsApp. No aplican los controles a los menores de edad ni tampoco horarios de cierre o apertura y todo el proceso de la apuesta es muy rápido dado que no hay necesidad de hacer registros individuales de los apostadores.

La inversión para un local de apuestas ilegales es muy baja, como lo explica un entrevistado:

> *“Las tiendas compran el software y el computador para operar, es una inversión pequeña. Lo bajan de ebetlatino.com ellos no respaldan la boleta, solo son intermediarios”* (Jugadores Bucaramanga, 21 de febrero 2018).

Los comercializadores del software de apuestas ilegales operan desde Antioquia y allí se les hace el pago para mantener el acceso a la plataforma. Un Investigador de la Policía Nacional destacó que

> *“los apostadores online ilegales, funcionan con franquicias, las dos que más se mueven son Cafeteros y Atlantis. No sabemos más, como operan, cuánto valen o quiénes son los dueños, es algo que no un no hemos mirado”* (Operador, 5 de marzo 2018).

Para los estratos bajos o quienes no tienen acceso a una tarjeta de crédito, los “Parley” son puntos localizados de apuestas ilegales que les brindan esta alternativa, el cliente paga en efectivo y recibe un comprobante de la apuesta, el administrador del local actúa como puente entre la página web con el apostador y recibe una comisión por la intermediación. El cliente de este segmento “no bancarizado” de las apuestas deportivas puede optar por dos productos, recibir un pin de ingreso a las páginas que le da un saldo de apuestas que puede gastar por internet o realizar la apuesta directamente en el punto gastando allí el saldo a favor que paga en efectivo.

Los jugadores sin acceso al sistema financiero, pero con hábitos de apuestas más altos, encuentran métodos más baratos de acceso, eliminando el intermediario que opera en un garaje o una papelería y comprando una tarjeta con crédito prepago, también conocidas como tarjetas monedero tipo “Mooneybooker” o “Neteller”. Con una inversión un poco mayor, de 50 mil pesos en adelante, acceden a las páginas web más populares y especializadas. Tener una tarjeta de crédito de este tipo les permite el acceso a páginas con más servicios, volúmenes de apuestas y una cierta condición de “prestigio” de los apostadores.

Esto ha generado que en algunas ciudades el "boom" del Parley se agote, en una de las observaciones de campo, se identificó que de los tres locales de Parley que existían en la misma cuadra hace un año, solo uno se mantuvo. Un entrevistado resaltó:

> *"mi lectura, es que hay menos casinos que antes en Cúcuta, y que el boom de los Parley ya está pasando. Todavía quedan, pero no son tantos"* (Autoridad de control Cúcuta, 27 de febrero 2018)

Por el contrario, en Buenaventura donde los Parley son más recientes, las autoridades observan un auge en los últimos meses, en sus investigaciones documentaron ingresos mensuales de hasta 20 millones por cada Parley, y una lógica de recompra de estos establecimientos por parte de grupos armados ilegales, que viendo esta alta rentabilidad dejaron de extorsionarlos para asociarse y ser dueños del negocio de apuestas ilegales.

> *"La Bacrim han estado durante años dedicados al negocio de los Bingos ilegales –con vendedores que deben vender cinco cartones por día- con las apuestas en línea aprovechan la nueva oportunidad de ganar en apuestas de bajo costo, de 500 pesos en adelante"* (Funcionario Secretaría de Seguridad Buenaventura, 16 de marzo 2018)

Las apuestas deportivas ilegales localizadas se ubican en bares locales con un señor en una esquina con un computador (a veces con o sin letreros de apuestas)[76], papelerías, tiendas, garajes, compraventas o la sala de una casa, es habitual que una droguería o tienda, habilite un cuarto aledaño para la operación de la apuesta. En la mayoría de las observaciones los sitios de apuestas ilegales no eran la actividad comercial principal del establecimiento, es decir los "Parley" o las "Pollas" deportivas localizadas son por lo general un complemento comercial y no la actividad exclusiva.

Un factor común observado en el trabajo de campo es la mayor presencia de estos puntos de apuestas cerca de las universidades y colegios, mezclados con locales que ofrecen servicios de fotocopiado o venta de dulces. Los sitios de apuestas requieren inversiones muy bajas e igualmente de ingresos modestos para quienes los operan, el ingreso de los operadores ilegales se soporta también en otras actividades ilegales como las METs y la venta de alcohol a menores de edad.

En entrevistas con policías judiciales estos aseguraron que con regularidad estos puntos para realizar apuestas en línea y METs ilegales, son aprovechados por las redes de microtráfico y se hacen pagos extorsivos "vacunas". Un comentario recurrente en las entrevistas fue la combinación de sitios de apuestas legales con ilegales,

> *"son tan descarados que tienen punto de venta de chance y al lado está un punto de venta para las deportivas (ilegales) con su propio cubículo y todo"* (Funcionario Edusuerte, 8 de febrero 2018).

Las páginas a las que acceden los apostadores que pagan en efectivo en los puntos localizados son relativamente simples, se opera la apuesta (selección de partidos y resultados) y se liquida el costo de la apuesta y la utilidad esperada.

La oferta de eventos deportivos es amplia tanto en el mercado legal como ilegal de apuestas, con los operadores legales en Colombia se pueden realizar apuestas en cerca de 300 mil eventos

[76] En algunos bares deportivos donde se aglomeran multitudes a ver partidos de futbol se ha comenzado a generar la figura del "booker" o el "corner" donde una persona recibe apuestas antes del inicio de la competición.

deportivos. Las ventajas que ofrece el legal sobre la mayoría de las paginas ilegales, son el "cash-out" que es la opción de retractarse de la apuesta y mejores alternativas para realizar apuestas en eventos en vivo donde en menos de un minuto el apostador puede realizar la apuesta y tener el resultado de pérdida o ganancia.

Otro factor de interés en las competencias por el mercado de apostadores deportivos en línea se da en los bonos de bienvenida a los nuevos apostadores. Por el lado de los ilegales se da el caso de Bet365.com, que ofrece un bono de 50% de adición al saldo de apuestas por los primeros 100 Euros (monto en pesos) apostados o de 1XBET que ofrece US$ 130 ($ 370.388 pesos) a los nuevos clientes. Frente a estas ofertas las páginas legales internacionales como Sportium.com y Luckia.es suben el crédito a los nuevos usuarios con bonos de hasta 200 Euros ($ 689.363 pesos). Por el lado de las páginas nacionales legales el bono de Zamba.co es de $100 mil y el de Wplay de 5 mil pesos.

En los servicios de las paginas "premium" de apuestas ilegales (a las que solo se accede con medios de pagos electrónicos), se ofrece el diferencial de contenidos interactivos a los apostadores, tales como entrevistas, partidos en vivo en la misma página, análisis de los partidos y algo fundamental para la comunidad de apostadores: el acceso a chats especializados. Ser un apostador regular en estas páginas da una membresía a una comunidad la cual valoran los apostadores.

> *"No solo es el factor ludópata de una apuesta, sino la posibilidad de tener un reconocimiento entre iguales sin salir del anonimato"* (Rico, D., 22 de febrero 2018, Entrevista a psicóloga).

Otro de los servicios "Premium" en las apuestas en línea ilegales es la migración de los créditos entre diferentes páginas web y la opción de redimir créditos en eventos deportivos o espectáculos (algo que aún no ocurre en Colombia). Las páginas web legales ofrecen bonos de otro tipo como saldo a favor el día del cumpleaños, créditos adicionales por recargas o descuentos por referidos.

En síntesis, en el mundo de las apuestas en línea la decisión de dónde y cómo apostar convergen múltiples factores relevantes que constantemente fragmentan el mercado de apuestas deportivas ilegales y garantizan una accesibilidad casi universal de los apostadores.

2.3.3.2.2.2 Estructura

La palabra "Parlay", "Parley" o "Parlei" es relativamente nueva en Colombia y hace referencia a un modelo de apuestas compuestas que surgió hace siglos, se sofisticó en el boom de la revolución industrial en Inglaterra y se popularizo en los Estados Unidos a principios del siglo pasado (Munting, 1996)[77]. En este modelo el apostador elige una apuesta combinada lo que le implica acertar en varios eventos deportivos que el jugador elije de manera simultánea determinando quién gana, pierde o empata. La simultaneidad da una menor probabilidad de acierto en todos los marcadores que se remunera con un pago mucho mayor (pero menos probable). La asignación de pagos por apuesta deportiva varía de acuerdo al número de partidos y la probabilidad asignada a cada equipo por la página web.

En los sitios de Parley es común que el vendedor tenga una tarifa de pagos máxima, es decir que solo se le permita al jugador hacer apuestas que en caso de ganar impliquen un pago de hasta 2 millones (Ciudadela Real de Minas en Bucaramanga) o 5 millones de pesos (San Andresito del norte

[77] Munting, R. (1996). *An economic and social history of gambling in Britain and the USA*. Manchester University Press.

en Bogotá). Esta cifra máxima de pagos varía según la capacidad económica de quien administra el local y respalda la apuesta.

En Colombia los pioneros legales en la modalidad de apuestas tipo Parley para la combinación de apuestas deportivas, fue el Ganagol operado por la europea Intralot (con presencia en 26 países) que entró en operación el 1ro de julio del 2005. Con una apuesta mínima de $2500 pesos a 14 partidos seleccionados por el operador (no por el apostador) se daban premios por aciertos de 10 o más partidos, y el premio mayor (hasta 1.000 millones de pesos) se acumula de no existir un ganador. Las nuevas apuestas deportivas tanto legales como ilegales, dan mayor discrecionalidad al apostador y le permiten apuestas "personalizadas" que puede elegir entre los cientos de miles de opciones diarias y en varias disciplinas deportivas.

En Colombia a diferencia de otros países de Europa y Estados Unidos donde las ligas deportivas profesionales han decidido distanciarse de las compañías de apuestas deportivas para regular la publicidad, patrocinios, puerta giratoria de cargos, etc., en función de mantener una brecha que proteja la integridad de la competición deportiva sin generar conflictos de interés o corrupción. Aquí ocurre que la Dimayor (que recibía el 4% de las apuestas de Ganagol) ha sido un promotor muy activo de las apuestas deportivas[78] y permite sin restricciones las relaciones económicas entre las páginas de apuestas deportivas y los equipos de futbol profesional por la vía de los patrocinios.

2.3.3.2.2.3 Apuestas deportivas y el sector financiero

El mercado de las apuestas en línea exige el uso de medios de pagos electrónicos, algunos clientes acceden a las páginas de forma directa por medio de los servicios financieros que poseen y otros con menores ingresos que no son elegibles para una tarjeta de crédito ya sea por ser menores de edad o simplemente por el interés de un total anonimato en la transacción, lo hacen a través de pasarelas de pagos o recaudadores localizados. En esta sección se profundiza en las diferentes maneras como los apostadores de páginas ilegales acceden desde el sistema financiero a la red de apuestas deportivas no autorizadas.

El control que pueda realizarse desde los medios de pagos a las apuestas deportivas es la medida más efectiva de promoción de la legalidad. Los testimonios recopilados muestran la importancia que tiene las restricciones de los operadores financieros en las decisiones de los apostadores. Tales como establecer criterios de montos mínimos y máximos en los movimientos y monetizaciones de saldos de apuestas, variar los costos de transacción y establecer restricciones geográficas al uso de sus canales de pago.

Los montos de una apuesta son un criterio fundamental en la racionalidad de un apostador, las páginas de apuestas deportivas procuran mantener unos montos mínimos de ingreso tan bajos como sea posible, la estrategia de un mercadeo agresivo consiste en vincular a nuevos clientes ofreciendo diferentes tipos de promociones. Por solo un dólar de apuesta inicial con el registro del jugador y su medio de pago, es posible obtener en algunas páginas de apuestas en línea, más de cien dólares de bonificación de bienvenida.

[78] Dinero. 2014. "Rencaucharán El Ganagol." https://www.dinero.com/pais/articulo/apuestas-deportivas-colombia/191561.

No existe en la actualidad un control sobre los montos en los pagos máximos o mínimos que se hacen con tarjetas de crédito en las páginas de apuestas en línea. Esta es una oportunidad no aprovechada por el regulador de incentivar la legalidad de las apuestas deportivas. Aumentar el monto mínimo de pagos a las apuestas deportivas, tendría un impacto en las condiciones de acceso y perfil de los apostadores. Por ejemplo, permitir solo recargas superiores a los 10 dólares con tarjeta de crédito a las páginas de apuestas, permitiría concentrar la demanda en menos páginas y debilitar la estrategia agresiva de mercadeo que emplean especialmente las paginas emergentes.

Los costos de transacción a las operaciones son otro factor de interés para una regulación más efectiva a las apuestas ilegales, uno de los desafíos que tienen los apostadores es poder monetizar sus eventuales ganancias, para esto cada tarjeta de crédito ofrece políticas diferentes y los operadores han venido ejerciendo una labor importante de control.

Desde noviembre de 2017 los usuarios de tarjetas de MasterCard vieron como sus saldos eran bloqueados para ingresar a su tarjeta de crédito. Desde entonces los apostadores no pueden monetizar su ganancia con este tipo de tarjetas lo que los obligó a buscar otro tipo de operadores financieros. Casi de manera simultánea VISA aumentó los requisitos para las transferencias de recursos de las páginas web de apuestas a las cuentas de sus tarjetas habientes, ahora el mínimo requerido es de 40 dólares por transacción, es decir que quien obtenga réditos de las apuestas inferiores a esta cifra no puede transferirlos a sus cuentas para monetizarlo.

Las alternativas para quienes no cuentan con acceso a VISA o desean realizar operaciones de menor costo siguen siendo las tarjetas tipo monedero como Skrill, Mooneybooker o Neteller que operan desde paraísos fiscales como la Isla de Mann. El inconveniente para los apostadores es el alto costo de transacción en cada operación (3,5 Euros) lo que reduce la ganancia esperada. Las tarjetas tipo monedero se recargan en los principales bancos del país y son un canal más costoso, pero plenamente confiable y totalmente anónimo para el apostador.

Los altos costos de transacción para pequeñas apuestas generan una oportunidad de arbitraje para operadores localizados (o por WhatsApp) que venden créditos de apuesta en páginas internacionales. Quienes operan las tarjetas monedero en los Parley pagan una sola comisión por operaciones de mayor escala y además venden a una tasa de dólar más alta. En entrevistas realizadas en diferentes ciudades se observó que las personas reciben el pago de sus clientes no solo en efectivo sino por otros canales.

> *"¿Cómo se paga? Principalmente se compran los puntos enviando un giro por el Éxito o los Baloto a una cuenta monedero o alguien que tiene una tarjeta de crédito y esta persona, compra a nombre de cada uno los "créditos" que se necesita en cada página"* (Jugadores Bucaramanga, 21 de febrero 2018)

Las operaciones desde y hacia países considerados paraísos fiscales y que hacen parte de la lista negra del FMI por su baja integridad normativa, tanto Anti-Fraude como Anti-Lavado, es otro factor que puede implementarse para fortalecer el control a la ilegalidad en las apuestas en línea. El control geográfico a los pagos con tarjetas de crédito se hace con éxito en otros países y en Colombia existen algunas experiencias pioneras de relevancia, razones que deberían incentivar a los reguladores a combinar no solo las restricciones técnicas "bloqueos" para el ingreso a estas páginas web como hoy se hace, sino también restringir a las plataformas de pago para operaciones con portales ilegales que se amparan en la laxitud financiera de estos países.

Los controles a los medios de pago dificultan y encarecen las apuestas deportivas ilegales, pero no las eliminan del todo, existe como en toda actividad criminal un efecto globo hacia otros canales financieros. Algunos de los entrevistados resaltaron el auge del pago con criptomonedas y en las visitas de campo se constató que, en los Parley, se publicita el pago con Bitcoins (este fenómeno ocurre también en otros espacios de ilegalidad, como las casas de empeño y los Sanandresitos).

2.3.3.2.3 Baloto y Súper Astro

Los juegos de Súper Astro y Baloto son los más tradicionales del segmento de juegos novedosos, con más de 16 años de presencia en el país, las apuestas con acumulados y selección propia de números (y signo zodiacal) han ganado un importante espacio comercial entre los apostadores. La *Gráfica 5* resume la dinámica de este mercado donde es evidente que los ciclos de demanda se relacionan con los picos en los premios acumulados.

En este mercado de los juegos novedosos no se observó un equivalente ilegal o de informalidad en su operación, a diferencia de todos los demás sectores de juegos y apuestas. Este capítulo se centra precisamente en analizar las condiciones que han impedido el surgimiento de una economía ilegal de apuestas en este segmento de los juegos novedosos. Adicionalmente, se hace una mención a algunos riesgos asociados a la operación de estas empresas como plataformas de pagos y recaudos.

Una primera explicación la encontramos en la escala de los premios, según la ley de los grandes números (S.D. Poisson, 1837), que comúnmente se utiliza para explicar el auge de las apuestas y las loterías, a pesar de ser económicamente irracionales por sus valores esperados negativos. Esta teoría matemática explica que a pesar de que "la probabilidad de cualquier evento posible (incluso uno muy improbable) ocurra al menos una vez en una serie, aumenta con el número de eventos en la serie". Es decir, "que la probabilidad de que un individuo gane la lotería es bastante baja; sin embargo, la probabilidad de que alguien gane la lotería es bastante alta, suponiendo que suficientes personas comprasen boletos de lotería".

Las economías de escala y su amplia capacidad de recaudo le permiten a Baloto y Súper Astro pagos potenciales de cientos de miles de millones de pesos (el récord se dio en el año 2012 cuando el acumulado llego a los 112 mil millones de pesos). Esta mayor escala de premios es una barrera infranqueable para un ilegal, que operan de manera fragmentada en espacios geográficos limitados y con volúmenes muy inferiores. O, dicho de otra manera, ningún operador ilegal puede aprovechar tanto la ley de los grandes números como si lo hacen Súper Astro y Baloto.

Esta ventaja de mercado que da el mayor volumen de los premios lo han entendido las empresas de chance legales, no solo con el surgimiento del Súper Astro (que supera en ventas al Baloto) sino también a nivel local cada una de ellas han encontrado en las rifas con premios acumulables una manera captar apostadores y quitárselos al chance ilegal. Siendo esta estrategia comercial más efectiva para combatir la ilegalidad que las acciones penales de capturas, sellamientos y aprehensiones realizadas (eventualmente) por las autoridades.

Un segundo factor que fortalece la operación contra la ilegalidad del Baloto y Súper Astro es su amplia cobertura geográfica. Estas marcas cuentan con presencia en 1,011 y 964 municipios respectivamente, lo que genera condiciones de accesibilidad a la población, que ningún ilegal puede igualar, las redes de juego ilegal tienden a fragmentarse localmente en donde cada una opera en un

barrio, un municipio o en los casos de mayor capacidad criminal en un departamento, pero ninguna lo puede hacer a una escala nacional.

Esta amplia cobertura geográfica les ha permitido a estas empresas rediseñar sus modelos de negocios, incluyendo servicios en sus puestos de pago mucho más amplios, que incluyen: pago de servicios públicos, recaudos, pago de subsidios, giros nacionales, recargas de celulares y hasta labores de corresponsales bancarios. De allí se desprenden una serie de riesgos de ilegalidad que no tienen que ver tanto con la operación de la apuesta sino con el nuevo mercado de plataforma de pagos.

A pesar de que estas empresas operan bajo los estándares más altos del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SARLAFT) y del Sistema Integral Para la Prevención y Control del Lavado de Activos (SIPLA) para el control de operaciones ilegales, el alto volumen de transacciones de bajo costo hace imposible identificar el verdadero objeto de cada uno de los pagos o giros realizados. En las entrevistas realizadas se observó, que una de las varias formas de activar créditos en las apuestas ilegales deportivas es por medio de giros que se realizan desde estas plataformas.

La tercera característica que juega a favor de la legalidad en este sector es la inversión permanente en tecnología e innovación. A diferencia de las loterías tradicionales que operan todavía con billetes físicos, en el Baloto y Súper Astro no se observan casos de fraudes con venta de tiquetes falsos o adulterados al usar medios electrónicos de registro y validación.

El proceso de selección de los ganadores por medio de sorteos con balotas no ha sido cuestionado por posibles ilegalidades o fraudes[79], a diferencia de las ruedas tradicionales de las loterías que en varias ocasiones se probaron judicialmente fraudes y criminalidad organizada.

La experiencia de estos juegos novedosos deja varias lecciones útiles para la industria de los juegos de azar y las apuestas, las inversiones a escala y la innovación, son estrategias más efectivas que la judicialización penal en materia de lucha contra la ilegalidad. También plantea algunos desafíos frente a los riesgos asociados a la diversificación de servicios, un tema que se profundizará en la sección 2.6.2, donde se hace una valoración especifica de los riesgos de lavado de activos en el sector.

2.3.3.3 Juegos territoriales

2.3.3.3.1 Chance

En la gran mayoría de los departamentos, ciudades y municipios visitados se encontró una percepción negativa del estado del mercado de chance legal. Los operadores encuentran que el aumento de la carga tributaria, la debilidad institucional para enfrentar el chance ilegal, la baja capacidad de la justicia para apoyar las acciones de control de la ilegalidad y, la osadía cada vez mayor de los ilegales para penetrar los mercados legales describen un panorama negativo. Todos coinciden en que las estimaciones potenciales de los mercados del chance que respaldan la concesión están muy por encima de los que ellos encuentran en la calle. En efecto, la venta de chance se encuentra estancada en los últimos cuatro años e inclusive ha caído levemente en algunos

[79] En otros países si se hacen presentados fraudes con el sistema de balotas, por medio de nanotecnología implantada a las balotas seleccionadas. (conferencia anual de loterías).

años. Todos los entrevistados afirmaron que las ventas de otros servicios financieros, de giros y, de pagos de subsidios, entre otros, han compensado en parte lo sucedido con el chance. Aunque, igualmente afirman que su principal producto sigue siendo en chance.

La venta ilegal de chance es una actividad que presenta varias particularidades. Primero, contrario a los legales que generalmente se ubican en zonas comerciales con alta presencia de las autoridades, los focos de ilegalidad son las zonas más pobres y donde hay mayor flujo de efectivo: plazas de mercados, abastos, barrios de invasión. En algunas áreas de Barranquilla, Medellín y corregimientos del Cesar ni los vendedores legales ni las autoridades tienen acceso, puesto que los ilegales se apoderan de esas zonas en donde también circulan otras prácticas como el microtráfico y la prostitución. Como consecuencia, la prevalencia de chance ilegal en estos lugares es casi total.

Segundo, es un mercado que ha incrementado sustancialmente en los últimos años. Los grandes concesionarios legales han presentado una caída importante de sus ventas desde hace 2 o 3 años y hoy en día sus utilidades se deben en su mayoría a la red multi servicios que han creado y no a las apuestas permanentes. Por el contrario, las ventas de los ilegales incrementan de forma importante. Particularmente en municipios de la Costa Caribe como Valledupar, Copei, Manaure y La Paz del departamento del Cesar, la venta informal moviliza al mercado ilegal.

Los operadores legales y ex ilegales calculan que, del mercado total, la ilegalidad es igual a 70% - 80% en los municipios o zonas marginales y 50% en las ciudades principales, con algunas excepciones como Antioquia, en donde se estima que es cerca del 20% (CJS, 2018). A su vez, indican que el porcentaje de ilegalidad es mayor en los departamentos de la Costa Caribe; mientras que en Bolívar se estima que los ingresos anuales del chance ilegal son iguales a $150 mil millones de pesos, en Antioquia son $8 mil millones de pesos. Para algunos ex ilegales el flujo de dinero es tan alto, que consideran que *"el chance maneja quizás más plata que el mismo microtráfico de drogas"* (CJS., 2018, Entrevista Valledupar).

Cabe mencionar que, si bien las ventas del mercado ilegal han crecido, las utilidades de ambos mercados presentan diferencias significativas. Los operadores legales tienen condiciones de contratación que los ponen en una posición desbalanceada frente al juego ilegal. La ausencia de flexibilidad en las obligaciones de la concesión (derechos de explotación, gastos administrativos, IVA, comisión al vendedor, premios) hacen que la utilidad neta de los operadores legales sea al alrededor de 2% a 5%.

> *"Como aquí no paga impuestos pues le paga más al cliente, este tiene IVA, tiene retención en la fuente, tiene que pagar derechos de explotación, entonces solamente puede pagar esto, y este paga mínimo eso y puede pagar hasta más y si es en 4 cifras la diferencia es más grande, si una persona viene y me juega legal, se gana 3 millones de pesos por 1.000 y aquí se gana mínimo 5 millones de pesos, la diferencia es de 2 millones de pesos"* (Operador, 17 de enero 2018)

Además, el vendedor ilegal cuenta con diferentes medios para hacer sus ventas efectivas. En efecto, se identificaron tres modalidades para la venta del chance ilegal. La primera de ellas es la tradicional y la más sencilla: utilizando un cuaderno y un talonario, "la blanquita", en donde se anota la apuesta. Esta es la más informal de todas. La segunda es la misma anterior pero además utiliza WhatsApp u otra aplicación de mensajería para enviar un mensaje con la apuesta o una foto de la papeleta al jugador y al banquero, que centraliza la información. Y una última modalidad, la más sofisticada,

utiliza modificaciones en el software o aplicaciones paralelas que corren las máquinas de venta legal de chance.

Dada la persistencia de la ilegalidad en la mayoría de las regiones en donde se hizo el trabajo de campo, los operadores legales han diseñado diversas prácticas para enfrentar la ilegalidad. En algunos casos buscan promover la venta de chance legal mediante campañas publicitarias y la invasión de vendedores en ciertos barrios o zonas de las ciudades por sus vendedores. Esta práctica en algunas regiones la llaman la mancha amarilla. Otros, hacen promociones en donde pagan mucho más por el acierto, con el fin de competir con chance ilegal. Esta práctica de aumento en los premios la conocen como el *boletazo* o la *encima* en algunas ciudades. Detrás de esta práctica está la idea que el comprador generalmente sabe si está comprando chance legal o no y por esto, si los premios son iguales preferirían comprar chance legal.

> *"La estrategia comercial ha sido, pasar del 1 x 400 en los pagos al 1 x 600, y en los sitios de más incidencia del chance ilegal 1 x800. Esta subida les dio durísimo a los ilegales, tanto que los ilegales en el colmo del descaro los llamaron a decirles que ellos se bajan al 1 x 500 y que ambos se quedaran en ese valor."* (Rico, D., 14 de marzo. Entrevistas Cali y Buenaventura)

Tercero, al igual que el chance legal, el ilegal funciona bajo una estructura jerárquica en donde la pieza clave es el vendedor. Existen organizaciones grandes conformadas por 150 a 200 vendedores, y otras de menor tamaño con 50 a 100, o menos de 50 vendedores. El tamaño de estas varía por región, en Atlántico, Bolívar, Cesar y Antioquia se describen estructuras pequeñas, mientras que en Bogotá se han identificado zonas con aproximadamente 60 vendedores, quienes en promedio venden $35 a 40 millones de pesos diarios, es decir, en promedio cerca de $200 mil pesos por vendedor. En general, La distribución del porcentaje de ganancia en cada uno de los niveles se corresponde con el nivel de riesgo al que se está expuesto

La división entre el mercado legal e ilegal del chance no es siempre precisa o nítida. Es común que las dos modalidades coexistan en los mismos lugares e incluso que un mismo vendedor venda chance legal e ilegal. Para los operadores legales es muy difícil fidelizar a los vendedores para que únicamente vendan chance legal, pues estos maximizan sus ingresos y ya tienen clientelas que operan bajo la modalidad ilegal.

Existe una competencia constante entre operadores legales e ilegales por contratar a los vendedores que tienen buenas relaciones con una base amplia de clientes y que logran que estos apuesten en forma constante. El resultado de la competencia entre operadores legales e ilegales no es siempre binario. A veces los operadores legales optan por contratar vendedores a pesar de que saben que estos venden también chance ilegal: *"la peor venta es la que no se hace".* Esta modalidad dual afecta la percepción que tiene el cliente de la ilegalidad, pues cuando un vendedor formal, uniformado, le vende chance ilegal se difumina la frontera entre la legalidad y la ilegalidad.

Asimismo, Los vendedores ilegales de chance por lo general son personas discapacitadas o de edad avanzada, que conocen muy bien o son parte de las comunidades en donde trabajan. Su perfil se escoge así pues es poco probable que atraigan acciones de control por parte de las autoridades. Además, las organizaciones ilegales tienen formas de vincular a las personas con la venta de chance ilegal. Una de ellas es hacerles prestamos gota agota y después que estas no pueden pagar, les proponen vender chance ilegal para cumplir con sus deudas.

> *"- El cacique administra primero los gota a gota, endeuda a la gente y cuando ven que no le van a poder pagar, los mete a trabajar en el chance ilegal, el chance le deja poco al que*

vende, les permite pagar los 20 mil de la deuda diaria. Los vendedores siguen siendo pobres con el chance ilegal es subsistencia." (Rico, D., 14 de marzo 2018. Entrevistas Cali y Buenaventura)

Sin embargo, algunos lugares en los que la ilegalidad aún no ha permeado de forma contundente el mercado de los JSA, los operadores siguen intentando monopolizar a los buenos vendedores y mantenerlos en la legalidad. En el departamento de Caldas, por ejemplo, el operador legal tiene una política de nunca volver a contratar a un vendedor cuando renuncia o es descubierto vendiendo chance ilegal.

A pesar de la diferencia en el tamaño de las organizaciones, la estructura y el porcentaje de ganancia para cada uno de los niveles no varía de manera importante entre regiones. Como se observa en la Gráfica 14, la base de la estructura son los *vendedores*, quienes cumplen un papel definitivo, pues son los responsables de entregar el premio a los clientes y de generar la confianza que estos necesitan para comprar chance ilegal. Como se mencionó anteriormente, ambos negocios (legal e ilegal) aceptan que los vendedores sean mixtos; cerca del 80% de los vendedores legales comparte ventas con el chance ilegal.

"El vendedor es el más infiel" (…) "Ellos se venden fácilmente, si ahora le pagan el 30%, y mañana viene otro y le ofrece el 40%, se va" (…) "[Hay] vendedores que venden $300 o $400 mil [pesos], y a la máquina [reporta sólo] $40 mil" (Operador, 16 de marzo 2018)

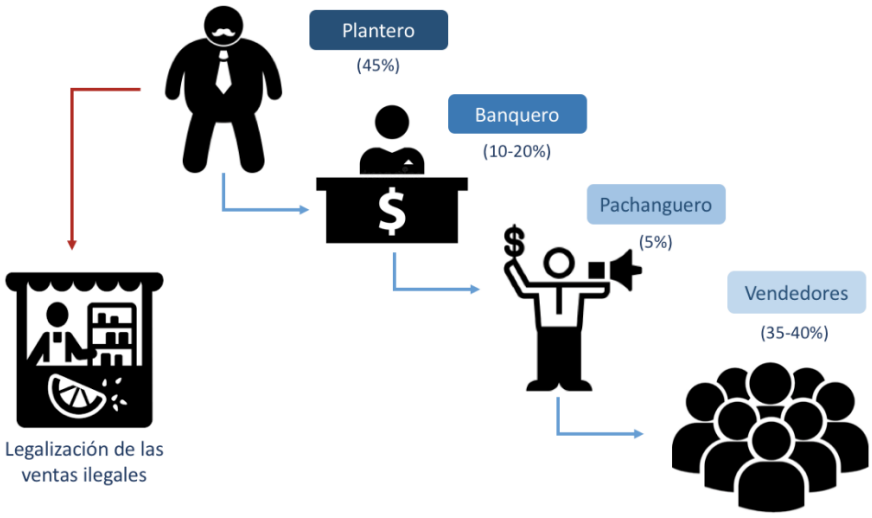
Regla de Oro. La mayoría de los negocios de juego ilegal se basan en la confianza entre el vendedor y el jugador-apostador. Para mantener esta confianza los ilegales deben cumplir con el pago de los premios, o al menos con un buen porcentaje de éstos. Por lo general, los chanceros ilegales pagan, así sea a cuotas o pagan con otras formas de compensación diferentes del efectivo, como la entrega de vehículos o motos, cuando los premios son muy grandes.

"… por lo general le pagan, el vendedor es de confianza, el vendedor es conocido, (…) y le lleva el premio, esta gente no trabaja con locales, el chance y la rifa si es un tema persona a persona, en las online si van a encontrar locales, lo que es chance, rifa esto es persona a persona, en la calle, en la galería, en la plaza de mercado, en la plaza del pueblo, en los billares, en los… en los bares, pertenece mucho a ese sector informal, en los mecánicos, en los transportadores, siempre van a encontrar por ahí un vendedor que vende loterías, juego ilegal, revuelve varias cosas, venden hasta recargas y dentro de eso tienen el juego ilegal" (Operador, 17 de enero 2018)

Sin embargo, si cae un número muy popular, es posible que los chanceros ilegales determinen que los pagos son demasiado altos para la sostenibilidad del negocio. En ese caso desaparecen de los barrios en donde cayeron los premios por periodos de tiempo largos (de 2 a 6 meses) o pagan de manera selectiva, priorizando a los jugadores habituales sobre los ocasionales

Los encargados de recoger las ventas diarias y estar en contacto directo con los vendedores son los *pachangueros*, *recolectores* o *promotores*. Estos entregan a los *banqueros* las ventas totales y la prueba de transacción (talonarios blancos y/o fotos de WhatsApp), los cuales se encargan de conseguir el mayor número de vendedores y hacer un seguimiento diario de las ventas y del juego en general. De esta forma, los *banqueros* se quedan únicamente con el 5% de las ganancias, pues se trata de personas que no están expuestas a mayores riesgos.

Gráfica 14 – Estructura del chance ilegal



Fuente: Elaboración propia

El responsable de la estructura es el *plantero* o el *financiero*. Este es quien recibe el dinero de las ventas, paga los premios y el porcentaje de ganancia de los siguen en la estructura. Debido a que el *plantero* asume la mayoría del riesgo económico, recibe la mayor parte de las ganancias, y llega a tener su cargo a 10 o 20 administradores (banqueros y pachangueros) y hasta 400 vendedores.

Así mismo, el *plantero* se encarga de proteger su patrimonio de los premios grandes. Para ello, maneja topes máximos y reasegura los juegos de alto valor en el chance legal. Por un lado, en los juegos de 4 cifras no se permite una apuesta mayor a $10.000. Por otro lado, cuando hay un número que implica un desembolso importante, el *plantero* compra el mismo número en el chance legal para que el operador legal le "ayude" a pagar el premio.

> *"[El plantero] protege de otra manera, cuando ven que le está entrando un número muy alto, (…) va y juega chance a la empresa legal con ese número, cosa que si llega a salir (…) va reasegurado"* (Operador, 16 de marzo 2018)

Además, con los dispositivos digitales las personas que están en los niveles superiores de la cadena se arriesgan menos. Los banqueros y planteros reciben las cifras y las apuestas por internet, escogen cuáles son los números en los que se prohibirán apuestas muy grandes y comunican sus órdenes a los vendedores por vía digital. La posibilidad de agregar la información en tiempo real también da a los planteros tiempo para reasegurarse, como se mencionó anteriormente.

Cuarto, el mercado ilegal de chance está vinculado a grupos delincuenciales como las Bacrim. El alto flujo de dinero en efectivo exige de la contratación de bandas criminales que los protegen. Incluso los ex ilegales afirman que *"sostener una organización al margen de la ley requiere intimidación, [por eso] terminan formando toda una estructura Bacrim"* (Operador, 31 de enero 2018). Por ejemplo, en Medellín funciona las Bacrim *El Despacho*, las cuales no sólo están vinculadas con chance ilegal, sino con mafias de mayor envergadura: trata de blancas, contrabando y narcotráfico. Igualmente, en otros lugares se ha detectado la participación de grupos delincuenciales que provienen de otras regiones del país. Por ejemplo, en el Atlántico, que solía ser una plaza fuerte de alias La Gata y su organización criminal, ahora se habla de la presencia de operadores ilegales del Eje Cafetero. Esto indicaría que comienzan a aparecer grupos grandes que controlan el negocio del chance ilegal a nivel nacional o por lo menos en varias regiones. Igualmente se menciona de la

existencia de familias que durante tres generaciones han vendido chance ilegal y no están interesados legalizarse.

Por otro lado, se encontró que el tamaño y poder monopólico de las organizaciones que manejan el chance ilegal varía en cada región. En el Atlántico, por ejemplo, pocas organizaciones grandes controlan el chance ilegal. En otros departamentos, como Bogotá, se percibe la existencia de un mayor número de organizaciones de menor tamaño. Casi siempre se asocia a la administración del chance ilegal con la presencia de bandas criminales, pues la lógica de cualquier actividad ilegal exige la creación de un aparato armado que permita defender el territorio y los intereses del negocio. Incluso, en algunos casos el soborno hace parte del presupuesto del negocio. Se estima que el nivel de corrupción podría involucrar a políticos de la región y mandos medios tanto de la Policía Nacional como de la Fiscalía General de la Nación (CJS, 2018).

> *"Cogieron servidores y todo, ahí fue en donde cogieron el concejal, el que los cuidaba.*
>
> *E: ¿Cogieron a un concejal?*
>
> *- Sí, los servidores y todo, entonces por eso la gente volvió a jugar y esa gente va bien, uno para poder cumplir tiene que inventarse hasta lo más berraco para cumplir, pero ya la desventaja de la premiación."* (Operador, 19 de febrero 2018)

Como consecuencia, los operadores realizan un constante y detallado diagnóstico de estos mercados ilegales, con fotos, direcciones y descripción de las prácticas o mejor, de la gestión que hacen los ilegales. Este conocimiento se extiende a las apuestas deportivas e inclusive los juegos en línea (online). Todos los operadores tienen un grupo de empleados destinados al control de la ilegalidad. Estos a su vez son los responsables de coordinar con las autoridades nacionales y territoriales las acciones de control de la ilegalidad.

Por último, si bien se reconoce que varios funcionarios de los entes territoriales han representado una importante ayuda para combatir esta problemática, los mandos bajos – medios de la policía y la fiscalía se encuentran involucrados en la venta del chance ilegal. Para los ilegales cerca del 5% o 10% de las ventas están destinadas al pago de sobornos o también llamadas *comisiones* para los patrulleros. Estos pagos de $100 y $200 mil pesos semanales, son incentivos para que las autoridades no tomen medidas al momento de recibir denuncias por parte de los legales.

> *"Nosotros comprábamos a la policía, cuando salía la batida, ya nosotros sabíamos, tenemos acceso a todo … policía, fiscalía" (…) "Los que están en los barrios, los patrulleros, ellos son los cómplices, son amigos o familiares de los chanceros"* (CJS., 2018. Entrevista Ex – ilegal*)*

Además, para los operadores legales la barrera principal está en la falta de unidad entre los entes responsables de controlar la ilegalidad. Los operadores legales han asumido la responsabilidad de investigar y combatir la ilegalidad por sus propios medios. De hecho, en las entrevistas hicieron mención de algunos incentivos que entregaban los operadores a las autoridades. Incluso para los ilegales, la falta de control ha permitido que el chance ilegal crezca de forma desproporcionada, haciendo cada vez más difícil su movilización a la legalidad.

En el trabajo de campo quedó en claro que los temas de seguridad son prioridad para los operadores. Tanto en las oficinas principales como los locales comerciales hay presencia de vigilantes privados. En algunos casos hay vigilantes que hacen rondas permanentes en los puntos de venta. Con esto buscan darles apoyo a las vendedoras en sus sitios de trabajo. A pesar de los

anterior, infortunadamente la violencia se convierte a veces en una de las maneras en que se expresa a competencia entre los legales y los ilegales.

Para los operadores, es claro que con las actuales reglas del juego del funcionamiento de la justicia para delitos como el de la comercialización del chance ilegal, no se logra un mayor impacto en el control de esta actividad. Inclusive hacen recomendaciones para mejorar este control como lo es la creación de un grupo interdisciplinario para el control del chance clandestino.

> *"Cuando digo que esas empresas prácticamente asumimos la lucha contra la ilegal solas con muy poca intervención del Estado eh… me refería no solamente a las campañas sino a la necesidad de tener por ejemplo un grupo especializado de personas que todo el tiempo están trabajando en identificar el modus operandi las estructuras, las líneas que ellos llaman de chance ilegal con el objeto de construir una información que luego es entregada a la Fiscalía General de la Nación a través de Sijin y/o CTI."* (Operador, 20 de febrero 2018)

Por su parte, El desarrollo de los juicios por el delito de venta de chance ilegal no ha sido el mejor. En primer lugar, es un delito excarcelable. Segundo, el cobro de las multas no es posible pues los acusados aseguran no tener recursos para su pago. Además, los jueces finalmente les dan permiso de trabajar y en muchos casos, los operadores afirman que estos vuelven a vender chance ilegal. Asimismo, si bien la SIJIN participa de estos operativos liderados por las autoridades regionales, en muchos casos consideran que este delito no es una prioridad.

> *"Como Sijin no tengo ningún interés en capturar vendedores, que son viejitos que ni leen ya de lo mal que están, y no tengo ni la orden ni los recursos para avanzar en investigación y saber quiénes son las cabezas. Por eso no se avanza en las investigaciones y quedamos inmóviles. Mi prioridad es el robo de motos"* (Funcionario SIJIN Valledupar, 5 de marzo 2018)

2.3.3.3.2 Rifas

El trabajo de campo demostró que hay un notable auge de rifas y, en algunos casos bingos, en todos los municipios visitados. Se encontró además ejemplos de una gran innovación en esta actividad ilegal.

> *"…de pronto por ahí rifan una moto que la caminan por todo el pueblo, eso es o por ese tema de ……o el tema de los chances tienen absorbido el mercado, ¿por qué?, esas rifas tienen muchas posibilidades y las ventas como son diarias la gente se matricula hay credibilidad y hay consistencia en ese servicio"* (Funcionario Secretaría de Hacienda Montelíbano, 1 de marzo 2018)

> *"y ya la persona por colaborar pues termina comprando ese producto que de eso les hablaré un poco, pero hay otras que las llamamos pseudolegales, que es como una manera como de engañar al comprador y engañar a la autoridad y es que sacan la rifa y en el formato de la rifa colocan autoriza Coljuegos o autoriza tal asociación de bomberos o autoriza la alcaldía de tal municipio o autoriza la lotería de tal lado y colocan ahí el sello y con ese sello realmente están engañados porque no tienen la autorización, la autorización no es válida"* (Operador, 17 de enero 2018)

> *"E: ¿Y aquí en Bogotá hay mucho chance ilegal?*
>
> *- Parece que sí, sí mucho chance ilegal y está concentrado en muchas partes y además Bogotá tiene una peculiaridad y es que el contrato de licitación de Bogotá no es solo Bogotá*

sino Cundinamarca entonces el espectro de control es muy alto. Ejemplo, los San Andresitos que no son solo chance sino también rifas, que el tema de las rifas les ha pegado durísimo y yo no sé si te han contado el tema de las rifas está descontrolado." (Funcionario CNJSA, 26 de marzo 2018)

En algunos municipios el problema de las rifas tiene un impacto directo sobre la venta de chance ilegal. Esto es lo que mencionan en un departamento sobre el modus operandi de las rifas en donde que en claro la complejidad y poca efectividad de la legislación actual:

"En el caso de las rifas aquí llenamos unos formularios, unos formatos que están establecidos por ley, aquí ellos tienen una prenda de garantía para el tema de las rifas, tienen que pagar los impuestos que les corresponde y se les da una resolución de autorización para que operen en el departamento, cuando se legalizan por aquí por esta ,tienen el derecho de operar en todo el departamento, pero también los municipios pueden autorizar a aquellos riferos que quieran legalizarse, pero la única condición es que deben vender las rifas en su propio municipio" (Funcionario EDSA, 20 de febrero 2018)

En algunos departamentos y municipios al preguntar por el número de rifas aprobadas en los últimos años se encontró que no había rifas aprobadas o que estas eran apenas una o dos al año. Inclusive algunos funcionarios afirmaron que recomendaron no hacer el trámite de los permisos pues eran rifas muy pequeñas para las que no valía la pena hacer todo el trámite requerido.

"Las rifas si llega gente de todos lados a vender una cultura de la rifa y estatutos por la rifa que se compre. Una muy famosa es la de los bomberos de Segovia, nadie sabe dónde queda Segovia, pero les compran lotería. Llegan disfrazados de bomberos a vender lotería." (Rico, D., 16 de marzo 2018. *Entrevistas Cali y Buenaventura*)

Las rifas son la principal competencia del chance. Esto porque son una competencia directa que se concentra en la misma clientela tradicional del chance. Estas se venden en las plazas de mercado y en las zonas de mayor comercio. Muchas de ellas son por pequeños montos en forma similar al chance. En general se encontró muy poca atención por parte de las autoridades locales sobre este problema. Como consecuencia, el control del chance se extiende a la venta de rifas ilegales.

2.4 Caracterización del mercado ilegal por regiones

2.4.1 Estimación por métodos cuantitativos

Las estimaciones del tamaño del mercado ilegal por ciudades arrojan varios resultados importantes. Primero, en general la ilegalidad está concentrada en las ciudades principales (85.6%); se clasificaron como ciudades principales a Bogotá D.C., Medellín, Cartagena y Bucaramanga. Segundo, a excepción de Cali y Bogotá D.C., todas las ciudades tienen un porcentaje de ilegalidad superior al 50% del mercado total. Por último, las ciudades con mayor ilegalidad son Cartagena, Bucaramanga y Barranquilla.

Tabla 14 – Tamaño del mercado ilegal por ciudad (millones $ de 2017)

Municipio	No. Jugadores	Frecuencia Promedio	Gasto Promedio	Mercado Total	Mercado Legal	Mercado Ilegal	% Ilegalidad
Cartagena	308,276	142	$ 3,825	$ 199,230	$ 26,557	$ 172,673	86.7%
Bucaramanga	170,724	103	$ 6,975	$ 171,671	$ 29,565	$ 142,106	82.8%
Barranquilla	297,797	145	$ 3,248	$ 174,971	$ 37,829	$ 137,142	78.4%
Medellín	839,384	107	$ 5,755	$ 574,610	$ 182,548	$ 392,062	68.2%
Ibagué	152,831	89	$ 3,184	$ 56,297	$ 25,057	$ 31,240	55.5%
Cúcuta	198,066	109	$ 2,832	$ 86,699	$ 41,778	$ 44,920	51.8%
Bogotá	2,160,909	104	$ 3,301	$ 895,655	$ 529,441	$ 366,214	40.9%
Cali	726,063	109	$ 3,487	$ 358,549	$ 295,470	$ 63,079	17.6%
Total	**7.087.978**			**$ 2.517.683**	**$ 1.168.246**	**$ 1.349.437**	**53,6%**

** El cálculo del tamaño del mercado ilegal por ciudad no incluye las cifras de MET ni de juegos online.*

Fuente: Elaboración propia con datos del CNC y Coljuegos

2.4.2 Caracterización cualitativa[80]

A continuación, se describe la dinámica del mercado ilegal de JSA de cada ciudad. Es importante resaltar que se encontraron niveles superiores de ilegalidad en las ciudades, en comparación con los municipios. Sin embargo, en algunas regiones se mencionan casos puntuales de municipios en donde el problema de ilegalidad tiene una importante magnitud, especialmente para las modalidades de chance y de rifas. También se considera relevante mencionar que una parte significativa del control de los JSA ilegales depende de qué tan prioritario es el sector en la agenda política de los entes territoriales y que, en algunos casos, se desconocen los recursos que aporta el sector a los fondos de salud territoriales y su marco regulatorio. Dado que los recursos por la explotación se quedan en otros niveles de gobierno; por ejemplo, con el chance por parte de algunas alcaldías, dado que estos recursos llegan a los departamentos, se tiene la percepción errónea que estos no tienen efecto en la vida local. En general, a mayor ilegalidad menores recursos para todos los niveles de gobierno. Por esta razón, se considera de gran importancia la firma de los *Pactos por la legalidad*, con el fin de lograr una adecuada articulación entre las autoridades de control territoriales y el ente regulador de los JSA.

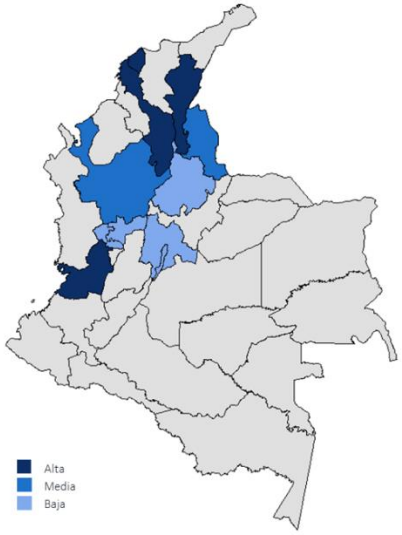
Pese a los resultados de la *Tabla 14*, en el trabajo de campo se encontró una percepción de elevada incidencia de ilegalidad en la Costa Caribe y en el Valle del Cauca, seguido por Medellín y Cúcuta, mientras que en el Eje Cafetero (Manizales y Pereira), en Bogotá y Soacha se identificaron menores niveles de ilegalidad. Es importante recordar que la estimación se fundamenta en una encuesta, que tiene un margen de error, por lo cual los resultados deben ser contrastados con los hallazgos del trabajo cualitativo. El hecho que en Cali el porcentaje de ilegalidad sea reducido, no necesariamente implica que en el resto del Valle del Cauca sea igual. Por ejemplo, en Buenaventura existe una

[80] Es importante aclarar que en la descripción del trabajo de campo cualitativo se esbozan algunos factores como el funcionamiento de la oferta disponible, los tipos de establecimientos en los que se ofrecen apuestas ilegales, los medios de pago, premios, entre otras características, en la medida en que las entrevistas permitieron la recolección de esta información. Sin embargo, existen otros datos que no se recolectaron en el trabajo cualitativo, pues las entrevistas semi-estructuradas siguen instrumentos que pretenden explorar preguntas abiertas a entrevistados que muestran su perspectiva del problema bajo estudio. La obtención de datos como población por zonas, nivel educativo, nivel de ingreso, entre otros, tampoco fue posible debido a que el nivel de desagregación de estos datos es municipal y, por lo tanto, su inclusión en el trabajo no habría tenido valor agregado para el análisis.

percepción de ilegalidad alta, que no se puede comprobar con las estimaciones por falta de información.

En el caso de las METs, se considera relevante mencionar que el control de la ilegalidad en los JSA se dificulta porque la facultad de control es una función centralizada en Coljuegos y, en unos casos muy específicos, en la POLFA. Como consecuencia, diferentes funcionarios de las autoridades territoriales manifiestan la necesidad de promover mecanismos de control, a través de protocolos articulados con Coljuegos que les permita tener una mayor autonomía. Aunque en algunos municipios como Turbaco y Puerto Colombia se utilizan mecanismos como el código de policía para sacar las máquinas de locales no autorizados, varios entrevistados expresaron la necesidad de generar mayor articulación entre Coljuegos y los entes territoriales, para lo cual ha sido de gran utilidad la iniciativa de los *Pactos por la legalidad*. Por último, en todas las ciudades se encontró que una proporción importante del control recae directamente sobre los operadores autorizados de los juegos nacionales y territoriales, a excepción de los operadores de juegos localizados en Bogotá.

Gráfica 15 – Caracterización de la ilegalidad por región



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del trabajo de campo cualitativo

2.4.2.1 Bogotá y Soacha

La dinámica de los JSA ilegales en Bogotá y Soacha difiere sustancialmente de la de otras ciudades, principalmente por el mayor impacto que ha tenido Coljuegos en la ciudad. Por ser sede de la entidad reguladora de los JSA, el control ha sido más efectivo en Bogotá reduciendo significativamente la oferta ilegal de METs. Sin embargo, la política de control se ha especializado en el decomiso de METs, mientras que el control de la ilegalidad en otros juegos como las rifas y el chance es reducido, lo que obliga a los operadores territoriales a formular políticas y estrategias de control en articulación con algunas autoridades como la Sijin y la Dipol., Lo anterior se explica porque el control de estos juegos está a cargo de sus administradores, es decir, de las Entidades Territoriales.

En general, se encontró que en Bogotá hay mayor incidencia de ilegalidad en el chance y en las apuestas deportivas, mientras que en METs es menor. Además, se encontró que, en el resto de

Cundinamarca existe una elevada incidencia de ilegalidad de rifas. A diferencia de otras ciudades como Barranquilla, en Bogotá no se reconoce un único mando de la ilegalidad y, por el contrario, la ilegalidad funciona de manera dispersa y simultánea con otras prácticas delictivas como, por ejemplo, el lavado de activos.

La ilegalidad de juegos localizados afecta principalmente a los empresarios que operan en lugares abiertos y no en centros comerciales. Además de la ilegalidad, en algunas zonas de la ciudad los operadores enfrentan problemas de seguridad y de extorsión particularmente por parte de agentes de la POLFA, como consecuencia de las exigencias de importación. Los juegos localizados ilegales en Bogotá se ofrecen en locales poco atractivos con máquinas viejas. Adicional a las máquinas ilegales, sobresale la modalidad de ilegalidad del Póker a través de locales que requieren poca inversión. En algunos casos, son los mismos empleados de los operadores legales los que establecen negocios de JSA ilegales y atraen la clientela del mercado legal. Por último, aunque hay establecimientos comerciales con actividad diferente a JSA que operan METs, estos son más comunes en la periferia de Bogotá.

En Bogotá, el chance ilegal ha sido estudiado e identificado por el operador territorial, a través de un área dedicada a la gestión de seguridad. Se ha encontrado que El chance ilegal suele concentrarse en plazas de mercado y en lugares como los *San Andresitos*. Por ejemplo, Gelsa estima que el 75% de las ventas de chance ilegal se lleva a cabo en Corabastos, aunque se perciben otras zonas de alta incidencia de ilegalidad como la Plaza España, la Caracas y la Calle 19. Aunque la estructura ilegal es organizada, no se identifica un único mando en la ciudad.

Gelsa estima que el mercado ilegal en el 2016 fue aproximadamente el 25% de las ventas legales en Bogotá y Cundinamarca, lo que equivale a 100.000 millones de pesos. La dinámica del chance ilegal en Bogotá se mueve entre la venta de chance a través de medios tecnológicos como Whatsapp, la venta tradicional de chance blanco e incluso, la venta a través de las mismas máquinas de Gelsa, cuando los vendedores legales venden las dos modalidades. Además, se encontró que en Bogotá las ventas de chance se canalizan a la legalidad a través de negocios como papelerías y otros establecimientos comerciales, que hacen parte de la estructura ilegal del chance.

En cuanto a la dinámica de las apuestas deportivas en Bogotá únicamente se identificó que esta modalidad no está asociada a ninguna esfera criminal.

> *Los dueños de las páginas le tratan de vender a uno la idea que están legalizados, y que pagan impuestos (...) Ellos no muestran ni demuestran lo contrario (...) El dueño es el que debe entenderse con eso, es el que lo montó (...) En este no hay mafias, no hay cuidador (CJS, 2018)*

Por otra parte, se encontró que la oferta de apuestas deportivas online es limitada a cierto tipo de negocios, al igual que la oferta de apuestas hípicas de Bogotá. Es importante resaltar el desconocimiento de la ley alrededor de las apuestas hípicas, no sólo por los jugadores, sino por los oferentes de este juego. Por último, se encontró que en Bogotá existen entre 3 y 4 oferentes de apuestas hípicas, siendo un negocio limitado desde la esfera de la demanda.

Los operadores de Bogotá y de otras ciudades reconocen el impacto que han tenido las acciones de control de Coljuegos sobre la incidencia del mercado ilegal de JSA. En Bogotá se facilita el control por la presencia del ente regulador y por la menor dependencia en las autoridades territoriales, que en otras regiones reduce la probabilidad de éxito de los operativos. Es importante resaltar que,

aunque el control en Bogotá es más eficiente, según la Vicepresidencia de Operaciones, aún falta articulación con otras entidades de control (como la Fiscalía) para que realmente se genere un desincentivo a la ilegalidad.

En el caso de los juegos territoriales, el control recae sobre el ente administrador del juego, es decir, sobre los departamentos que conceden la operación del juego. Por su parte, el CNJSA únicamente está encargado de vigilar y controlar el juego legal. Por esta razón, en Bogotá el control de la ilegalidad en los juegos territoriales lo realiza Gelsa, en coordinación con la Fiscalía y la Dijín. Además, dentro de las estrategias de control de Gelsa, está la recopilación de evidencia y caracterización de la ilegalidad, la cual se entrega a una firma de abogados que finalmente es corroborada por la Policía Judicial.

2.4.2.2 Medellín y área metropolitana

A excepción de Sabaneta, Envigado e Itagüí, los cuales en los últimos años han logrado mejorar sus indicadores de criminalidad e ilegalidad, se encontró que entre más pequeño el municipio en Antioquia, mayor concentración de ilegalidad. Específicamente del mercado de JSA, la mayor ilegalidad se encuentra en el chance, las rifas y en METs.

Por un lado, el chance ilegal se encuentra ubicado en las zonas más pobres de Medellín y en donde hay baja presencia de las autoridades y de operadores legales. Los avances tecnológicos que han implementado los operadores legales para diferenciarse de los ilegales y para tener mayor control sobre su mercado, no han sido suficientes. Los ilegales también han implementado mecanismos que los camufle antes las autoridades; como se evidencia en otras ciudades, el uso de WhatsApp y mensajes de texto para lograr trazabilidad de la apuesta también es una práctica común en esta ciudad.

En Antioquia los vendedores de chance ilegal no son los únicos que afectan a los ilegales de este mercado, las rifas ilegales también; según un operador *"las rifas son un chance, pero con otro nombre"*. Se han identificado personas que se hacen pasar por bomberos para ofrecer rifas en los diferentes municipios del departamento.

Por otro lado, las METs ilegales se encuentran principalmente en las zonas más pobres y/o con menor presencia de las autoridades; por ejemplo, las comunas de Medellín, Jericó, Santafé de Antioquia, Jardín, Marinilla, Rionegro, La Ceja, Urabá, Bajo Cauca, Cáceres, Taraza y Caucasia. No se ha identificado casinos con un parque de máquinas importante, en estos municipios abundan las METs ilegales en ruta, principalmente en tiendas y en billares.

A pesar de que no hay una alta presencia de casinos ilegales, en el centro de Medellín la criminalidad sí afecta su operación. En esa zona hay un grupo de ladrones que piden una cuota mínima a los casinos; en caso de no recibirla entran a dañar las máquinas. Los operadores legales del centro de la ciudad prefieren pagar la *cuota mensual* de $200 mil pesos para poder prestar un servicio seguro.

> *"no es que nosotros somos los que cuidamos acá, acá todos pagan"* (Operador, 31 de enero 2018)

En general, en Antioquia las autoridades afirman que cada vez la ilegalidad es menor. Hay coordinación entre la autoridad territorial y de control del departamento y los municipios. Así mismo, dentro de la agenda política está combatir la ilegalidad de los 5 flagelos más importantes de

la región; dentro de los cuales se encuentra la venta ilícita de JSA, especialmente de loterías, boletas, rifas, METs y chance.

Aunque el control de la ilegalidad está centralizado en Coljuegos, en comparación a las otras ciudades, en Antioquia las autoridades trabajan en conjunto para poder combatirla. Se han infiltrado funcionarios con cámaras ocultas para identificar los establecimientos ilegales y caracterizar los tipos de juegos en la región. A su vez, en la gobernación hay cerca de 109 funcionarios dedicados a los operativos, fiscalización de las ventas, control fiscal y verificación. Un número considerable de funcionarios para un mercado que, a diferencia de la minería ilegal, sobre la cual la autoridad territorial tiene competencias para tomar medidas judiciales, requiere de mayor inteligencia.

Cabe mencionar que hace falta coordinar los operativos de las autoridades territoriales y Coljuegos. Cuando se encuentra una MET ilegal, generalmente se le entrega a la Fiscalía y los detenidos son judicializados por más de un delito. Es por ello que la etapa de investigación es tan importante, pues una persona que es capturada por venta de chance ilegal es liberada rápidamente. Pero cuando se captura una persona no sólo por chance ilegal, sino por microtráfico y otros delitos asociados, se pueden tomar medidas judiciales importantes.

En conclusión, ante la presencia de ilegalidad en Medellín y su área metropolitana se han tomado medidas de control que han tenido resultados positivos frente a esta problemática. Desde municipios como Itagüí resaltan que dichos avances se deben a que

> *"Es un trabajo muy coordinado del Gobierno"* (Funcionario Oficina de Fiscalización Itagüí, 31 de enero 2018).

2.4.2.3 Barranquilla y área metropolitana

El chance, las rifas, las apuestas deportivas y las METs son los JSA ilegales con mayor penetración en Barranquilla y en su área metropolitana. Aunque cada uno presenta diferentes características, en general hay mayor presencia de ilegalidad en Barranquilla que en los municipios de Atlántico.

La mayor ilegalidad se encuentra en el chance. Las autoridades han encontrado que existen al menos 3 estructuras criminales que controlan el chance ilegal: *La Blanquita*, *Los Boliteros Millonarios* y *Los Buena Suerte*. El más conocido es *La Blanquita*. Su venta funciona con un papel o volante blanco en donde escriben la apuesta del jugador. A diferencia de las otras ciudades, no es muy común encontrar a los ilegales registrando las apuestas por medios tecnológicos (WhatsApp o mensajes de texto), mantienen el sistema ilegal tradicional.

Una característica de Barranquila, es que cuando el premio del chance es muy elevado, los ilegales prefieren pagarlo a cuotas o no pagarlo, y por el contrario, adoptan medidas de retaliación contra el jugador.

> *"Una [persona] en algún momento se lo ganó y se lo pagaron en monedas. Todos los días le pagaban un poquito del premio que se ganó"* (Funcionario Edusuerte, 8 de febrero 2018)

> *"Para no pagarla, cogen y desaparecen a la persona (…) eso tiene su mundo negro, por decirlo así" (…) "[Incluso] cuando el premio es muy grande, [el ilegal] paga y manda después a que lo atraquen cuando salía"* (Funcionario Edusuerte, 8 de febrero 2018)

Por otro lado, la ilegalidad de las rifas es abierta. Según los funcionarios de Edusuerte, estas se juegan permanentemente, entre 3 a 4 veces al día con premios de $1 millón de pesos.

> *"[Los vendedores] salen con un perifoneo. Perifoneas y (…) si es un premio, pues salen con el premio y lo van paseando por todo el municipio. (…) o [con] el millón de pesos hacen una varita, una tablita o unen [los billetes] con tachuelas para que se vean. Acá es un folclor. Y al que se lo gana, lo alzan en brazos, en hombros y lo pasean para que [la gente] sepa que ganó"* (Funcionario Edusuerte, 8 de febrero 2018)

Sin embargo, a pesar de ser una actividad visible, no es una prioridad de la agenda política de la alcaldía o las autoridades de control no consideran que es una práctica ilegal. Para la Policía es suficiente que el operador tenga la autorización otorgada por el alcalde, desconociendo que estos permisos sólo permiten realizar una rifa al año. A excepción de Puerto Colombia, en donde hay un control no sólo de las rifas sino de todos los JSA ilegales, las rifas ilegales funcionan abiertamente en la mayoría de los municipios del Atlántico.

En cuanto a los juegos localizados, en el departamento abundan las METs ilegales en ruta. Es decir, tiendas con 1 o 3 máquinas operando abiertamente. Las autoridades de control han identificado que los focos de ilegalidad de METs son Soledad, Baranoa, Sabana Larga, Sabana Grande y en el centro de Barranquilla.

Desde la alcaldía afirman que la falta de competencia de las autoridades territoriales y el poco apoyo por parte de Coljuegos, no permite que se decomisen las máquinas o se cierren los establecimientos. Esto mismo sucede con las apuestas deportivas. Se han identificado 97 establecimientos ilegales y no se ha realizado ninguna captura.

La alcaldía y las entidades territoriales del sector han implementado campañas de sensibilización y han capacitado a la Policía y la Fiscalía para que diferencien entre el juego legal e ilegal. Por ejemplo, se implementó la campaña *"Apuntarle a lo legal es contribuir con la Salud del Departamento de Atlántico"* en 23 municipios del departamento de Atlántico para informar y concientizar a la población sobre esta problemática, y a través de la campaña *"Manos a la Obra"* se está incentivando la cultura de la legalidad en los JSA. A su vez, en 2017 bajo el Decreto 041 se creó el Comité Interinstitucional de Lucha contra el Chance Ilegal, el cual está conformado por Edusuerte, Gobernación del Atlántico, Fiscalía, Policía y las empresas concesionarias de chance.

Asimismo, la identificación de las estructuras ilegales ha permitido la captura de 66 personas entre 2014 y 2017, y la incautación de más de $359 millones de pesos. Sin embargo, los tiempos procesales siguen siendo muy largos, y la aceptación de cargos y creación de antecedentes es casi nula, no permiten que se realicen allanamientos en establecimientos y/o viviendas donde opera la ilegalidad.

2.4.2.4 Cali

En Cali se encontró mayor incidencia de ilegalidad en el chance, en comparación con los juegos localizados. Por otro lado, los operadores perciben un menor tamaño del mercado ilegal de la modalidad de las apuestas deportivas. Se considera que el control por parte de Coljuegos ha sido ineficiente, porque la información de los operativos se permea por diferentes niveles.

Es importante resaltar que el control de la ilegalidad en el chance ha sido difícil, por los elevados costos que implica promover las investigaciones, los lentos procesos y el reducido impacto que

tienen los operativos sobre la ilegalidad. Sin embargo, los operadores territoriales han utilizado diferentes mecanismos para presionar a las autoridades territoriales y de control para realizar un control más efectivo sobre la ilegalidad. A nivel departamental, han encontrado poco interés por el control de la ilegalidad, porque la gobernación se ha enfocado en el control de los cigarrillos y los licores. Por esta razón, se tiene una percepción favorable del *Pacto por la legalidad*, en la medida en que permitirá articular los esfuerzos de los entes territoriales y las autoridades de control. Sin embargo, su impacto sobre la ilegalidad ha sido mínimo.

En general, se encontró que, en el departamento del Valle del Cauca el chance funciona de manera desarticulada entre los municipios. La figura de mando en cada municipio se conoce como el *Cacique,* que suele atraer a sus vendedores a través de préstamos *Gota a gota* que no pueden pagar y que, por lo tanto, deben cubrir trabajando como vendedores de chance. En algunos lugares, el chance ilegal se asocia con actividades ilegales como el microtráfico y con el financiamiento de campañas políticas. El mercado del chance ilegal opera en los barrios más pobres y su funcionamiento implica niveles elevados de violencia, principalmente por el incumplimiento de pagos. Por último, los operadores territoriales, al ofrecer juegos en línea perciben el riesgo de altos flujos de efectivo, a través de las cuentas de los jugadores. En cuanto a la lotería, en Buga existe evidencia de la formación de una asociación de vendedores ilegales. Además, la ilegalidad se manifiesta por el fenómeno de estafa y falsificación de los boletos.

En Cali el mercado de máquinas ilegales funciona con máquinas ensambladas dentro del país. Por esto, se han registrado robos de partes de máquinas y particularmente, del billetero. La operación de MET ilegales funciona bajo una estructura fraccionada, en donde se minimiza el riesgo, porque las máquinas pertenecen a diferentes personas. Al igual que en otras regiones del país, en Cali el parque de máquinas ilegales proviene en su gran mayoría del mercado legal de máquinas. Por último, se identificaron zonas en donde el operador legal está vetado por los ilegales. Este es el caso del norte del Valle del Cauca, en donde la operación ilegal de MET está asociada a grupos de narcotraficantes.

Los operadores territoriales, a través de derechos de petición, han logrado que las autoridades territoriales clausuren establecimientos formales en los cuales funcionaban células del negocio ilegal del chance. Sin embargo, esto ha desencadenado diferentes repercusiones violentas por parte de los chanceros ilegales. Por ejemplo, los operativos grandes generaban fuertes reacciones violentas, por lo cual el control se direccionó hacia operativos frecuentes y de menor impacto

Igualmente, los empresarios llevan un registro permanente de la ilegalidad, para promover acciones de control en articulación con la SIJIN. Es importante aclarar que, aunque se realicen capturas, los procesos no trascienden a condenas porque no existe ningún apoyo desde la Fiscalía.

2.4.2.5 Bucaramanga

En Bucaramanga se encontró poca voluntad de las autoridades territoriales para controlar el juego ilegal, debido al desconocimiento de la importancia del sector sobre el recaudo local. En efecto, en la alcaldía se desconocía la dinámica del recaudo asociado al sector y la normatividad de los JSA y, como resultado, no se han articulado con los entes de control para realizar operativos.

En general, el nivel de aceptación de los JSA es reducido para modalidades de juego como los localizados y, específicamente, de METs. Por el contrario, existe una elevada demanda por juegos

de apuestas deportivas y apuestas online, especialmente alrededor de las zonas universitarias. La demanda por JSA se analiza desde la perspectiva generacional, lo cual se traduce en una menor demanda por juegos localizados y un aumento de la demanda de JSA online.

Los casinos ilegales se caracterizan por ser locales pequeños y únicamente se reconoce la existencia de un casino ilegal grande, que está asociado a problemas de corrupción de gobiernos locales anteriores que no sólo permitieron la existencia de este casino ilegal, sino que bloquearon el otorgamiento de licencias a operadores legales. Para los operadores de juegos localizados, la competencia del juego ilegal se deriva principalmente de las mesas de póker y no tanto de los casinos ilegales. Esta operación de póker enfrenta costos de operación reducidos y atrae a varios jugadores al no requerir un monto de apuesta elevado. Pese a esto, según los operadores, el margen de ganancia de los juegos localizados ilegales es reducido.

En comparación con otras ciudades como Barranquilla o Cúcuta, los operadores perciben menos ilegalidad en Bucaramanga, en donde únicamente se identifican dos focos de ilegalidad. Los operadores legales han competido con la ilegalidad a través de una mayor inversión en máquinas atractivas para los jugadores, que para los ilegales implica un riesgo elevado. Sin embargo, en el momento de cobrar los premios, los jugadores prefieren el juego ilegal, lo cual es más evidente en el segmento de jugadores con menos ingresos.

La dinámica de las apuestas online se basa en el juego colectivo y su oferta se determina a través de la figura de un intermediario. Por su parte, las apuestas deportivas son menos atractivas, porque implican realizar una apuesta sobre diferentes partidos que no son en tiempo real.

Es importante resaltar que desde la oferta de estos juegos ilegales no se hace ningún control sobre la participación de menores de edad y, por el contrario, su acceso se facilita porque el monto mínimo de la apuesta es reducido. La oferta de esta clase de juegos se concentra en zonas universitarias, funciona de manera simultánea a otros negocios como papelerías o tiendas y utiliza como medios de pago el efectivo, los giros, las tarjetas de crédito o pagos en línea a través de plataformas como Netteler o Skrill.

En términos de control, los operadores localizados de Bucaramanga perciben una baja presencia e impacto de Coljuegos. Pese a que han notado una diferencia con la última administración, afirman que las denuncias no tienen el efecto esperado y que el decomiso de máquinas es ineficiente en la medida en que el parque de máquinas ilegales se renueva rápidamente. Gran parte de la problemática de la ilegalidad de METs está relacionada con el subregistro de máquinas, que permite la operación simultánea de máquinas legales e ilegales. Por último, es importante resaltar que en Bucaramanga los operadores investigan la oferta ilegal de los JSA localizados para promover acciones de control.

2.4.2.6 Eje cafetero (Pereira y Manizales)

2.4.2.6.1 Pereira

Las principales modalidades de JSA ilegales en Risaralda son las METs y el chance ilegal, aunque otra actividad que viene creciendo son las apuestas en línea. En este momento hay 4 operadores legales de apuestas en línea, pero todo lo demás es ilegal, y la industria es grande. Por otra parte, los funcionarios de la lotería afirman que han tenido problemas con la falsificación de tiquetes y con la venta de lotería del Tolima en esta parte del país, lo cual es ilegal.

Cualquier persona que quiera desarrollar una actividad ilegal en el departamento de Risaralda, y en general en el eje Cafetero, debe establecer contacto con la banda criminal La Oficina (o La Cordillera), que controla el territorio. Esta organización le entrega al interesado un aval para explotar cierta actividad ilegal a cambio de pagos periódicos.

La presencia de una estructura criminal estable de dominación reduce la violencia y el ruido que generan las actividades ilegales. En Risaralda, existe un equilibrio criminal en el que La Cordillera actúa a manera de Estado, cobrando rentas por la concesión y protección para la explotación de algunas actividades. El mercado ilegal de JSA en Risaralda es organizado y segmentado. Dependiendo de los diferentes acuerdos que tengan con La Cordillera, otras organizaciones delictivas, a veces familiares, pueden explotar el chance ilegal o las METs, pero no ambas actividades.

El juego ilegal en el departamento funciona como un monopolio para cada una de las modalidades de juego. Hay un grupo de personas, un clan, una familia, que se dedica a promocionar, vender y controlar el chance ilegal. Otro grupo se dedica a promocionar y controlar las máquinas tragamonedas ilegales. En palabras de un funcionario de la SIJÍN que ha hecho el seguimiento a este tema: *"se trata de un grupo de familias que controlan el sistema en todas las tiendas"* (Funcionario SIJIN, 19 de febrero 2018).

La modalidad de trabajo con los tenderos es pagar un arriendo por poner la máquina y compartir un cierto porcentaje de las ventas. Por lo general la gente no sabe, ni siquiera los funcionarios encargados de la fiscalización de los recursos públicos o de la lotería, que es ilegal tener máquinas tragamonedas en las tiendas.

La ilegalidad en el chance es aún más común. De manera informal, un operador legal calcula que los ilegales tienen entre 30 y 40% del mercado en Risaralda (Operador, 19 de febrero 2018). El chance ilegal se vende en talonarios de papel periódico en los cuales se escribe el número. La gente es consciente de que esta modalidad de juego es ilegal y que es posible que si gana no le paguen, pero aun así juega porque está normalizado en su cultura y porque el chance ilegal ofrece mejores premios. El chance legal tiene que pagar impuestos, mientras que el ilegal no, por ello el ilegal puede ofrecer más por cada peso apostado. Lo sorprendente, como dice un funcionario de la SIJIN, es que los ilegales sí pagan los premios, pues es un negocio basado en la confianza.

Los funcionarios de la lotería departamental dicen que los esfuerzos de fiscalización del chance ilegal de su parte se limitan a hacer concientización sobre la legalidad de esta modalidad de juego. Un esfuerzo pedagógico cuyo resultado es, en el mejor de los casos, dudoso. Es muy raro que otros entes de control hagan operativos contra los chanceros ilegales, pues las redes que controlan la actividad son esquivas y permanecen a la sombra, mientras que los vendedores son por lo general personas discapacitadas o mayores, cuyo arresto o detención generaría una reacción adversa por parte de la comunidad.

En cuanto a los juegos localizados, un funcionario de la SIJÍN del departamento de Risaralda dice que uno de los principales problemas que ellos tienen para actuar contra los locales en donde hay METs ilegales es que una vez una máquina es incautada, no existe un procedimiento claro para deshacerse de ella.

Para la SIJÍN aprehender una de estas máquinas es un problema, pues al final terminan varios meses o incluso años con ellas almacenadas en sus oficinas, sin saber bien a dónde enviarlas o cómo destruirlas. Una de las recomendaciones del funcionario de la SIJÍN de Risaralda es que Coljuegos les ofrezca un protocolo claro para destruir o deshacerse de las máquinas.

Un problema generalizado en lo relativo al control de los JSA ilegales es que éstos no son prioridad en la agenda de los organismos de fiscalización y control diferentes de Coljuegos. Una empleada de la lotería de Risaralda recomienda que se capacite a los fiscales en los temas de rentas y monopolio del Estado, pues muchos de ellos no consideran que sea un delito grave y no le dan prioridad en su agenda.

Esto mismo lo manifiesta el funcionario de la SIJÍN de Risaralda. Pone como ejemplo una operación grande que hicieron el año pasado, en la que se capturó a 25 personas con interceptaciones y seguimientos, una operación costosa en términos de recursos investigativos. Después de las capturas, los 25 sindicados evitaron la cárcel porque el delito no está priorizado como uno de los que permite a la fiscalía pedir la condena intramuros del acusado. Todos los detenidos en esa operación el año pasado están en este momento libres y han vuelto la actividad de venta de chance ilegal. El delito rentístico es por definición excarcelable. Debido al hacinamiento en los centros de reclusión, los únicos delitos penalizados con cárcel en este momento son homicidio, hurto, tráfico de estupefacientes y asalto carnal violento.

El Secretario de Hacienda del departamento afirma que hasta ahora están pensando en hacer fiscalización del tema de los JSA ilegales. Hasta el momento no han hecho ningún tipo de fiscalización, más allá de supervisar el chance y la lotería. El secretario pide más participación por parte de Coljuegos porque, según dice, su equipo no tiene experiencia en el tema. Entre la lotería y el chance producen 10 mil millones de pesos en recaudos para el departamento.

Uno de los principales focos de la legalidad es el parque Guadalupe Zapata, en Pereira. También hay concentraciones de legalidad en el barrio Playa Rica, en Dosquebradas.

2.4.2.6.2 Manizales

En Manizales se identificó ilegalidad en el chance y, en menor medida, en los juegos localizados, particularmente de MET ilegales. Igualmente, se ha encontrado ilegalidad en las apuestas deportivas, las cuales se realizan a través de plataformas como Whatsapp. Cuando se compara con otras ciudades como Barranquilla, tanto los operadores como las autoridades territoriales reconocen que la presencia de ilegalidad es sustancialmente menor. Por otra parte, la ilegalidad tiende a concentrarse en lugares como la plaza de mercado Galería, el sector del centro y la comuna 5.

En Manizales se encontró incidencia de ilegalidad en METs, especialmente en establecimientos con actividad diferente a JSA en los barrios. A diferencia de otras ciudades, en Manizales se encuentra poca evidencia de casinos ilegales grandes y, por el contrario, la ilegalidad se manifiesta a través de un esquema de operación segmentado en locales comunes para las personas. La operación de estas máquinas se hace a través de un porcentaje de participación sobre sus utilidades, pero se desconoce la identidad o algún indicio de su distribuidor. Según un funcionario de un casino legal de Manizales, el problema principal de estas actividades es la alta participación de menores de edad en estos juegos.

Según un operador, el mercado ilegal del chance oscila entre el 40% y el 45% de las ventas del mercado legal. Se identifican La Dorada y Puerto Salgar como focos de ilegalidad del chance, por su cercanía a Antioquia en donde diferentes grupos criminales, como los paramilitares, ofrecen el chance ilegal. Además, en estos lugares se presentan problemas de amenazas a las personas que promocionan el juego legal. Al igual que en otras regiones, en Caldas se enfrenta la ilegalidad a través de estrategias comerciales y de mayores premios. Por otro lado, en Caldas se asocia el chance ilegal con otras actividades ilegales como el préstamo gota a gota, el narcotráfico y la compra y venta de armas.

Igualmente, en municipios como Samaná, Marquetalia, Victoria y Manzanares, las ventas del Chance legal han disminuido como consecuencia de la proliferación de las rifas ilegales, de las cuales las administraciones municipales tienen pleno conocimiento, pero no controlan por desconocimiento de la normatividad. Para el caso departamental, se encontró que las rifas ilegales se realizan bajo la figura de la asociación de bomberos.

Aunque el control sobre las METs ilegales es insuficiente, los operadores reconocen la labor de Coljuegos al sensibilizar a la población acerca de la tenencia ilegal de METs y sus consecuencias en términos sancionatorios y penales. De esta forma, se ha percibido el efecto de esta campaña sobre la disposición de las personas a aceptar METs en sus establecimientos comerciales. Además, los operadores dedican grandes esfuerzos para recolectar información de la oferta ilegal de METs y, asimismo, transmitirla a Coljuegos o coordinar con la policía metropolitana para realizar operativos. Sin embargo, reconocen que el decomiso no es una opción viable ni siquiera en el corto plazo. Es importante resaltar que los operadores legales perciben una oportunidad muy importante con la firma de los *Pactos por la legalidad*, con los cuales se podrían articular los esfuerzos de las autoridades territoriales, los entes de control y de los operadores de juegos territoriales y nacionales.

En Caldas, una parte significativa del control del chance recae sobre el operador, que se articula con la gobernación y algunos entes de control como la SIJIN y el CTI. De esta forma, el operador realiza las investigaciones, caracteriza la operación ilegal y la localiza. Es importante resaltar que recientemente los operativos para mitigar el chance ilegal han resultado en la captura de personas involucradas en todos los niveles de operación de la estructura ilegal del chance, pero los procesos sancionatorios no prosperan y las multas no se pagan, porque generalmente la persona capturada no tiene bienes a su nombre. De manera simultánea, se han adelantado estrategias de socialización de los problemas generados por el chance ilegal y de la importancia de comprar chance legal para las rentas locales de salud.

En términos institucionales, la gobernación reconoce que algunos municipios desconocen la normatividad vigente y resalta la falta de interés en el tema por parte de algunas alcaldías. Parte de la propuesta que realizan es que desde Coljuegos se proporcione un mayor grado de autonomía a los entes territoriales para hacer más efectivo el control.

2.4.2.7 Cartagena

En Cartagena y su área metropolitana se identificó que los principales juegos de azar son el chance y las METs. Por un lado, el chance ilegal tiene gran presencia en Bolívar y funciona bajo una estructura jerárquica, en donde la base y pieza clave son los vendedores. Estos se ubican

principalmente en los barrios residenciales y comerciales, y operan con una libreta blanca, mensajes de texto o WhatsApp.

A diferencia de los ilegales, los operadores legales implementaron el juego sistematizado, es decir que las ventas se realizan por medio de una máquina que registra en tiempo real la apuesta y transacción. Si bien esta medida ha facilitado la diferenciación entre vendedores legales e ilegales para las autoridades de control, no se han presentado los resultados esperados. Desde su implementación se esperaba que el mercado legal de chance en Bolívar se incrementara al menos en un 30% a 40%, pero no ha sido así. Por el contrario, los operadores ilegales siguen teniendo poder sobre este mercado.

Desde la Gobernación de Bolívar se han implementado varias medidas para combatir el chance ilegal. Primero, se han realizado estudios en donde se ha encontrado que, así como sucede en otras ciudades, los vendedores legales también venden para el mercado ilegal. Ellos tienen su máquina para reportar las ventas legales, pero a su vez llevan una libreta en donde venden chance ilegal. Segundo, hace 3 años se empezaron a difundir manuales instructivos y a realizar charlas con los funcionarios de la Policía sobre la ilegalidad de este mercado, especialmente sobre la diferencia entre el chance legal e ilegal. Por último, en el actual Observatorio del Delito, donde se publican reportes sobre los hurtos, homicidios, extorsión, entre otros, se incluyó el juego ilegal para empezar a evaluarlo y tener más información sobre la ocurrencia de las capturas y la incidencia del delito.

Por otro lado, las METs ilegales están ubicadas fuera de la zona turística de Cartagena, es decir en los barrios residenciales y comerciales; por ejemplo, las autoridades han identificado que en el centro de la ciudad y en el barrio Paraguay es donde hay mayor presencia de máquinas ilegales. La razón principal de esto es que en la zona turística hay una fuerte presencia de la Policía, lo que impide que se abran casinos ilegales o que se pongan máquinas en las tiendas.

La autoridad territorial y de control no ha encontrado mecanismos para combatir la presencia de METs ilegales. Si bien el Código de Policía exige unos requisitos que deben cumplir los comerciantes, no es fácil para ellos solicitar más documentos de los permitidos. De hecho, han encontrado locales con METs que no cumplen con la norma (número mínimo de máquinas por contrato y por establecimiento) y que a simple vista se ve que son ilegales, y no se ha podido hacer nada, sólo avisar a la POLFA o a Coljuegos para que ellos tomen medidas al respecto.

En cuanto a la ilegalidad en las rifas, las apuestas deportivas y los juegos online ilegales, se ha observado un crecimiento de este mercado. Así como en otras ciudades, las rifas ilegales aparecen porque la norma que las regula es tan compleja, que las personas que las realizan no tienen incentivos para acercarse a la autoridad nacional y/o territorial. En la Secretaría del Interior afirmaron que en el último año y medio no se ha aprobado ninguna rifa; las personas acuden para saber cuáles son los requisitos y el pago que debe hacerse al distrito, sin embargo, al conocer esa información las personas nunca vuelven.

En cuanto a las apuestas deportivas y juegos online, se han identificado varios establecimientos, pero para las autoridades de control no es clara la regulación de estos juegos ni su competencia frente a la ilegalidad.

2.4.2.8 Valledupar

En Valledupar el mercado ilegal de JSA se concentra principalmente en el chance. Es un mercado que está liderado por empresarios que tienen poder criminal y político en la región[81]. Su estructura consta de 3 niveles: vendedores (cerca de 12 por barrio), un *recolector* (encargado de cubrir y ordenar cada barrio) y un *promotor* (recibe las ganancias y paga los premios). Para los operadores legales como ilegales los vendedores son la pieza clave dentro de la estructura, es por ello que permiten que estos trabajen simultáneamente en ambos mercados. Especialmente los operadores legales resaltan que a pesar de que podrían penalizar a los vendedores, no lo hacen porque es preferible tener ganancias de un porcentaje del mercado, que ser exigente y perderlo todo.

A pesar de que se ha intentado controlar el mercado del chance, este es complicado no sólo porque son estructuras pequeñas difíciles de identificar, sino porque los policías son sobornados y monitoreados para que los ilegales puedan trabajar. Un policía recibe un salario cercano a los $1.5 millones de pesos y el soborno es de $200 mil pesos; cifra que no es despreciable para ellos. Incluso, los ilegales monitorean la policía, de forma tal que sepan cuándo hay un operativo de allanamiento (Rico, D., 5 de marzo 2018. Entrevista funcionario SIJIN).

Cabe mencionar que el mercado ilegal del chance es cada vez mayor. A pesar de que los empresarios ilegales han solicitado ayuda a las autoridades de control y denuncian con las autoridades encargadas, la falta de consecuencias judiciales no ha logrado que este mercado sea menor. Por el contrario, las ventas del mercado legal han caído en un 53%.

Por otro lado, en la ciudad se observa una baja oferta y demanda de casinos[82]. Según las autoridades locales, este segmento del mercado nunca ha sido un problema visible de seguridad. Incluso la Policía afirmó que no hay una alta concentración de máquinas ilegales, pues debido al clima de la ciudad los clientes prefieren lugares cómodos, que a su vez les garanticen el anonimato.

En cuanto máquinas ilegales en la región, se identificó que se concentran principalmente en la *zona boliche* o cerca sitios de prostitución. A su vez, dependiendo de la época escolar se concentran cerca de los colegios o de las zonas residenciales. Es decir, los operadores ilegales mueven las METs de tienda en tienda de acuerdo a la temporada.

Para combatir los casinos ilegales de JSA, las autoridades de control han utilizado el nuevo código de Policía para cerrar estos establecimientos, sin embargo, esto no es efectivo. Por un lado, se capturan a los empleados de los casinos ilegales, pero no se logra tener información sobre los dueños o las cabezas de la cadena ilegal. Por otro lado, el músculo financiero de los operadores ilegales les permite volver a abrir los establecimientos y reemplazar los elementos de juego decomisados. A manera de ilustración, en el 2017 Coljuegos cerró 5 establecimientos en Valledupar por operación ilegal, los cuales fueron visitados durante el trabajo de campo. Se encontró que, de esos 5 establecimientos, volvieron a abrir 3 en el mismo lugar o en un local en la zona. Por ejemplo, en 2017 se cerró el casino ilegal ubicado en la calle 16B # 9 – 107. Este establecimiento está cerca del centro de la ciudad y actualmente está abierto y en operación. Allí se identificaron más de 30 METs y 2 empleados.

[81] Observatorio de la vida y la seguridad – Universidad del Cesar

[82] Según el Observatorio de la Vida y la Seguridad de la Universidad del Cesar, un grupo de médicos son los dueños de los casinos en la región; sin embargo, en las entrevistas con las autoridades no se pudo corroborar esta información.

De otra parte, se observa un crecimiento de la oferta y demanda ilegal de las apuestas deportivas (Parley) o también conocido como *pollas electrónicas* en Valledupar. En cuanto a su oferta, la Policía no ha logrado grandes resultados en los operativos realizados, debido a la falta de competencia para poder actuar. A pesar ello, se observa que tanto las barberías como las *pollas* son negocios paralelos que se están concentrando cada vez más en la ciudad. Así mismo, este juego está relacionado con los hurtos, pues los relojes y celulares robados se vuelven plata para apostar.

Al igual que en las apuestas deportivas, la oferta y demanda ilegal de las apuestas online ha crecido. Sin embargo, no se conoce muy bien ese mercado en la región. En entrevistas con operadores legales, se identificó que el mercado está liderado por 2 grandes grupos: *Los Cafeteros* y *Atlantis*, los cuales tienen un número considerable de franquicias en la región.

Por último, es importante resaltar que, en términos de políticas de control, para la agenda local de seguridad la ilegalidad de este mercado no es prioritario. Por ejemplo, el secretario de gobierno del municipio exaltó que nunca ha participado en los operativos, ni tiene registros de denuncias. Incluso el recaudo por derechos de explotación y tributación de este sector no es importante para la administración.

2.4.2.9 Cúcuta

Es importante resaltar que en Cúcuta los JSA no son una prioridad de la agenda política de las autoridades territoriales. Por su parte, en la alcaldía se desconoce la importancia del sector de JSA sobre el recaudo de la ciudad y sobre su fondo de salud, por lo cual no se han articulado con las autoridades de control para la realización de operativos en contra de la ilegalidad. Además, el desconocimiento de la normatividad del sector entre las autoridades locales y organizaciones como la Cámara de Comercio permite la existencia y proliferación de prácticas ilegales, como es el caso de las rifas. Pese a que los operadores territoriales reconocen la mayor presencia de Coljuegos, afirman que la mejor vía para combatir la ilegalidad en Cúcuta es a través de estrategias comerciales, debido al reducido impacto que tienen las capturas.

En cuanto a la incidencia de la ilegalidad en las diferentes modalidades de JSA, se reconoce el impacto de la campaña de Coljuegos sobre las METs no autorizadas, al reducir la presencia de máquinas en establecimientos comerciales con actividad diferente a JSA. Por otro lado, se percibe un mayor nivel de ilegalidad en el chance y en las rifas.

Con respecto a los juegos localizados, se identificó un foco de ilegalidad de METs en una terminal de transporte, en casinos poco sofisticados con máquinas viejas, que además operan al mismo tiempo que otras actividades ilegales como prostitución, tráfico de drogas, venta de oro, entre otras prácticas.

Por otro lado, la dinámica del juego ilegal del chance en Cúcuta es reflejo de una estructura organizada, debido a que en el mercado ilegal se pagan los premios, se realiza publicidad e incluso se crean sistemas de fidelización. Los operadores legales de chance afirman que la oferta del chance ilegal en Cúcuta proviene de la Costa Caribe, específicamente de vendedores que anteriormente operaban bajo el mando de *La Gata.* La oferta ilegal del chance además de ser organizada tiene componentes tecnológicos y tiene una estructura de vendedores que aparentan ser formales por tener uniformes y elementos tecnológicos para la venta de chance. Otro problema usual de la

ilegalidad del chance en Cúcuta surge por la vulnerabilidad de los vendedores del chance ilegal, lo cual dificulta el control y genera empatía y confianza en los compradores.

Como se mencionó anteriormente, los operadores territoriales hacen frente a la ilegalidad a través de políticas comerciales, que en algunos casos genera pérdidas, porque compiten con el ilegal vía premios, publicidad e incentivos para jugar legal. En cuanto al pago de premios, mientras que el operador legal paga alrededor de $ 3 millones de pesos, el vendedor ilegal paga $ 4.5 millones de pesos, por lo cual, pese a los esfuerzos de competir con la ilegalidad, existen algunas zonas en donde la competencia es inviable en términos financieros. Además, han realizado estrategias para fidelizar a sus propios trabajadores y de contratar personas en las zonas en donde hay mayor incidencia de ilegalidad. Sin embargo, en algunos casos, la competencia con los vendedores ilegales se ha vuelto inviable por los problemas de violencia y extorsión.

Al igual que en otras regiones del país, el impacto de la ilegalidad, el menor dinamismo del juego y las mayores cargas tributarias generaron la redefinición del negocio hacia otros negocios como los giros, el pago de servicios y la venta de otros juegos. Aunque el negocio de los giros es realmente importante para la sostenibilidad de estos negocios, los operadores territoriales han identificado ciertos riesgos asociados a los movimientos de efectivo.

Por su parte, las apuestas en línea han ganado importancia por el auge del mercado, especialmente en el segmento del mercado de las personas jóvenes. Sin embargo, en este mercado, los operadores legales también identificaron el riesgo de lavado de activos por la falta de trazabilidad de las transacciones, cuando un apostador recarga y retira créditos. Además, reconocen que los jugadores enfrentan riesgos importantes cuando reclaman premios, por la inseguridad de la ciudad y la tenencia de efectivo.

2.4.2.10 Buenaventura

En el caso de Buenaventura, se identificó un nivel de ilegalidad superior para la modalidad de juegos localizados y, particularmente, de METs. Por su parte, los operadores territoriales de chance no perciben un mercado ilegal de chance elevado, si se compara con ciudades como Cali. También se encontró evidencia del auge de las apuestas deportivas ilegales, o *parley.* En términos de control, es importante resaltar el protagonismo de la Alcaldía, al usar métodos de control alternativos, que potencialmente pueden generar un impacto importante.

Teniendo en cuenta que el puerto de Buenaventura es el puerto más importante del país, en el trabajo de campo se manifestó la preocupación por la entrada de máquinas y partes de contrabando. Del total de máquinas y partes que entran por este puerto, una proporción importante se queda en Buenaventura, en donde se ensambla una gran cantidad de máquinas. Un funcionario de la entidad territorial define a Buenaventura como

> "*Una gran zona franca de máquinas tragamonedas"* (Funcionario Secretaría de Seguridad Buenaventura, 16 de marzo 2018)

En cuanto a la distribución de la ilegalidad, se reconoce que hay una gran cantidad de máquinas en zonas rurales o en las zonas más pobres y peligrosas de la ciudad, lo cual crea una barrera para el control. En promedio, cada tienda cuenta con 3 o 4 máquinas y su operación se realiza por porcentajes. Además de las tiendas, existen casinos que en promedio operan 15 máquinas que, en

algunos casos, provienen de los contratos legales de Coljuegos. El mercado ilegal de METs se reconoce como un mercado que funciona de manera simultánea al contrabando de máquinas.

En Buenaventura el chance ilegal funciona en articulación con el crimen organizado. Aunque se reconoce la presencia del chance ilegal, los operadores legales consideran que las rifas ilegales representan un problema más grave, porque se convierten en un foco de violencia, al funcionar a través de estafas y extorsiones. Además, las rifas tienen una estructura más clara, tienen locales, empleados y marcas. Como consecuencia y pese a que las condiciones para la operación legal son de difícil cumplimiento, el operador territorial empezó a vender rifas, para capturar un segmento del mercado.

En la ciudad, el chance ilegal dejó de representar un problema mayor, porque este se trasladó hacia las zonas rurales, en donde es controlado por grupos armados, como es el caso de las disidencias de las FARC. Estos grupos y algunas Bacrim tienen vetado al operador territorial para vender chance o incluso, instalar el negocio de giros en algunas zonas (especialmente rurales).

Desde la alcaldía se llevan a cabo diferentes tareas para el control de la ilegalidad. Por ejemplo, realizan recorridos semanales en conjunto con la DIAN e inspectores de policía para realizar acciones simbólicas de control, dada la limitación normativa que únicamente le da la potestad de decomisar máquinas a Coljuegos. Por otro lado, se manifestó desde la alcaldía un nivel de articulación reducido con Coljuegos. Además, se manifiesta que cuando ETESA tenía sede en Cali, la coordinación era más clara y los procedimientos de control eran más simples.

Igualmente, desde la alcaldía se realiza un censo periódico de las máquinas ilegales, que actualmente registra alrededor de 52 casinos ilegales que operan al menos 8 METs. Por otra parte, se reconocen fenómenos de corrupción alrededor del control de los casinos ilegales, que además representa un problema de seguridad para los funcionarios de la alcaldía.

Otra iniciativa de control podría derivarse de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para recuperar algunas zonas de la ciudad. Sin embargo, esta modificación se enfrenta a varias limitaciones. Al no tener la facultad que tiene Coljuegos para decomisar máquinas, desde la alcaldía se promueven operativos para cerrar establecimientos que no estén autorizados para operar por el uso del suelo. Sin embargo, su impacto ha sido reducido.

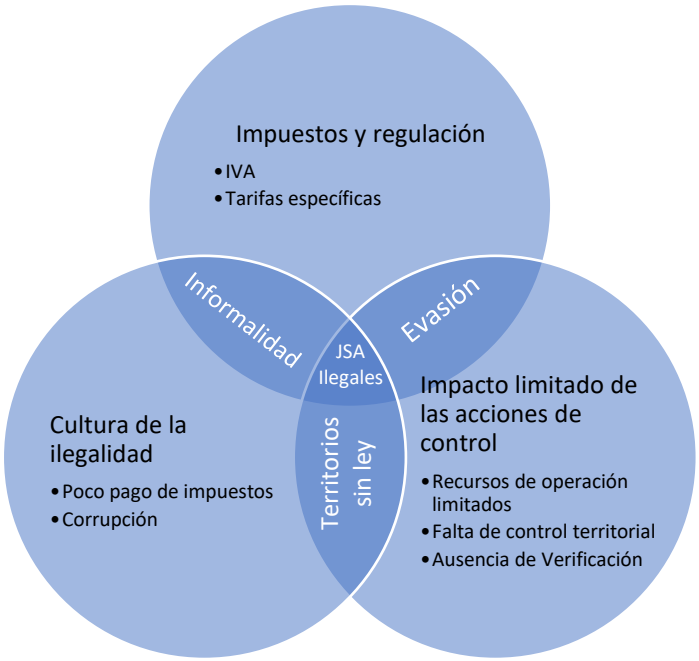
2.4.3 Las causas de la ilegalidad

Las causas de la ilegalidad en los JSA en Colombia son múltiples, varían de región en región y por modalidad de juego. No obstante, es posible identificar algunos factores asociados a la ilegalidad en JSA de manera general, como el nivel de impuestos y la regulación, la cultura de la ilegalidad y el nivel de control por parte de las autoridades. El siguiente diagrama ilustra estas relaciones y a continuación se describen en detalle.

La primera y más obvia de todas las causas de la ilegalidad es el **nivel de impuestos** y de la **regulación**. A mayor regulación y más tasas impositivas, mayor es la diferencia entre la rentabilidad de las operaciones ilegales y las legales. Esto genera un incentivo para burlar las normas, lo que, en ausencia de controles mecanismos de supervisión, alimenta la ilegalidad. Así lo corroboran las percepciones de algunos de los entrevistados durante el trabajo de campo:

El gobierno incurre en un error, ellos están en todo su derecho de cobrar un impuesto que es la lógica de las apuestas. Como la paga el chance, las vainas legales. Lo que pasa es que el gobierno es muy impositivo y le sube al IVA y a los impuestos como quieren. Cada vez que se les da la gana. Por eso es que tienen tanta fuga de tantas cosas, porque se les va la mano, creo yo, con la gente, ¿qué hicieron con el IVA? Lo volvieron a subir. (ilegal, Bogotá)

Gráfica 16 – Causas de la ilegalidad en los JSA en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del trabajo de campo cualitativo

Sin embargo, el nivel de impuestos y regulación no es el único factor que explica la ilegalidad en JSA. Prueba de ello es que la mayoría de los impuestos a los JSA son de carácter nacional, es decir, se cobran las mismas tasas en todas las regiones del país, pero aún así hay diferencias grandes en los niveles de ilegalidad entre las regiones. La existencia de estas diferencias regionales sugiere la influencia de otros factores, diferentes de la regulación, que pueden explicar la ilegalidad en los JSA.

Uno de estos elementos es una **cultura de la ilegalidad**, que en ciertas regiones permea todas las esferas de la sociedad. Esto dificulta la lucha contra los JSA ilegales. En el Eje Cafetero, por ejemplo, una operación para desmontar una red de chance ilegal reveló que individuos con altos cargos en la administración pública departamental estaban involucrados en dicha red de JSA ilegal.

> *"Pero más que la ilegalidad frente a la venta es la cultura de la ilegalidad del mismo ciudadano frente a la compra, la gente no compra en …(operador)… el chance."* (Funcionario SIJIN, 22 de febrero 2018)

> *"Es muy importante en esto ser muy claros en algo, la cultura... o sea es muy distinto el manejo por ejemplo de los juegos, el chance ilegal, todo eso en las ciudades más grandes suponemos municipios certificados, municipios de cuarta... calificados de cuarta cierto, que*

un municipio de sexta, ¿si me entendés?" (Funcionario Gobernación de Antioquia, 31 de enero 2018)

La cultura de la ilegalidad se hace más evidente en regiones con niveles altos de informalidad y una cultura de gobierno poco transparente, como la Costa Atlántica. Cartagena y Barranquilla, dos ciudades que en este estudio son clasificadas como de alto potencial de ilegalidad por tener un alto nivel de juego y bajo recaudo, están ubicadas en departamentos que según el índice de transparencia de las entidades públicas tienen un alto riesgo de corrupción[83].

Otro factor que puede explicar la ilegalidad en los JSA es el desconocimiento de las normas que rigen el sector. En modalidades de juego como el chance y los juegos online, el trabajo de campo evidencia **desconocimiento por parte de algunos de los jugadores** del carácter ilegal de ciertas modalidades de juego. El chance blanco o la "blanquita", por ejemplo, ha existido en los barrios por décadas y es vendido por personas que hacen parte de la comunidad. Esto lleva a que algunos jugadores piensen que es una modalidad legal. De igual forma, la gran mayoría de los juegos en línea no estaban regulados hasta hace algunos meses, por lo que es posible que ciertos jugadores tengan problemas para distinguir la línea entre informalidad e ilegalidad.

Además de las variables ya mencionadas, el **impacto limitado del control de las autoridades** también puede influir en la proliferación de la ilegalidad en algunos lugares. Aunque Coljuegos y las administraciones locales han hecho un esfuerzo por hacer más efectivo y frecuente el control de los establecimientos de JSA, existen municipios y áreas de las grandes ciudades que aún permanecen fuera del radar de las autoridades. Esto como consecuencia de los recursos limitados para ejercer las actividades de control. Para el caso de las METs, la distribución geográfica de los operativos de control e incautación de máquinas ilegales así lo evidencia. Por ejemplo, de los 1.122 municipios que tiene Colombia, en el periodo 2013-17 Coljuegos visitó únicamente 120 municipios para realizar cualquier tipo de control y 112 para hacer operativos relacionados con las METs ilegales.

En Colombia existen barrios, municipios y regiones en donde la presencia estatal es muy tenue, incluso inexistente. En estos lugares casi todas las de actividades económicas operan de forma informal o ilegal, y los JSA no son la excepción. Allí los operadores legales están vetados y la oferta de JSA está por fuera de la ley.

"Hay zonas en donde claramente no pueden ir los legales…" (Operador, 17 de enero 2018)

"Máquinas que ubican en sitios que no tienen permiso de Coljuegos especialmente en sitios no informales o de difícil acceso, barrios en donde no accede mucho la autoridad, o municipios olvidados en donde por allá ahí no hay un funcionario de Coljuegos, por allá no va un policía, por allá no va un supervisor" (Operador, 17 de enero 2018)

En los lugares de baja presencia estatal Coljuegos debe realizar un esfuerzo por formalizar las actividades de JSA y captar parte de los recursos que allí se generan. Aunque, no se debe perder de vista que la intervención de Coljuegos necesita de la coordinación con otras entidades del Estado, que ayuden a avanzar la institucionalización en el territorio. Se trata de lugares como Buenaventura, Tumaco o los barrios más marginales de algunas ciudades, en donde el esfuerzo individual de Coljuegos tendría poco efecto e incluso pondría en riesgo la integridad de los funcionarios

[83] El índice de transparencia de las entidades públicas (ITEP) se calcula de 0 a 100, siendo 100 el máximo de transparencia. Cualquier entidad pública que tenga un ITEP inferior a 60 se considera como de alto riesgo de corrupción. Los puntajes de la gobernación del Atlántico y Bolívar son 58,6 y 57,3, respectivamente.

encargados de hacer cumplir la regulación de JSA si no se hace con el acompañamiento de otras instituciones.

Finalmente, otro factor impulsor de la ilegalidad en JSA que debe mencionarse son las **nuevas tecnologías.** En el chance, por ejemplo, la utilización de dispositivos móviles que "clonan" los servicios legales con aplicaciones paralelas hace que el trabajo de control de las autoridades sea más complejo. Lo mismo ocurre con la utilización de aplicaciones de texto y comunicación, como WhatsApp, para registrar y agregar las apuestas. En las apuestas en línea, el **avance tecnológico** también ha permitido que en la medida que las autoridades cierran páginas no autorizadas, los grupos que controlan estos negocios inauguren nuevos dominios con servidores cada vez más difíciles de rastrear. Se han detectado casos en los que la infraestructura de soporte tecnológico de las operaciones ilegales de JSA está en lugares tan inaccesibles para las autoridades colombianas como Nueva Zelanda o Israel.

2.5 Contrabando

El contrabando se puede definir desde dos perspectivas. La primera tiene que ver con la evasión de impuestos y aranceles, mientras que la segunda se refiere a la entrada de bienes cuya venta está prohibida en el país de destino[84]. El caso de las METs puede obedecer a las dos razones, debido a que, en Colombia las METs deben pagar varios aranceles y además está prohibida la importación de máquinas remanufacturadas. Sin embargo, con la información disponible, no es posible saber si están entrando por contrabando máquinas nuevas o máquinas de segunda.

El contrabando de METs al igual que el de licores, autopartes, textiles o cualquier producto que llega en contenedores a los puertos nacionales es una de las monedas de cambio con que se pagan los alijos de cocaína que llegan a Europa y Norte América. Un país como Colombia que exporta más de mil toneladas de cocaína por año requiere un reflujo de billones de dólares en divisas que permitan reanudar el ciclo de producción de la coca y monetizar ganancias localmente.

Ingresar al país dólares en efectivo no es la manera ni más eficiente, ni más rentable de lavar activos. Las fluctuaciones de la tasa de cambio, la trazabilidad de las operaciones, el riesgo de incautaciones de dólares en puertos, entre otros hacen que las redes de tráfico de cocaína opten por canales diversificados de monetizaciones de sus ganancias, siendo el contrabando la línea principal. Así las cosas, la otra cara de la moneda de las toneladas de droga que salen son los cientos de contenedores de contrabando que ingresan a la economía informal e ilegal de las principales ciudades.

El contrabando tiene además una ventaja adicional y es que genera una rentabilidad adicional, mientras que un fajo de dólares mantiene intacto su valor, un cargamento de contrabando multiplica su valor en su proceso de fragmentación y comercialización. Un ejemplo de esto son las cajetillas de contrabando de cigarrillos chinos que al llegar a puerto en Colombia cuestan $500 pesos y al venderse en las diferentes etapas de la red criminal aumentan su valor, hasta llegar l misma cajetilla a los $2500 pesos en la frontera con Ecuador[85].

[84] Yurekli, A., Beyer, J. de, & Merriman, D. (2013). *Understand, measure, and combat tobacco smuggling* (Working Paper No. 80580). Tomado de www.documents.worldbank.org/curated/en/418961468163740317/Understand-measure-and-combat-tobacco-smuggling

[85] ANDI. (2017). Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia. Bogotá: ANDI. Tomado de: http://www.andi.com.co/Uploads/Informe%20cigarrillos.pdf

Aunque no tenemos estimaciones puntuales del ciclo de valor agregado del contrabando de METs en el país, sabemos que existen en la zona de Buenaventura bodegas especializadas en el ensamblaje de máquinas ingresadas por partes como contrabando (Rico, D., 2018. Entrevistas Cali y Buenaventura). Las piezas pueden entrar de muchas maneras al país, como componentes rescatados de máquinas de segunda o como piezas nuevas subfacturadas. Un aspecto prioritario para las autoridades debe ser desmantelar las redes que ensamblan las máquinas, para lograr interrumpir el proceso critico de generación de valor agregado de las redes criminales, y no tanto buscar en cientos de operativos por todo el país, las METs ensambladas cerca a los puertos y complejos de producción industrial.

El contrabando técnico a juicio de los entrevistados es más significativo que el contrabando abierto, la modalidad de contrabando abierto donde se cruzan por los puertos o las fronteras contenedores enteros cargados de METs parece haberse diezmado. Una posible explicación de este fenómeno es el desmantelamiento por parte de la Policía y la DEA de la organización narcotraficante que utilizaba este medio para lavar activos.

La lucha contra el contrabando técnico es de una enorme complejidad, dado que la unidad del producto (una MET) es subjetiva en términos técnicos, divisible en componentes de consumo masivo (pantallas LED, boards, discos duros) y de una densidad peso/valor muy alto, que facilita su ocultamiento. Los entrevistados coinciden en señalar que el factor crítico de una MET está en los billeteros, que un seguimiento efectivo de este componente puede ser más efectivo.

La señal de alerta se observa en la brecha que existe entre una normatividad muy exigente para la importación legal de METs y los bajos niveles de control al contrabando de piezas o maquinas enteras. Como lo indican las cifras de la POLFA, las aprehensiones en puertos son mínimas y no se reportan capturas o investigaciones por esta modalidad de contrabando.

La radiografía del sistema de control nos muestra que el énfasis se ha centrado en la micro-operación *in situ* de las METs, controles al origen y procedencia de las decenas de máquinas que hay en un establecimiento, pero pocas capacidades se han generado para combatir los canales de contrabando por el que ingresan las decenas de miles de METs que operan ilegalmente.

Una segunda señal de alerta está en las denuncias de los empresarios sobre la transparencia en las operaciones de la POLFA en los controles *in situ*, decenas de entrevistas en diferentes ciudades corroboraron que estos habían mantenido un criterio extorsivo. Cobrando mensualidades a los operadores legales de las METs para no inspeccionar las máquinas, no proceder con las acciones judiciales y no reportar a Coljuegos. Estas quejas también elevadas por los gremios llevaron a la suspensión de las acciones de la POLFA en los casinos.

Ninguno de los extremos es deseable en materia de lucha anti-contrabando, ni una policía que usa los recovecos de la norma a su favor para cobrar corrupción, ni una policía aduanera que tiene vetado el ejercicio de control aduanero. La nueva administración de la POLFA ha priorizado los casos de anticorrupción en la entidad y la denuncia, esta es una oportunidad para repensar el mecanismo de lucha contra el contrabando de METs.

2.5.1 Metodología de estimación

La estimación del contrabando de METs se realizó a través de una metodología que se basa en la comparación de los registros de exportación de los socios comerciales de Colombia con los registros de importación de la DIAN. Además de consultar los datos de la DIAN, se consultó la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) *UN Comtrade*, en la que se encuentran los reportes de todos los socios comerciales de Colombia que exportan mercancía del grupo arancelario de máquinas de juegos accionadas por monedas, billetes o de forma electrónica hacia Colombia en los años 2015, 2016 y 2017.

Según esta metodología, una de las explicaciones de la diferencia entre los reportes puede atribuirse al contrabando. Sin embargo, es importante reconocer que pueden existir otras razones por las cuales existan diferencias entre los reportes. Por ejemplo, los reportes pueden diferir porque el país de destino no necesariamente es el destino final de la mercancía. Por lo tanto, cuando en Colombia se registra más que lo que reporta su socio comercial podría deberse a que el socio comercial reporta el destino final, mientras que en Colombia se reporta toda la mercancía que entra al territorio, sin que este sea necesariamente el destino final.

Además, en la práctica los reportes difieren por factores de la calidad de la información. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que la cifra que se presenta de contrabando está sujeta a la realización de ciertos supuestos, reconociendo las limitaciones que pueden generar. De esta forma, la estimación parte del supuesto que todas diferencias positivas entre lo que reportan los socios comerciales de Colombia en exportación y lo que reporta la DIAN de importaciones se deben eventualmente al contrabando.

En cuanto a la disponibilidad de los datos, es importante resaltar que los registros de exportación de los socios comerciales de Colombia tienen información de las partidas arancelarias a nivel de 6 dígitos (del código armonizado HS), mientras que en Colombia se reporta bajo la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países de la Comunidad Andina (NANDINA) de 10 dígitos[86], en el cual es posible diferenciar entre máquinas de azar (Uniposicionales y Multiposicionales) y máquinas diferentes de JSA. Por esta razón, para efectos de comparación, se analizaron las diferencias entre los registros de la partida arancelaria agregada correspondiente a las máquinas de juego (a 6 dígitos), con las importaciones registradas por la DIAN de las tres subpartidas arancelarias correspondientes a este grupo de bienes[87].

Otra limitación de esta aproximación es que en los registros de exportación y de importación de la DIAN, las subpartidas de máquinas de juego también incluyen la exportación e importación de partes de las máquinas. Debido a que no es posible desagregar estos componentes, el cálculo presentado en esta sección incluye el contrabando de METs, máquinas de juego diferentes a JSA y de partes. También es importante aclarar que en esta estimación no se incluye el contrabando de mesas de casino, debido a que esta mercancía no se encuentra desagregada en ninguna subpartida arancelaria.

Por otro lado, debido a que no todos los socios comerciales de Colombia reportan las cantidades exportadas, fue necesario hacer la comparación con los datos de las exportaciones e importaciones

[86] Este código es una extensión del código armonizado HS.

[87] En Colombia, las subpartidas arancelarias del grupo de 6 dígitos correspondientes a máquinas accionadas por monedas, billetes o medios electrónicos (950430) son: MET uniposicionales (9504301010), MET multiposicionales (9504301090) y Máquinas diferentes a JSA (9504309000)

en dólares FOB[88]. Después de calcular las diferencias por cada socio comercial en dólares FOB, se calculó el valor del contrabando correspondiente a las METs uniposicionales y multiposicionales. Estos valores se calcularon a partir de las participaciones de las importaciones de METs uniposicionales y multiposicionales sobre el total de importaciones de máquinas de juego, que se asumen equivalentes para los flujos de exportación (ver Ecuación 3 y Ecuación 4). Por último, con el valor del contrabando total de METs uniposicionales y multiposicionales y el precio promedio de las máquinas, se calculó el equivalente de este valor en cantidad de máquinas de contrabando.

Ecuación 2

$$\forall\, t = \{2015, 2016, 2017\}$$
$$\forall\, i = 1, \dots, n\ países\ que\ reportan\ información^{89}$$

$$Contrabando_{t,i\ (\$US\ FOB)} = X_{t,i\ (\$US\ FOB)} - M_{t,i\ (\$US\ FOB)}$$

$X_{t,i\ (\$US\ FOB)}$: Valor en dólares FOB de las exportaciones registradas por el país *i* hacia Colombia en el periodo *t*

$M_{t,i\ (\$US\ FOB)}$: Valor en dólares FOB de las importaciones registradas por la DIAN provenientes del país *i* en el periodo *t*

Ecuación 3

$$\forall\, t = \{2015, 2016, 2017\}$$
$$\forall\, j = \{METs_{uniposicionales}, METs_{multiposicionales}\}$$

$$\alpha_{t,j} = \frac{M_{t,j\ (\$US\ FOB)}}{M_{t\ (\$US\ FOB)}}$$

$M_{t,j\ (\$US\ FOB)}$: Valor en dólares FOB de las importaciones registradas por la DIAN correspondientes a cada tipo de METs en el periodo *t*

$M_{t\ (\$US\ FOB)}$: Valor en dólares FOB de las importaciones registradas por la DIAN correspondientes a la partida arancelaria de máquinas de juegos (950430) en el periodo *t*

Ecuación 4

$$Contrabando_{t,j\ (\$US\ FOB)} = \alpha_{t,j} * Contrabando_{t\ (\$US\ FOB)}$$

$$Contrabando_{t,j\ (\#)} = \frac{Contrabando_{t,j\ (\$US\ FOB)}}{Precio\ unitario\ promedio_j}^{90}$$

[88] El valor en dólares *Free On Board* (FOB) permite comparar los dos registros y es una buena aproximación al valor de la mercancía, debido a que únicamente incluye el costo en el que incurre el vendedor al llevarlo al puerto de salida. Es decir, en este valor no se incluyen costos de transporte (de un país a otro), ni aranceles, seguros o fletes.

[89] Es importante aclarar que se utilizó información de los países que reportan exportar máquinas hacia Colombia. Algunos de estos países no aparecen en los registros de importación de la DIAN, lo cual implicaría un potencial de contrabando. Sin embargo, hay unos países que aparecen en los registros de la DIAN, pero no registran información en la base de datos de la OMC.

[90] El precio promedio de cada tipo de MET se obtuvo de las entrevistas con los operadores de juegos localizados.

2.5.2 Importaciones de METs uniposicionales, multiposicionales y máquinas diferentes a JSA

En el sistema de información de la DIAN, se reconoce que las METs uniposicionales y multiposicionales son elementos del régimen de libre importación, con un IVA del 19%, un gravamen del 15% y distintos aranceles por acuerdos internacionales.

Sin embargo, es importante aclarar que, aunque la importación de máquinas nuevas es libre[91], la importación de máquinas con condiciones especiales de mercado (usadas o remanufacturadas) no es permitida. Esto ocurre porque las METs cuentan con un registro de producción nacional en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), por lo que no se aprueban licencias de importación que amparan la entrada de esta mercancía.

Actualmente, las dos subpartidas arancelarias referentes a las METs (Uniposicionales y Multiposicionales) cuentan con empresas nacionales registradas como productoras nacionales. En el primer caso, se encuentra que la empresa *Interactive Game Trading INC, que* está registrada como productora de máquinas tragamonedas con altos estándares de calidad en términos de *Software* y *Hardware,* siguiendo los requisitos técnicos impuestos por Coljuegos, para que estas puedan ser utilizadas en los establecimientos de juego autorizados. Para el segundo caso, existen dos empresas nacionales registradas como productoras de METs multiposicionales: *Interactive Game Trading INC* y *Estrategia y Tecnología del Entretenimiento SAS* que producen ruletas electrónicas[92]. Según los datos de importaciones de la DIAN, únicamente en tres ocasiones en el 2015 y 2016 se concedieron licencias de importación, probablemente por una apelación que demostraba que el producto importado era diferente a los productos nacionales.

La existencia de estos registros limita la autorización de licencias para importar MET de segunda mano, por lo cual su importación representa altos costos para los operadores autorizados por Coljuegos, al tratarse de una mercancía de alto valor, que además tiene elevados costos de importación por el flete, las aduanas, el IVA y los seguros.

En el 2017, se registraron importaciones de la partida arancelaria de máquinas uniposicionales (9504301010) por un valor de 32.9 millones de dólares FOB correspondientes a 48,912 máquinas y partes o accesorios, de las cuales el 67.1% procedía de China. Sin embargo, Estados Unidos representa el 64.5% del total del valor de las importaciones. Por su parte, la subpartida arancelaria de las METs multiposicionales reporta importaciones de 4,119 elementos que alcanzan un valor de 5.8 millones de dólares FOB.

Teniendo en cuenta que en los registros no sólo se incluyen máquinas, sino también sus partes y accesorios, se calculó el peso neto unitario de cada declaración de importación y se excluyeron los registros con un peso inferior a 70 kg[93]. Al controlar por el peso unitario de los elementos importados, se estima que en el 2017 se importaron alrededor de 4,201 METs uniposicionales, 205 METs multiposicionales y 593 máquinas diferentes a JSA.

[91] Para importar una MET nueva no se requiere ni licencia de importación, ni un permiso de Coljuegos. En Colombia, todas las máquinas entran siendo ilegales y después se legalizan modificando o creando un contrato de concesión con Coljuegos.
[92] Registro de Productores y Bienes Nacionales. (2017). [Informativo]. Tomado de http://pbn.vuce.gov.co/consultas_pn/
[93] Se estableció este valor por el peso mínimo de una MET vendida por Mundo Video.

Es importante resaltar que entre el 2015 y el 2016, la devaluación afectó de manera significativa el costo de la importación de máquinas. Mientras que en el 2015 la tasa de cambio promedio fue de $2.701 pesos por dólar, en el 2016 fue de $3.030 pesos por dólar, lo cual representó una devaluación promedio de 12%. Por otro lado, para el 2017, los importadores de METs enfrentaron un costo promedio de $2.392 dólares, de los cuales el 87.7% corresponde al pago de fletes. Adicionalmente, en las declaraciones de importación se encontró que, en promedio un importador pagó $23.3 millones de pesos de aranceles y $71.4 millones de pesos de IVA. Vale la pena resaltar que los pagos de arancel e IVA son altamente volátiles, en la medida en que presentan desviaciones estándar de $ 49.5 y $ 95.5 millones de pesos respectivamente. En total se encontró que, en el 2017, 291 empresas diferentes importaron METs, de las cuales *IGT Foreign Holding*s y *Novomatic* importaron el 27.6% de las máquinas uniposicionales. Por su parte, 509 empresas diferentes importaron METs, repuestos y partes.

2.5.3 Estimaciones de contrabando 2015 – 2017

A través de la metodología descrita, se encontró que en el 2015 el contrabando de máquinas de juego y sus partes fue de $2 millones de dólares FOB, de los cuales el 85% representaba el contrabando de METs uniposicionales y sus partes, 11% multiposicionales y el restante 4% máquinas o partes diferentes a JSA. A partir del precio promedio de una METs, se estimó un contrabando equivalente a 118 máquinas. Además, del total del contrabando de máquinas de juego, se identificó que el 70% provino de Estados Unidos. Es importante resaltar que en este año países como Bielorrusia, Costa Rica, Francia, Panamá y Sudáfrica reportaron exportar máquinas de juego o sus partes hacia Colombia, pero estos países no se registraron en las importaciones de la DIAN, lo cual representa un potencial importante de contrabando. Por otro lado, en algunos países, la DIAN reportó un valor de las importaciones superior al valor reportado en la base de datos de la OMC. Esto podría explicarse por las discrepancias en los registros del destino final de la mercancía, como se discutió en la metodología del cálculo.

Es importante resaltar que esta estimación corresponde únicamente al contrabando abierto de máquinas, ya que representa las mercancías que se exportan al país y que no están en los reportes de Colombia. Por su parte, no es posible estimar el contrabando técnico, debido a que esta clase de contrabando representa la mercancía que entra al país y cuyo reporte se tergiversa para camuflar la entrada de máquinas o pagar menos impuestos.

Para el 2016, se encontró que el contrabando de máquinas de juego y sus partes ascendió a $12.2 millones de dólares FOB. Además, se estimó que el contrabando de METs uniposicionales y multiposicionales fue de 655 y 14 máquinas respectivamente. Del total del contrabando de máquinas, el 85% provenía de Estados Unidos, seguido por el 10% de Letonia y 6% de Corea del Sur. Para este año, se encontraron menos registros en los que la DIAN reporta un valor de importación superior al reportado en *UN Comtrade*.

Por último, para el 2017 se estimó que el contrabando fue de 24.8 millones de dólares FOB, de los cuales el 79% fue de METs uniposicionales. En términos de cantidades, se estima que entraron 1310 METs uniposicionales y 35 METs multiposicionales de contrabando. En este caso, el 93% del valor ingresado por contrabando provino de Estados Unidos.

Tabla 15 – Contrabando de máquinas de juego y MET ($ dólares FOB)

	2015			2016			2017		
Tipo	**%**	**Contrabando**	**Cantidad**	**%**	**Contrabando**	**Cantidad**	**%**	**Contrabando**	**Cantidad**
MET_u*	85%	$ 1.745.922	116	81%	$ 9.821.434	655	79%	$ 19.650.648	1310
MET_m **	11%	$ 221.172	2	12%	$ 1.433.765	14	14%	$ 3.478.022	35
Total	**100%**	**$ 2.061.900**	**-**	**100%**	**$ 12.192.030**	**-**	**100%**	**$ 24.764.150**	**-**

** MET_u: MET Uniposicionales*
*** MET_u: MET Multiposicionales*

Fuente: Elaboración propia con datos de la DIAN y UN Comtrade

2.6 Relación del mercado ilegal de JSA y otras prácticas

2.6.1 El juego ilegal y los grupos criminales

Existen dos tipos de relación entre los grupos criminales y los JSA ilegales. La primera es a través del control territorial. En lugares en los que los grupos o combos son poderosos y ostentan un nivel alto de control territorial, estos establecen exclusividad o franquicias para todos los negocios ilegales que allí ocurren. Las METs y el chance, que son las dos modalidades de JSA más afectadas por la ilegalidad, no están exentas de esta dinámica (CJS, 2018).

En los municipios o barrios en los que los grupos criminales tienen control territorial, es común que los JSA ilegales les pertenezcan o les paguen vacunas. También hay lugares en los que la operación es "mixta" entre legales e ilegales. Allí los combos o grupos pueden tener una política de "mercado abierto", en la que cualquiera pude montar un casino, una sala de juego o vender chance, pero todos pagan extorsión o vacuna, sin distinción entre legales o ilegales.

El segundo tipo de relación entre los JSA y los grupos ciminales es a través de la propiedad del negocio. La operación de JSA, sobre todo ilegal, es una actividad lucrativa que permite mover, multiplicar e incluso lavar efectivo. Por esta razón llama la atención de grupos criminales grandes que están dedicados a la obtención de rentas ilegales en todo tipo de negocios (narcotráfico, extorisón, contrabando, entre otros). En algunas regiones los grandes grupos criminales son los dueños directos del chance y de las salas de juego ilegales.

> *"Eso es parte para mí de lavado de activos, porque es una máquina muy cara. eso no es que cualquier persona lo vaya a poner. y la cantidad de casinos que pusieran en estos 5 años."* (Funcionario Gobernación de Antioquia, 30 de enero 2018)

> *"El narcotráfico, entran los dólares y los meten por ahí, aunque no tengan juego, los ponen como jugadores, es que es así"* (Funcionario Gobernación de Antioquia, 30 de enero 2018)

2.6.1.1 La relación entre los JSA y los grupos criminales en el territorio

En mercados grandes y con presencia fuerte de las autoridades, como Bogotá, el negocio ilegal de JSA no está controlado por una sola organización o grupo. En estos lugares el control territorial funciona por zona y por modalidad de juego.

"En Bogotá la distribución no aquí es por celdas, por zonas, por barrios en donde este clan o esta familia tiene esas dos olladas que llaman" (Operador, 8 de marzo 2018)

En el Eje Cafetero, por ejemplo, los combos o bandas criminales no tienen un nivel importante de control territorial, pero por la escala de las operaciones de chance ilegal, es posible que haya grupos poderosos involucrados.

"Van a encontrar aquí paramilitares, bandas criminales gota a gota y también pueden encontrar personas normales, pueden encontrar políticos, en un operativo que se hizo hace poco en el Eje Cafetero había un diputado, un concejal" (Operador, 17 de enero 2018)

En ciertos municipios o zonas de grandes ciudades en las que el control territorial de los grupos criminales es fuerte se dificulta la operación de los JSA legales.

"Creo que se ha dado este fenómeno que la banda criminal le prohíbe a la empresa legal que vaya a trabajar en cierto territorio y no la deja trabajar" (Operador, 17 de enero 2018)

Sin embargo, los operadores legales se han adaptado a esta situación para que sus fuerzas de ventas puedan estar en lugares con condiciones de seguridad complejas.

"Hay sitios que uno sabe que son difíciles y tiene gente especial para allá, gente hasta el mismo barrio para que esté allá" (Operador, 19 de febrero 2018)

"La gente que trabaja allá toca dejarlos que sean de ese sector para que los conozcan. Sitios como ciudad Bolívar en Bogotá" (Operador, 19 de febrero 2018)

Debido a la flexibilidad de los operadores legales para la adaptación, es poco común que no puedan ingresar a un municipio o a un barrio, aunque en ciertas ciudades y en ciertos municipios, en particular en Antioquia, el acceso sí está vedado por los grupos criminales locales.

"Pero allá … (en Soledad) … como el mercado lo manejaban a sangre y fuego, se meten y bueno se metieron y no hay nada que hacer y nosotros tenemos nuestros locales y hasta ahora no nos han vedado o vetado en algún lado, pero de pronto en Medellín pasa eso, porque allá los combos eso es otra cosa." (Operador, 8 de marzo 2018)

En los lugares en los que los operadores legales no pueden trabajar, el negocio de los juegos está controlado o bien directamente por los grupos criminales o por operadores ilegales que deben pagar a los grupos criminales para poder trabajar allí.

"-Para que lo dejen trabajar tiene que pagar, para que lo ampare.

-E: Ah para que ese ilegal trabaje lo extorsionan

-Sí lo extorsionan" (Operador, 22 de enero 2018)

El pago por la extorsión a los operadores ilegales para operar en ciertas regiones en las que la informalidad en JSA es elevada puede ser una fuente considerable de ingresos para las bandas criminales que controlan el territorio. De esta manera los JSA podrían estar financiando el terrorismo y otras actividades criminales más complejas.

"… (el volumen del chance ilegal) … está alrededor de 25.000 millones de pesos, de los cuales el 40% era pagados por extorsión al Clan del Golfo" (Operador, 8 de marzo 2018)

Por último, en los municipios o barrios en los que las condiciones de seguridad que proveen las autoridades legítimas no son buenas y no hay un actor armado ilegal con dominio claro del territorio, las salas de juego tienen problemas de seguridad que dificultan su operación. Sufren atracos frecuentes. Por esta razón para los operadores legales es difícil funcionar en zonas periféricas de las

grandes ciudades. Esta situación afecta sobre todo a los operadores pequeños de las grandes ciudades, que tratan de instalarse en las zonas comerciales de cada barrio, en las calles más transitadas, pues el transeúnte peatonal es su consumidor objetivo.

> "Yo he tenido 2 atracos en las últimas dos semanas. Uno en Villas de Granada y 1 en Candelaria la Nueva." (Operador, 22 de enero 2018)

2.6.1.1.1 Los JSA y las grandes organizaciones criminales

La existencia de algunas modalidades de JSA ilegales, como las máquinas tragamonedas ilegales, está tan asociada a los grupos criminales, que en algunos lugares combatir las METs se ha vuelto sinónimo de combatir a las organizaciones criminales.

> *"Han hecho operativo. En el momento en que surge, en que encuentran una máquina de estas la decomisan. Mire es que resulta que las máquinas de juego la mayoría son de grupos ilegales."* (Funcionario Oficina de Fiscalización Itagüí, 31 de enero 2018)

Los grupos criminales explotan lugares con jurisdicción ambigua o escasa presencia de las autoridades, como las fronteras departamentales o las regiones apartadas, para establecer allí todo tipo de negocios, entre los que se incluyen los JSA.

> *"Es municipios que están fronterizo autos departamentos es donde más ha crecido el juego ilegal"* (Funcionario Secretaría de Hacienda Córdoba, marzo 2018)

La investigación cualitativa indica que la existencia de carteles criminales relacionados con los JSA está concentrada principalmente en el departamento de Antioquia y en la región de la costa Caribe.

Sin embargo, debido al nivel de sofisticación y peligrosidad de estas organizaciones es difícil saber a ciencia cierta cómo operan. Los operadores legales no se atreven a hacer denuncias en contra de esos carteles por temor a las retaliaciones.

> *"Un tema que no es fácil de abordar, porque sí se conocen. Desafortunadamente hemos tenido inconvenientes precisamente por hacer esas denuncias, pero sí se conocen. En la Costa se conocen algunos y están identificados quiénes son. Lo mismo en Antioquia también se conoce quiénes son."* (Operador, 22 de enero 2018)

> *"Sí usted no se mete con ellos, puede que no tenga ningún inconveniente. Si usted hace mucha presión para que los ataquen y para que las autoridades ataquen en el juego ilegal le toca empezar a cuidarse"* (Operador, 17 de enero 2018)

La presencia de grupos criminales tiene varias consecuencias para la industria de JSA. Una de ellas que la ilegalidad es más resistente. En lugares en donde operan mafias y carteles, las acciones de control de las autoridades tienen un efecto únicamente temporal en la estructura del negocio.

> *"Por ejemplo, en Bello, que cierran esos salones y a los 8 días está la maquinaria nueva totalmente, porque sabemos que existen casi carteles en ese tema."* (Operador, 22 de enero 2018)

También existe evidencia de la conexión entre el juego ilegal y otras actividades criminales. Las organizaciones criminales, cuando adquieren el control sobre un territorio, operan o cobran por operar todas las actividades lucrativas de ese territorio.

> *"Aquí van a encontrar que esto por lo general no son personajes muy distinguidos, son personas que revuelven esta actividad de la ilegalidad con otro tipo de actividades. Entonces*

ustedes van a encontrar acá en muchas regiones que ha rebajado, pero hay militares metidos en esto, bandas criminales" (Operador, 17 de enero 2018)

Existen también lugares en los que la evidencia indica que el negocio de las máquinas tragamonedas ilegales, por ejemplo, es mayoritariamente de propiedad de los dueños de los locales en donde estás operan. Es decir, se trata de un negocio cuya propiedad no está centralizada en una gran organización criminal, sino que ésta diseminada entre los dueños y arrendadores de los locales comerciales de los barrios.

"Para mí no son grandes operadores ni grandes mafias o grandes grupos, aunque sí obviamente están haciendo un delito de monopolio rentístico y muchas otras cosas, pero puede ser el tendero o el billarista que arrancó con tres máquinas en su local, le funcionó y puso otras dos y tiene 20 o 30 máquinas." (Operador, 31 de enero 2018)

2.6.1.1.2 La operación de las autoridades

La resiliencia de algunas operaciones de juegos ilegales hace pensar que la incautación de máquinas no es una herramienta del todo efectiva para luchar contra las organizaciones criminales que controlan el negocio de los JSA. Existen casos en los que incluso en que días después de que Coljuegos ha realizado operativos e incautado máquinas, los negocios ilegales aparecen de nuevo en los mismos locales con máquinas nuevas.

"No, siempre están en los mismos puntos y los han cerrado, inclusive se les han llevado las máquinas, Coljuegos muchas veces los logra coger y se les llevan las máquinas y al mes vuelven y surten con otra maquinaria" (Operador, 22 de enero 2018)

Para estos casos es necesario una mayor coordinación de las autoridades para aplicar de instrumentos legales más drásticos como la extinción de dominio, el lavado de activos o el enriquecimiento ilícito contra estas operaciones ilegales. En ese sentido, puede hacerse una recomendación sobre el pago de incentivos. En varios departamentos las autoridades coinciden en que la efectividad de las investigaciones y las acciones de control está ligada a la posibilidad de pagar para obtener información más detallada, que permita construir casos complejos.

"Cuando usted los pone así sencillitos, microtráfico, consumo lo sueltan ahí mismo, que es lo que le pasa a Medellín. En cambio, nosotros no, las operaciones de nosotros son de alto valor porque se trabaja con pago de informantes, testigos, de todo." (Funcionario Gobernación de Antioquia, 30 de enero 2018)

No obstante, a pesar de que la ilegalidad en JSA es un fenómeno de envergadura y generalizado en muchas regiones, no debe perderse de vista que la acción de las autoridades puede jugar un papel clave para reducirlo y controlarlo. En algunos lugares, como en Itagüí, el control de las autoridades es efectivo, lo que reduce la presencia de organizaciones criminales y a la vez hace más difícil el establecimiento de negocios de JSA ilegales. Estos casos deben tomarse como ejemplo.

"Aquí en Itagüí esa parte es muy controlada. No se ve como en otras partes de otras ciudades en donde usted va por el barrio y hay un tipo con un megáfono ofreciendo rifas, aquí no." (Funcionario Oficina de Fiscalización Itagüí, 31 de enero 2018)

2.6.2 Riesgo de lavado de activos en la operación de los JSA

Desde hace 25 años cuando se promulgaron las primeras recomendaciones internacionales para la gestión del riesgo de Lavado de Activos a nivel financiero, conocidas como las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el sector de los casinos y las apuestas ha estado siempre como uno de los sectores de más alto riesgo para el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la evasión tributaria.

En la segunda revisión de las recomendaciones de GAFI del año 2003 se fijaron criterios específicos que ampliaron la recomendación 12 para incluir a los casinos como sujetos obligados de reporte, una obligación que recaía sobre muy pocas actividades económicas y profesionales. Así mismo en el modelo general de valoración de los riesgos de lavado del Banco Mundial, el tratamiento al sector de casinos y juegos de azar se desarrolla en el módulo 7 denominado de Vulnerabilidad de Actividades y Profesiones No-Financieras Designadas o APNFD (World Bank, 2015).

En el contexto internacional este sector ha sido resaltado como de alto riesgo de lavado en la mayoría de las evaluaciones anti-lavado del GAFI, esto ocurre no solo para países con normatividad frágil e incipiente como Colombia, sino también en las democracias más estrictas en sus controles financieros. Como lo indica la siguiente grafica países como Reino Unido, Canadá, Unión Europea (miembros de GAFI), Australia y Estados Unidos son algunos de los muchos que ponderan este sector de la economía en lo más alto de los niveles de riesgo a la integridad financiera.

Gráfica 17 – Países que clasifican el sector de JSA con nivel alto de riesgo de integridad financiera

	México	Reino Unido	NRS*	OECD	GAFI	Aruba	Canada	Australia	Hong Kong	Singapur	Estados Unidos	FIP
Comercializadoras/ arrendadoras de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, servicios de Blindaje	×		×		×			×				
Notarías, Transmisión de Derechos sobre Inmuebles	×				×		×					
Juegos y sorteos, apuestas al por menor (juego no regulado), casinos (juego de azar regulado)	×	×	×		×		×	×		×	×	
Metales, Piedras, Joyas, Relojes, Casas de Empeño	×		×		×		×	×		×		

Fuente: Rico et al, Metodología RRAM. Módulo 3. Página 20.

En las cuatro evaluaciones internacionales que ha tenido Colombia a su sistema anti-lavado (2002, 2004, 2008 y 2017)[94] una recomendación recurrente ha sido la de elevar los mecanismos de control financiero a los casinos y juegos de suerte. Esto como reflejo de las vulnerabilidades de este sector que maneja altos volúmenes de efectivo, baja trazabilidad de las operaciones, anonimato de clientes y propietarios de las empresas, vinculación con actividades al margen de la ley (apuestas ilegales, préstamos clandestinos, entre otros), además de la incidencia del contrabando y la corrupción.

[94] Ministerio de Justicia, Unidad de Análisis Financiero (UIAF), & Universidad del Rosario. (2016). Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (No. Resumen Ejecutivo). Tomado de: https://www.uiaf.gov.co//recursos_user///2017/sae/Resumen%20Ejecutivo%20Informe%20Final%20ENR%202016%20-%20VFinal.pdf

Estas condiciones de mayor control han marcado negativamente a los empresarios de este sector en el sistema financiero, donde las entidades bancarias les han restringido el acceso a servicios de cuentas bancarias y tarjetas de crédito (tanto a nivel personal como empresarial) buscado blindarse ante los órganos de control y no estar expuestos a operaciones de Lavado de Activos. Como lo señala un empresario del sector de juegos localizados

> *"el regulador tomó la decisión hacer el recaudo a través del Banco de Bogotá, uno no entiende cómo el dinero que producen los empresarios es válido para recaudar lo de ellos, pero tú vas a abrir una cuenta para una empresa de estas porque no es un cliente objetivo, pero obviamente uno sabe que hay otras consideraciones totalmente diferentes (…)" "el Banco de Bogotá es muy complicado, no nos abre cuenta, a nosotros muchas veces nos toca sacar la plata del Banco BBVA y trasladarla hasta el Bogotá para pagar "* (Operador, 22 de enero 2018).

Es importante señalar que quienes más sufren el peso del lavado de activos en el sector, son la mayoría de los operadores del sector que operan bajo los parámetros de la legalidad y quienes deben competir en condiciones desventajosas frente a empresas criminales de lavado que operan con flexibilidad y casi total impunidad[95].

Inicialmente en esta investigación el Lavado de Activos no era un eje central del trabajo de campo ni del análisis, pero dada la recurrente información y referencias obtenidas sobre las complejidades en la relación entre los operadores ilegales, los delitos fuente de lavado de activos y el "dumping criminal", el equipo de investigadores considero necesario profundizar en este tema.

En este capítulo más que presentar un diagnóstico integral de las dinámicas del riesgo de lavado de activos en el sector de las apuestas y juegos de azar, lo que se busca es generar una reflexión profunda en torno al tema, que permita mejorar el diagnóstico y promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales para combatir este flagelo. Tomar medidas más asertivas contra el lavado de activos debe ser un esfuerzo combinado tanto desde la esfera pública como desde la privada. Cabe señalar como se específica en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "que todas las personas naturales y jurídicas tienen un rol desde el punto de vista de la prevención y detección en el sistema que hagan frente a este delito que sigue siendo considerado como uno de los de mayor riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo" (DNP, 2014, página 511).

Este capítulo presenta algunas de las características asociadas a la ilegalidad vinculada con el Lavado de Activos en los juegos de azar y apuestas, ordenado de la siguiente manera: Primero se detallan las principales características que hacen atractivo al sector para la movilización de activos de origen ilegal, posteriormente se tipifica de manera muy general la naturaleza del Lavado de Activos en el sector. Tercero, se exponen algunas señales de alerta frente a riesgos emergentes de Lavado de Activos y por último se presentan unos comentarios generales sobre la normatividad y la regulación Anti-lavado.

2.6.2.1 Características que facilitan el lavado de activos en las apuestas y juegos de azar en internet

[95] Según investigaciones recientes de DeJusticia (2017) y la FIP (2018), aproximadamente de cada 600 investigaciones anti-lavado que se inician en la Fiscalía General de la Nación, solo tres (3) termina en una condena y solo una (1) implica una detención intramuros en centro penitenciario.

No existe una causa exclusiva que identifique el riesgo del lavado de activos en este sector de las apuestas y los juegos localizados, esto ocurre más por la combinación de múltiples factores que convergen en las operaciones ilegales en el sector y una serie de dificultades que obstruyen la acción de la justicia. El modelo de análisis de vulnerabilidades y disuasivos para la medición regional del lavado de activos denominado RRAM[96] (por sus siglas en Ingles) nos brinda unas herramientas para enfocar el análisis en aquellas características de mayor trascendencia en la gestión del riesgo de un sector económico a nivel regional o nacional (Rico et al, 2018).

La metodología RRAM de lavado identifica 11 variables que facilitan el lavado de activos en un sector de la economía y de cuya ponderación depende el nivel de riesgo de un sector, estos criterios son: manejo de efectivo, bajos costos de entrada, ubicación, horarios, manejo de otras divisas, autonomía para el lavado, reputación del sector, complemento informal, dumping criminal, certeza en el precio y "know how" requerido para operar. A continuación, se hace una breve descripción de estas variables de vulnerabilidad a partir del trabajo de campo y las entrevistas.

De la caracterización (muy general) de las vulnerabilidades frente al lavado de activos que se exponen en el *Anexo 7: Variables que facilitan el lavado de activos* que siguen la metodología RRAM, se resume que en diez de las once variables existe un factor de riesgo alto para el sector de los juegos de azar y apuestas. Como dato comparativo se resalta que en ningún otro sector analizado utilizando esta metodología (empresas de vigilancia, casas de cambio, constructoras y ganadería, entre muchas otras) la ponderación de la vulnerabilidad había sido tan alta.

2.6.2.2 Señales de alerta

Dentro del sector de los juegos y apuestas existen diferentes segmentos de mercado, cada uno de ellos con vulnerabilidades diferentes y patrones específicos en el riesgo de lavado de activos. Esta sección presenta algunas de las señales de alerta obtenidas durante las entrevistas de campo y la observación, no es un análisis exhaustivo de todos los factores de riesgo en cada uno de los sectores de los juegos de azar y las apuestas, es tan solo un análisis de algunos factores que observamos como críticos y sobre los cuales esperamos atraer la atención del regulador y los empresarios.

2.6.2.2.1 Giros anónimos que simulan apuestas en línea

La ampliación de los servicios de los operadores de chance y juegos novedosos que han diversificado su portafolio de servicios para incluir giros financieros nacionales y las apuestas en línea, además del recaudo de servicios públicos y pagos de subsidios del Estado, entre muchos otros productos. Ha generado unas mejores condiciones de acceso a transferencias financieras para un sector de la población no bancarizada, este traslado de clientes también implica unos riesgos asociados a las transferencias de dinero por la vía de los giros y la doble condición de un operador de juegos de azar como intermediario financiero.

Las reglas para el control de los giros nacionales están especificadas desde hace muchos por la UIAF y las circulares de la Superintendencia Financiera para mitigar los casos de "pitufeo" (fragmentación de giros de grandes sumas en múltiples operaciones de bajo valor que no excedan el límite y no levanten sospecha), en este sentido los operadores de apuestas no tienen un riesgo diferente o

[96] Rico et al, 2018. *Metodología para la evaluación regional del riesgo*. Working Paper. Ministerio de Justicia y del Derecho, FIP y Lozano Consultores.

superior al de cualquier otra compañía que preste los servicios de giros de efectivo. Los menores costos de transacción que le ofrecen a los usuarios han trasladado cada vez más a los usuarios a este tipo de servicios en donde los bancos han perdido participación.

La señal de alerta surge del nuevo mecanismo de apuestas en línea, donde el cliente crea una cuenta como apostador y cancela en efectivo unos créditos que podrá usar en las apuestas deportivas, y cuando lo desea monetiza los recursos restantes. Las cuentas de apuestas en línea (pines) funcionan de manera similar que las recargas de celular que se puede hacer de manera anónima por cualquier persona y en cualquier lugar del país a un número (o pin), es decir que una persona que abre un código de apuestas en Cali puede recibir créditos de apuestas en Riohacha, Bogotá o Pasto, sin que quede ninguna trazabilidad de quien aporto los recursos.

En la normatividad actual no están limitados los montos de las "recargas" a las apuestas en línea, ni están obligados los titulares de la cuenta a identificarse para efectuar estas recargas. Esto genera que en la práctica el sistema pueda operar como un sistema de giros, es decir una persona (o varias en diferentes lugares) hace una recarga a un pin de apuestas en línea y otra persona lo monetiza al liquidar su saldo de apuestas disponible. En las entrevistas con empresarios del sector no se observaron grandes movimientos de dinero por esta vía (que es muy reciente) pero si un crecimiento significativo, dado que le permite hacer giros sin pagar comisión.

En síntesis, la forma de registro y recarga de las apuestas en línea permite hacer giros no solo de manera gratuita simulando apuestas en línea que no se realizan, sino además de manera completamente anónima para la empresa de apuestas y el regulador. Esta ventaja financiera más temprano que tarde será aprovechada por las redes criminales, (como en su momento se dio con las recargas de celulares desde otros países), considerando que las organizaciones delictivas permanente demandan servicios de traslado de efectivo y lavado de activos.

Es necesario y con criterio de urgencia establecer los límites a los montos de las apuestas en línea que se hacen con efectivo, igualmente obligar el registro no solo de quien crea la cuenta sino de todo aquel que abona recursos a un pin, en el mismo sentido que operan los giros y por último determinar (en conjunto con la Superfinanciera) la manera como los saldos de apuestas en línea operan como depósitos de valor, tanto para efectos de control de lavado de activos como de evasión tributaria.

2.6.2.2.2 Giros internacionales en la Red de Chance

Hay una paradoja en materia de control de lavado de activos y acceso a los servicios del sistema financiero, por un lado, el Estado debe buscar el bienestar de los ciudadanos de menores ingresos que requieren recibir dinero del exterior con menores costos de intermediación y mayor acceso por ejemplo poder cobrarlo sin salir del barrio. Por otro lado, las normas Anti-lavado refuerzan permanentemente la normatividad de la debida diligencia y el conocimiento de origen y destino de las divisas que se transfieren.

Ante esta paradoja de acceso versus control, se observa que los bancos son una opción más sólida en materia de control anti lavados, con oficinas de cumplimiento más robustas y una capacidad probada durante de décadas de análisis de datos y operaciones. Sin embargo, sus altos costos de transacción en operaciones (especialmente de bajos montos) para los clientes, al igual que los

mayores requisitos que generan procesos más largos, han generado la migración de un segmento de clientes a canales alternos (legales e ilegales).

En contraste la red de giros de los operadores de chance ofrece menores costos, mayor accesibilidad y celeridad, pero representan un riesgo de lavado de activos mayor, en la medida que se dispersa la responsabilidad y mantiene una estructura de control más liviana que la del sector bancario.

Recientemente las empresas del chance han iniciado[97] los trámites y montaje logístico para aprovechar su amplia red nacional y operar giros internacionales, un segmento que está en auge y muestra un incremento en el área de remesas. El regulador del componente de los giros internacionales es la SuperFinanciera que ha considerado que los solicitantes cumplen los requisitos para este tipo de servicios, sin embargo, aún está por determinar los términos en que este tipo de giros se enlazan con operaciones de apuestas o demás servicios que los operadores proveen en sus locales.

Hasta el momento la regulación de los giros que operan empresas de chance se ejerce fragmentada es decir cada entidad reguladora (Coljuegos, Superintendencia, UIAF) genera sus propios requisitos, exige sus reportes y se comparte poca información sobre los perfiles de riesgo y acciones prioritarias. El salto de las empresas de chance (que tienen uno de los perfiles más alto de riesgo de lavado) a la operación de giros internacionales debería ser un tema que refuerce el trabajo interinstitucional y permita a este sector (y sus clientes) acceder a servicios de menor costo y calidad en la operación de remesas, sin aumentar el nivel de exposición al riesgo de lavado de activos.

2.6.3 Mercado legal de MET, competencia con el mercado ilegal y relaciones con comportamientos delictivos

El mercado de Juegos de suerte y azar tiene una dinámica con una alta relación con las economías locales, particularmente, las METs responden positivamente a las condiciones de mercado de los municipios. Más adelante se analiza al detalle, utilizando modelos de regresión lineal, cuáles son las interacciones entre el mercado legal y el mercado ilegal de METs con variables municipales como la población, el valor agregado y los eventos delictivos.

Se encontró que la relación del mercado legal es positiva con el tamaño de la población de los municipios y con el ingreso municipal, y más fuerte que las relaciones del mercado ilegal. Por otra parte, se encuentra evidencia que indica que el mercado ilegal de METs está relacionado, o al menos mucho más que el mercado legal, con comportamientos delictivos. Sobre este tema se ahondará más adelante.

El modelo indica además que la presencia de METs ilegales está asociada a una disminución de la presencia de las METs legales, aunque es imposible determinar la magnitud de este efecto debido a que la variable que define el mercado ilegal (METs incautadas), es únicamente una aproximación (proxy) al tamaño real del mercado ilegal.

Por otra parte, al analizar las cifras que se presentan en esta sección, se debe tener en cuenta que la oferta de METs legales para el año 2017 estaba distribuida únicamente en 390 municipios. Es

[97] Al momento de las entrevistas no habían iniciado aun, pero ya tenían los permisos y esperaban hacerlo en el segundo semestre del 2018.

decir, hay poco más de 700 municipios que no tienen oferta legal de METs, por lo que toda máquina que se encuentre en estos municipios es en principio ilegal.

2.6.3.1 Relación de los JSA-METs legales e ilegales con las economías municipales.

Las variables que se utilizan para las estimaciones del mercado legal, del mercado ilegal y las relaciones con algunos delitos se detallan el la ***Tabla 16***:

Tabla 16 – Variables de interés

Variable	Definición
METs Legales	Representa la cantidad de máquinas legales en cada municipio. Esta variable es construida a partir de la base de datos de inventarios de contratos de MET de Coljuegos con vigencia al 2014. La construcción de la variable consistió en determinar si cada MET estaba habilitada para funcionar para cada año, teniendo en cuenta la fecha de inicio de operaciones de la máquina y el fin de estas.
METs incautadas	Indica la cantidad de METs incautadas por Coljuegos para cada año por municipio. En primer lugar, debe considerarse que esta variable es tomada como una variable proxy del mercado ilegal. La variable sólo captura una proporción, desconocida, del mercado ilegal total.
Población	Se refiere a la población por municipio para cada año: Información y estimaciones del DANE.
Valor agregado	Esta variable indica el valor agregado por municipio. Esta es construida por el DANE para los años 2012 – 2016, para el año 2017 se realiza la proyección extrapolando el crecimiento promedio de los 5 años anteriores y se deflacta tomando como año base 2013. El propósito de utilizar esta variable es tener una variable proxy del ingreso por municipio.
Tasa de homicidios	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes por municipio para cada año. Fuente: Medicina Legal - Forensis
Violencia intrafamiliar	Tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes por municipio para cada año. Fuente: Medicina Legal - Forensis
Violencia interpersonal	Tasa de Violencia interpersonal por cada 100.000 habitantes por municipio para cada año. Fuente: Medicina Legal - Forensis
Extorsiones	Número de extorsiones por municipio, únicamente está disponible para el año 2017. Fuente: Policía Nacional.

Fuente: Elaboración propia

Las regresiones que se presentan en esta sección estiman las relaciones existentes de las METs legales e ilegales, su relación con las economías municipales y los delitos. Estos ejercicios fueron posibles para 87 municipios con los que se cuenta con información sobre oferta legal e incautaciones de METs, para algunos de estos se utilizan múltiples registros en el caso que tengan información completa para distintos años. Es importante aclarar que estos ejercicios no implican relaciones de causalidad, sino únicamente correlación entre variables.

2.6.3.1.1 Mercado legal

En primer lugar, debe resaltarse que el modelo logra explicar el 91% del comportamiento de las METs e indica que tienen una relación estadística significativa con el tamaño de la población y el valor agregado de la economía. Frente a la última relación indicaría que un aumento del ingreso generaría un aumento de la oferta legal de JSA-MET. Se estima que se requiere de un aumento de $12 mil millones de pesos del valor agregado municipal para que la oferta potencial de METs aumente en una máquina. El modelo también indica que hay una relación (funcional) entre máquinas y población de aproximadamente 11.8 METs por cada 10.000 habitantes. Por supuesto cada uno de estos efectos (ingreso y población) tienen una interpretación individual, pero estos

efectos llevados a la realidad deben tener en cuenta ambos efectos simultáneamente, es decir que sería incongruente, en condiciones normales, un aumento de la población sin un aumento del valor agregado y viceversa.

Tabla 17 – Regresión METs legales

Variable dependiente: METs Legales 156 observaciones Significancia global R^2: 0.9121 Raíz Error cuadrático medio: 1225,4				
Variable	**Coeficiente**	**Error estándar**	**Estadístico t**	**P - valor**
METs incautadas	-3,18	1,19	-2,66	0,009
Población	0,001	0,0003	2,98	0,003
Valor agregado	0,08	0,02	4,33	0

Fuente: Estimación propia con datos del DANE y Coljuegos

De otra parte, la relación de las METs legales con las ilegales es negativa y estadísticamente significativa. Esta relación muestra que por cada máquina ilegal se pierde el mercado de aproximadamente tres máquinas legales, esto es, por supuesto, incongruente y es un resultado que debe leerse con cuidado, principalmente por que la variable de METs ilegales representa, en realidad, las incautaciones realizadas por Coljuegos y no el tamaño real del mercado ilegal. Puesto que la variable METs ilegales solo recoge una proporción del mercado, debe asumirse que el estimador está sobreestimado, es decir, que indica que el efecto por máquina ilegal es mucho más fuerte de lo que en realidad es, pero revela el efecto negativo de las METs ilegales sobre el mercado legal.

2.6.3.1.2 Mercado Ilegal de MET's

Tabla 18 – Regresión METs ilegales

Variable dependiente: METs incautadas (proxy de METs ilegales) 156 observaciones Significancia global R^2: 0,8440 Raíz Error cuadrático medio: 81,112				
Variable	**Coeficiente**	**Error estándar**	**Estadístico t**	**P - valor**
METs legales	-0,01	0,0052	-2,66	0,009
Población	0,0001	0,00002	3,89	0
Valor agregado	0,003	0,001	1,96	0,052

Fuente: Estimación propia con datos del DANE y Coljuegos

El mercado ilegal, por su parte, responde de una manera mucho más débil al crecimiento de las economías municipales tanto en el tamaño de la población (agentes de demanda) y en términos de ingreso (valor agregado). El mercado ilegal responde negativa y significativamente al mercado legal, es decir, que entre mayor sea el mercado legal menor será el mercado ilegal.

Ambas estimaciones generan una visión mucho más amplia al tomarse de manera simultánea, por ejemplo, al calcular proyecciones sobre todos los municipios del país, se podrían considerar algunos comportamientos por parte de las autoridades en términos de ampliación del mercado legal (y el desplazamiento del mercado ilegal vía competencia) y aumento de la cobertura de inspecciones para la incautación de METs.

Estas proyecciones en primer lugar indican que la captura de METs ilegales a nivel nacional, si se amplía la cobertura de inspección, podría llegar a más de 5.000 MET. Por supuesto, la viabilidad económica de dicha inspección es un reto, pues además se debería llevar de la mano un aumento de la oferta de METs legales. En algunos municipios la ilegalidad está en principio explicada por la ausencia de una oferta legal: entre 2013 y 2017 en 17 municipios que no tienen oferta de METs legales se incautaron 418 METs. Por supuesto, al considerar estos cálculos se debe ser consciente de la subestimación de las maquinas ilegales y de que estos fenómenos de ilegalidad están asociados en forma particular con los comportamientos idiosincráticos de cada población, como las preferencias sobre los JSA.

2.6.3.1.3 Relaciones de los delitos con el mercedo de METs legales e ilegales

Se realizaron una serie de ejercicios econométricos que estiman si hay relaciones entre las METs legales e ilegales y los delitos. Al respecto se realizan 4 ejercicios que relacionan las METs con los homicidios, la violencia interpersonal, intrafamiliar y las extorsiones, todas estas a nivel municipal. Como un hecho general las limitaciones de información no permiten encontrar estimadores que aseguren que las relaciones que se describen sean causales y estadísticamente significativas, por lo cual tan sólo se muestra como una evidencia estadística débil que no demuestra dichas relaciones, a continuación, se dejan únicamente los estimadores para las variables de interés.

Tabla 19 – Efecto de las METs legales e ilegales sobre comportamientos delictivos

	METs	Coeficiente	Error Estándar	Significancia (p-valor)
Homicidios	Legales	0.002	0.003	0.465
	Ilegales	0.057*	0.027	0.037
Violencia intrafamiliar	Legales	0.026	0.020	0.195
	Ilegales	0.306	0.213	0.154
Violencia interpersonal	Legales	0.039	0.031	0.205
	Ilegales	0.469	0.324	0.151
Extorsiones	Legales	0.047*	0.011	0.000
	Ilegales	0.250*	0.109	0.030

Fuente: Estimación propia con datos del DANE, Coljuegos, Médicina Legal y Policía Nacional

Los modelos realizados indican que las METs ilegales están estadísticamente asociadas a fenómenos delictivos respecto a las legales. Esto se ilustra mejor al mirar cada caso. Por ejemplo, respecto a la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes se encuentra que la presencia (magnitud) de METs

ilegales tiene un efecto 30 veces mayor a la de las legales: un aumento de una METs ilegal está asociado con un aumento de 0.05 homicidios por cada 100.000 habitantes. Como se reconoce inicialmente este tan sólo es un indicador central y no comprueba estadísticamente que dicha relación sea efectiva y más fuerte a la de METs legales.

Respecto a la violencia interpersonal e intrafamiliar, se encuentran igualmente efectos más fuertes de las METs ilegales que de las legales[98]. Por último, respecto a las extorsiones también se encuentra un efecto mayor de las METs ilegales respecto a las legales[99].

En resumen, estos ejercicios se limitan a aportar evidencia que indica que las METs ilegales están relacionadas estadísticamente con comportamientos delictivos, en comparación con las METs legales, que sus efectos sobre los delitos tienden a ser menores o incluso nulos en algunos casos. Pese a lo anterior es necesario reconocer que la limitación de los datos restringe el alcance de los resultados.

[98] Estos estimadores no son significativos y no es posible determinar la causalidad estadística de las METs ilegales sobre estos tipos de violencia.

[99] El estimador de las METs ilegales contra las extorsiones no es significativo.

3. Conclusiones

El juego siempre ha existido en el territorio colombiano y su evolución ha sido consistente con los cambios históricos y culturales de la sociedad. Actualmente, en Colombia existe una amplia oferta de JSA que, por modificaciones en el marco normativo, han sido normalizados en respuesta a la demanda de los jugadores. Es importante reconocer que el sector de JSA es importante para las finanzas del Estado y, específicamente, del sector salud. Para el 2017, el sector de JSA aportó un recaudo de $1.5 billones de pesos, incluyendo derechos de explotación y recursos tributarios como IVA y renta. Además, el sector generó más de 300 mil empleos directos e indirectos[100]. La naturaleza propia del sector hace que la incidencia de ilegalidad sea elevada, al ser un sector que surge desde la informalidad.

En general el sector de JSA ha presentado un crecimiento importante en los últimos años, lo que ha contribuido al crecimiento de los ingresos fiscales. El análisis de finanzas públicas territoriales permite ratificar la potencialidad que tienen los juegos en línea en el país. A su vez, la oferta de JSA, principalmente de juegos localizados, ha sido mayor en los últimos años. Es evidente que la existencia de ilegalidad responde a características de mercado que la incentivan: altas barreras a la entrada al sector formal, impuestos elevados y una limitada presencia del Estado.

En el trabajo de campo se encontró que la ilegalidad se manifiesta de formas diferentes, dependiendo de la modalidad de juego y de la región. De esta manera, es posible afirmar que el problema de la ilegalidad es más grave en modalidades como el chance, las METs, las apuestas deportivas y los juegos online, mientras que, en juegos como la lotería, Súper Astro y Baloto no se perciben niveles de ilegalidad relevantes para el estudio. Igualmente, en la fase cualitativa del estudio fue posible identificar que las regiones de la costa caribe y el Valle del Cauca son las regiones con mayor incidencia de ilegalidad, a diferencia del Eje Cafetero y Bogotá, en donde el control es más eficiente.

Además, se encontró de manera recurrente que el control de la ilegalidad ha sido limitado en algunas regiones. Aunque gran parte de los entrevistados reconocen la labor de Coljuegos, aún se perciben vacíos que imposibilitan la ejecución de un control más eficiente. Esto es particularmente importante en el caso de la modalidad de chance, aunque su control recae directamente sobre las autoridades territoriales. Como consecuencia, tanto en la modalidad de METs como de chance, gran parte del control recae sobre los operadores, lo cual genera fuertes distorsiones sobre la rentabilidad del negocio.

De manera general para todas las regiones visitadas, se encontró que el Chance opera bajo una estructura jerárquica, que depende principalmente de los vendedores, debido a que son estos los que ejercen una relación de confianza con el jugador. Además, los vendedores suelen estar vinculados con la oferta legal de chance y suelen ser personas vulnerables, que dificultan el control efectivo por parte de las autoridades. En algunas regiones como la Costa Caribe, el chance ilegal ha operado bajo manifestaciones de violencia, cuando se perciben amenazas por el control de las autoridades y de los operadores.

[100] Foro Semana: Una apuesta al desarrollo (2017). Contribución del sector JSA a la economía colombiana por Mauricio Cárdenas, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, el mercado ilegal de METs es operado principalmente con máquinas de segunda, en su mayoría obsoletas. El origen de estas máquinas se remite en una parte al parque legal de máquinas que figuraron en algún contrato de concesión, y de otra parte al contrabando o al ensamble de máquinas. La operación de las METs ilegales se da mediante la entrega de METS en locales con una distribución de los ingresos totales entre el dueño de la máquina y el comerciante, aunque en algunos casos, los comerciantes son los dueños de las máquinas. Al respecto, tanto operadores como autoridades territoriales reconocieron que la política de sensibilización de Coljuegos ha tenido impacto positivo para controlar el uso de máquinas en establecimientos con actividad diferente a JSA.

Por otro lado, se encontró que las apuestas deportivas y las apuestas online ilegales han proliferado especialmente en zonas universitarias, con un esquema de operación similar al de las METs. Para el caso de los juegos online, a diferencia de las apuestas deportivas, la oferta no es fácilmente identificable y funciona a través de medios de pago tradicionales y de plataformas como *Neteller* y *Skrill.*

En el trabajo de campo también se indagó por la relación del mercado ilegal de JSA con otras prácticas delictivas. En algunas zonas y, especialmente para el chance, se encontró que la ilegalidad está relacionada con otras prácticas delictivas como, por ejemplo, el microtráfico, la prostitución, la trata de blancas, el narcotráfico y, en general, actividades ilegales realizadas por grupos al margen de la ley como las Bacrim y algunos grupos paramilitares. En lugares como Medellín, el departamento del Cesar y en algunas zonas cercanas a Buenaventura, los operadores legales están vetados por los grupos que operan el juego ilegal.

Adicionalmente, en varias entrevistas se identificó de manera recurrente el riesgo que implica el sector en temas como lavado de activos, no sólo desde la oferta ilegal, sino también de la legal. Por esta razón, la sección 2.6.2 describió los riesgos de lavado de activos del sector, en algunos casos puntuales a través de la oferta de juegos online

Por otro lado, la fase cuantitativa del estudio tuvo como objetivo principal la estimación del mercado ilegal de JSA por modalidad de juego y ciudad con información disponible. Aunque la metodología y las fuentes de información utilizadas presentaron varias limitaciones, se estimó el tamaño del mercado ilegal de JSA para las modalidades con información disponible. Adicionalmente, a partir de estos resultados, se estimaron las rentas potenciales que el Estado está dejando de percibir por cuenta de la ilegalidad.

A través de la metodología descrita, se encontró que el tamaño del mercado total de JSA alcanza los $1.3 billones de pesos de 2017, de los cuales el mercado ilegal representa el 53% del total. Puntualmente, en los juegos online y apuestas deportivas, las cifras ratifican la presencia de ilegalidad. En consecuencia, las autoridades regulatorias y de control han buscado los mecanismos para legalizar y regular este mercado en auge, y han mitigado la proliferación de las prácticas ilegales. Por su parte, se estimó que el tamaño del mercado ilegal de METs oscila entre $39 a $945 mil millones de pesos, es decir máximo el 34.3% del mercado total es ilegal. Sin embargo, se estimó que el parque ilegal de máquinas es el 49% del total de METs.

Asimismo, en los juegos territoriales (chance y lotería) se identifica una diversificación de su portafolio de juegos y servicios ajenos al sector de JSA. Todo esto en un escenario de alta ilegalidad en estas modalidades de juego.

Según la estimación de rentas potenciales, el Estado dejó de percibir un total de $283 mil millones de pesos anuales, principalmente por los derechos de explotación que las entidades territoriales dejaron de recibir por el mercado ilegal de chance.

Por último, con base en la comparación del mercado total y el recaudo de JSA per cápita, se encontró que ciudades como Cartagena, Barranquilla, Cali y Bogotá tienen alta ilegalidad. A su vez, los resultados de la estimación de ilegalidad muestran que estas ciudades, tienen un porcentaje estimado de ilegalidad de alrededor 50% del mercado total.

4. Recomendaciones

A lo largo del estudio, se identificaron tres ejes esenciales de política pública en términos de control no sólo del mercado ilegal de los JSA, sino también de algunos factores asociados al mercado legal. El primero tiene que ver con el control a la ilegalidad de todas las modalidades de juego. El segundo está relacionado con el riesgo que implica el lavado de activos. Por último, se identificó que el consumo patológico es un problema crítico del sector, especialmente en las nuevas modalidades de juego, donde el control de los patrones de juego problemático se dificulta. A continuación, se presentan diversas recomendaciones para cada uno de los ejes mencionados.

4.1 Políticas de control a la ilegalidad

4.1.1 Efectividad en el control y judicialización

1. Es poco común que las personas implicadas en la operación de JSA ilegales sean judicializadas, menos común que se les dicte una sentencia en contra y aún menos común que la sentencia deba cumplirse de forma intramural, es decir, en una cárcel. El resultado es que los operadores ilegales perciben que la actividad ilegal de JSA tiene pocas o ninguna consecuencia legal más allá de una detención temporal y una anotación en el pasado judicial, ambas acciones que no tienen poder disuasivo.

   Esto ocurre porque para los jueces las infracciones relacionadas con las rentas fiscales no son un delito de alto impacto o prioritario, por lo que, ante la situación de hacinamiento que se vive en las cárceles del país, es poco probable que los infractores sean enviados a la cárcel. Para lograr condenas más severas que no admitan la excarcelación es necesario que las autoridades construyan casos complejos y que acusen a los implicados de delitos más graves, como el concierto para delinquir, el enriquecimiento ilícito y el lavado de activos.

   1.1. Se recomienda crear una Unidad de investigación con fiscales, policía judicial y jueces dedicados en exclusiva a los delitos relacionados con los JSA. El tamaño de la ilegalidad lo justifica. También Coljuegos podría llegar a acuerdos con entidades como la Fiscalía General de la Nación para crear grupos de investigación especializados y ayudar a financiarlos. Tener fiscales especializados temas relacionados con la operación de los JSA ayudaría a aumentar la tasa de condena por estos delitos. Existen ya ejemplos en Colombia de la creación -y de la efectividad- de este tipo de cuerpos especializados. Los grupos especializados anti-secuestro, anti-narcóticos y anti-lavado son solo algunos de ellos.

   1.2. Se deben implementar pactos con la policía judicial de los territorios especializados en temas de juegos de suerte y azar. Estos pactos deben ser complementarios a los pactos con la legalidad que se están implementando entre Coljuegos y las autoridades territoriales.

   1.3. Debe promoverse una mayor articulación entre Coljuegos y las Autoridades Territoriales, con el fin de dar un mayor apoyo en el control de la ilegalidad, que actualmente ejercen los operadores. Además, se recomienda hacer más visibles los beneficios por ingresos fiscales que se genera para los fondos de la salud. Esto con el fin de incentivar un mayor apoyo de las autoridades municipales en elcontrol de la ilegalidad de JSA.

1.4. Debe existir una política sobre la reincidencia de delitos de juegos de azar; las personas son capturadas y los elementos de juegos ilegales son decomisados, pero los ilegales siguen en este mercado. Para el problema de reincidencia, se recomienda estudiar detalladamente el alcance del actual marco legislativo en términos de control: pese a que se establecen sanciones penales y administrativas, aún no se percibe un desincentivo real a la ilegalidad, en parte porque el régimen sancionatorio no es fácilmente aplicable en los casos de juego ilegal. Esto implica algunos cambios en la legislación

1.5. Coljuegos debe crear un fondo de recursos destinados al pago de recompensas para informantes en casos que estén relacionados con JSA. Según varios miembros de las autoridades entrevistados en el transcurso de este proyecto, la disponibilidad de fondos contribuiría a la obtención de testimonios, que a su vez permitirían apuntar más alto en las cadenas criminales. Los testimonios obtenidos mediante el pago de incentivos también permitirían recoger evidencia para acusar a los implicados de crímenes que están penados más severamente.

1.6. Un local de operación de JSA puede ser ilegal por dos razones: porque no está debidamente autorizado por Coljuegos o por las autoridades territoriales, o porque su operación no está autorizada en un lugar específico por las normas locales (el POT). En el segundo caso, la policía en general (no solo la POLFA), está autorizada para actuar cerrando el establecimiento. Aunque en algunas ciudades se utiliza el código de policía como herramienta para controlar los locales de JSA ilegales, en otros municipios existe un desconocimiento casi absoluto de esta herramienta de control. Entre otras acciones que incluyen la aplicación de multas, la policía puede cerrar los locales que operan elementos de juego ilegales hasta que estos no sean removidos del establecimiento.

2. La falta de celeridad de los trámites en Coljuegos facilita una mayor incidencia y rentabilidad de la ilegalidad. Es común que se abran nuevos establecimientos de juego (casinos) y que los jugadores no tengan, durante varios meses, medios para saber si es legal o ilegal, porque la actualización de la sede digital de Coljuegos toma varios meses. Después de un tiempo, se confirma que un determinado establecimiento es ilegal, pero se trata de una ventana de tiempo que el ilegal explota como ventaja. Se propone optimizar los procesos de actualización, siguiendo los lineamientos de la Política de Gobierno Digital, de manera que se reduzca el tiempo que se tarden en registrar y anunciar en línea la existencia de un nuevo establecimiento autorizado.

3. La identificación de los casinos legales en la calle es muy fácil, pues estos establecimientos deben desplegar de forma visible la autorización de Coljuegos y el número de contrato. Sin embargo, esta autorización es fácil de reproducir de forma fraudulenta por los casinos y salas de juego ilegales. Los dueños de estos lugares también despliegan los carteles, con números falsos, pero ni las autoridades ni los usuarios tienen un canal eficiente para verificar la autenticidad de los letreros.

3.1. Coljuegos debe implementar un mecanismo que permita verificar de manera fácil e inmediata la autenticidad de los carteles de autorización que despliegan los establecimientos. Una forma podría ser la inclusión de un código de respuesta rápida (*QR code*) que puede ser validado con facilidad desde cualquier teléfono inteligente. Esta ya es una medida que se está utilizando para tener control en otros sectores.

3.2. Coljuegos debe entregar a las autoridades territoriales (administración y autoridades de control) una lista actualizada de los establecimientos legales para que pueda haber un mejor control. Esta información debe estar publicada en la página web de la entidad; Coljuegos se demora en la actualización la información que está en la página web.

4. Se debe evaluar la posibilidad de extender la competencia del decomiso de elementos de juegos ilegales a otros entes de control, para evitar que estos operativos sean responsabilidad exclusiva de Coljuegos. De esta manera, las autoridades de control territoriales podrían ejercer mayor control y no dependerían de los recursos y tiempos de ejecución de los operativos de Coljuegos. Igualmente, se propone extender un protocolo para el decomiso y destrucción de las máquinas ilegales.

4.1.2 METs

1. El negocio de las METs legales ha perdido rentabilidad en los últimos años. Esto se debe a dos factores: el incremento de los costos de operación del sector legal (costo de las máquinas, costo de la conexión en línea, impuestos presuntivos, devaluación) y la reducción de la demanda. Las METs han perdido atractivo frente a modalidades de apuesta novedosas, como las deportivas y en línea. Una parte importante de los costos de operación de las salas de juego de METs legales está representado por el valor de las máquinas. Una máquina nueva importada puede costar cerca de USD $15.000.

    1.1. Los empresarios, en diferentes instancias, manifestaron que su estructura de costos se aliviaría si se les permitiera importar máquinas remanufacturadas para operarlas de manera legal. Esto además estaría en línea con la realidad actual del sector, pues muchos testimonios indican que el contrabando técnico (importar máquinas remanufacturadas como si fueran nuevas) es una práctica común.

2. El número mínimo de máquinas por contrato de concesión es de 80 METs. Esto está muy por encima del promedio de máquinas que hay en una sala. Las consecuencias de establecer un mínimo de máquinas tan alto por contrato son al menos 2: i) muchos operadores combinan máquinas viejas con máquinas nuevas en sus salas para aprovechar el cupo que les tienen y, ii) los pequeños operadores ilegales tienen pocas posibilidades de legalizarse.

    2.1. Coljuegos debe analizar la conveniencia de tener un número de máquinas mínimo por contrato. O por lo menos analizar si 80 es el número óptimo.

3. Las máquinas viejas que ya no son rentables para operar en el sector legal terminan surtiendo a las operaciones ilegales de JSA. De hecho, se tiene evidencia de que el “reencauche” de máquinas que descarta el sector legal es un importante canal de abastecimiento de METs para los operadores ilegales.

    3.1. Coljuegos debe crear un mecanismo y de ser necesario disponer fondos para que las METs que salen de los contratos legales sean chatarrizadas o despiezadas para repuestos del sector legal. Se debe evitar a toda costa que los operarios legales dispongan de estas máquinas por medios que no eviten que terminen en la ilegalidad. Sin embargo, también se debe contemplar opciones que no implica un gasto del erario para garantizar la

eliminación de las máquinas que han cumplido su vida útil. Una posibilidad es otorgar cupos de importación de máquinas nuevas sin pagar aranceles -o pagando aranceles reducidos- a quienes aseguren la destrucción de sus máquinas viejas.

3.2. Es importante resaltar que, en el marco regulatorio vigente del sector se establece una obligación por parte del operador de reportar tanto los cambios de ubicación de las METs, como el lugar al que se dirige una máquina que deja de pertenecer al contrato de concesión. Sin embargo, actualmente Coljuegos no ejerce un control efectivo sobre la ubicación de las máquinas de los contratos de concesión, por lo cual se recomienda hacer un seguimiento más estricto del parque de máquinas legales.

4.1.3 Apuestas online

1. Para el caso de los juegos online, se encontró que es una modalidad de fácil acceso para personas menores de edad o poblaciones vulnerables. Además, se identificó un mayor riesgo en cuanto al desarrollo de consumos problemáticos.

    1.1. Por lo tanto, aumentar el monto mínimo de pagos a las apuestas deportivas, tendría un impacto en las condiciones de acceso y perfil de los apostadores. Por ejemplo, permitir solo recargas superiores a los 10 dólares con tarjeta de crédito a las páginas de apuestas, permitiría concentrar la demanda en menos páginas y debilitar la estrategia agresiva de mercadeo que emplean especialmente las paginas emergentes.

    1.2. Se recomienda estudiar la posibilidad de imponer montos máximos de las apuestas. También, se propone evaluar el uso de otros controles como el límite de visitas o del tiempo dedicado a las páginas de apuestas online. Se reconoce la dificultad de este tipo de medidas, pero hay que pensar en ellas.

2. Coljuegos ha conseguido limitar la oferta de juegos online ilegales, pero el resurgimiento de los sitios de apuestas ilegales dificulta un efecto real de la política de control.

    2.1. A través de la revisión de los marcos regulatorios internacionales, se recomienda realizar un censo continuo de sitios web de apuestas online ilegales, investigando cuáles son los más relevantes en términos de demanda. Igualmente, en el momento de identificación de los sitios web ilegales, se debe coordinar con los prestadores de servicios de intermediación y medios de pago electrónico para prohibir o detener la realización de pagos hacia estos operadores ilegales.

4.2 Políticas de control de la ludopatía

El crecimiento de la industria de juegos de suerte azar puede traer consigo efectos colaterales costosos en términos de política pública. En concreto, uno de los mayores riesgos de la proliferación del juego de azar en la sociedad es que comiencen a presentarse conductas de juego problemático con demasiada frecuencia. En otras palabras, el incremento del juego -y del recaudo- podría también estar correlacionado con aumento en la ludopatía. Aunque hasta el momento no existe mediciones específicas y rigurosas que permitan determinar cuál es el nivel o la prevalencia de la ludopatía en la población colombiana, esta investigación encontró evidencias de la aparición de conductas que podrían considerarse problemáticas en algunos grupos de jugadores.

El problema está especialmente concentrado en las modalidades nuevas de juego, en las apuestas en línea o apuestas por Internet, cuyo público objetivo es la población joven que ya no va a los casinos. Por tratarse de una actividad que se puede desarrollarse desde la privacidad de la casa, este tipo apuestas tienen un riesgo mayor de generar conductas te juego problemático excesivo, pues no existe el control social y la supervisión del establecimiento que sí hay en un local físico. La modalidad no presencial también evita que se generen las señales de alerta necesarias para identificar y tratar a los jugadores ludópatas.

En ese sentido, Coljuegos debe de llevar acabo varios esfuerzos para prevenir y controlar la prevalencia de la ludopatía en la población colombiana. El primero de ellos es medir con precisión el tamaño del problema, pues sólo así será posible formular políticas públicas que estén bien focalizadas y formuladas.

Además de eso, Coljuegos deben implementar mecanismos que permitan identificar los casos de patrones de juego problemático, especialmente en aquellas modalidades de juego en las que la presencia del jugador en un establecimiento físico no es necesaria. Es en estos casos en los que existe mayor opacidad sobre la dimensión del problema. Asimismo, las autoridades de control deben proveer a los operadores con herramientas, manuales y protocolos para identificar y tratar, o cuando menos reportar, a los jugadores que tienen conductas ludópatas.

También es necesario que Coljuegos evalúe el posible impacto negativo sobre la salud y las condiciones de vida de la población jugadora de autorizar nuevas modalidades de juego. Es especialmente crítico, por ejemplo, el caso de la autorización de las máquinas tragamonedas en ruta. Se trata de una medida política pública que si bien tiene la capacidad de formalizar una oferta que ya existe de máquinas en lugares como bares, billares, tiendas, droguerías, también trae consigo el riesgo de acercar la oferta de los juegos de azar a poblaciones vulnerables que podrían caer con facilidad en patrones de juego problemático: los niños, los adultos mayores, las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre otros.

Por otro lado, y de acuerdo con las experiencias internacionales, se recomienda hacer un seguimiento a la población con patrones de consumo problemático, a través de los registros de interdicción al juego y a través de campañas de prevención de la ludopatía, como se realiza en países como España y Perú.

4.3 Políticas de prevención Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT)

Los desafíos frente al LAFT han existido y seguirán existiendo pese a los controles que se establezcan. Más que propender por controles definitivos o infalibles frente a la criminalidad, lo que se requiere son mecanismos flexibles, ágiles y dinámicos que se adapten a las diferentes tipologías de lavado en el sector y que respondan a las señales de alerta que periódicamente se generan.

La metodología RRAM da unas indicaciones de los mecanismos disuasivos frente a los riesgos de LAFT. Bajo el entendido que es posible reducir el nivel de exposición, aumentar los costos de la criminalidad y reducir los atractivos más importantes para la ilegalidad en el sector. A continuación, se resaltan las principales recomendaciones que se deben tener en cuenta para prevenir el LAFT. En el *Anexo 8: Recomendaciones para la prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo*

(LAFT) se presenta el detalle de estas recomendaciones orientadas a fortalecer la institucionalidad y las políticas del sector de juegos de azar y apuestas.

De forma general, las recomendaciones se orientan hacia el fortalecimiento de cinco factores: i) acción gremial, ii) realización de vigilancia efectiva, iii) la evaluación de los controles y restricciones Anti-LAFT, iv) la imposición de sanciones no penales y v) la promoción de la formalización.

En primera instancia, es necesario reconocer la importancia del conocimiento de los empresarios legales acerca de las irregularidades del sector, teniendo en cuenta que desde los gremios se pueden controlar ciertas conductas indeseables en el sector y, asimismo, fomentar la denuncia de actividades irregulares. En relación con el factor de vigilancia efectiva, se considera necesario crear un sistema de tipologías que permita diferenciar los riesgos de los diversos operadores y modalidades de juego. Igualmente, se recomienda hacer un seguimiento constante a los controles y restricciones de la normatividad anti-lavado, en cuanto a que su renovación constante hace que muchos de los controles existentes sean obsoletos. En cuanto al cuarto factor, se recomienda promover disuasivos administrativos y fiscales que podrían ser más efectivos y eficientes que las sanciones penales. Por último, se recomienda hacer un control efectivo sobre el nivel de formalización de algunas actividades de JSA, ya que existen formas de operación con un estatus de semi-legalidad amparadas por registros mercantiles.

Referencias

Abadía Mendez, M. Ley 72 de 1926 Nivel Nacional, Pub. L. No. Ley 72 de 1926, 1 (1926). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=306

Acuerdo 02 de 2017 (Valor tiquete), Pub. L. No. Acuerdo 02 de 2017, 26.

AGN. (1654). Fondo Policía, rollo 10/11, fl. 504v. Archivo General de la Nación.

Álvarez Tamayo, J. H. (2012). El Chance: una apuesta permanente por Colombia (1.a ed., Vol. 1). Bogotá.

Análisis Comercialización Chance Ilegal - La Dorada. (s. f.).

Análisis Comercialización Chance Ilegal Caldas. (s. f.).

ANDI. (2017). Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia. Bogotá: ANDI. Recuperado de http://www.andi.com.co/Uploads/Informe%20cigarrillos.pdf

Anónimo. (1849). Almanaque para 1849, Bogotá. Imprenta de Ancizar. Recuperado de http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll10/id/307

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Catastro Salas de Juego Chile 2016, Superintendencia Casinos y Juegos (SCJ). Área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales.

Blanco, E. C., & Archila Guío, J. E. (2012). Aproximación genealógica a la población de vagos en Colombia. Logos y Ciencia & Tecnología, 4(1), 12-57.

Botero Jaramillo, N. (2013). Control Social en Colombia 1820-1850: Vagos, prostitutas y esclavos (Histórica). Universidad Nacional De Colombia, Bogotá D.C.

Caillois, R. (1986). Los Juegos y los Hombres, La máscara y el vértigo (Primera edición en español). Mexico: Fondo de Cultura Económica S.A. Recuperado de https://bibliodarq.files.wordpress.com/2014/11/caillois-r-los-juegos-y-los-hombres.pdf

Calderoni, F., Favarin, S., Garofallo, L., & Sarno, F. (2014). Counterfeiting, illegal firearms, gambling and waste management: an exploratory estimation of four criminal markets. Global Crime, 15(1-2), 108–137.

Carbonell Higuera, C. M. (2011). Los efectos de la renovación urbana y patrimonial en zonas locales-globales de frontera urbana: el caso de la Plaza de San Victorino (Bogotá, D.C., Colombia) en un análisis comparado (Tesis de doctorado). Centre d'Anthropologie des Mondes Contemporains, Paris. Recuperado de http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll23/id/111/rec/15

Cárdenas, M. (2017). Contribución del sector JSA a la economía colombiana. Presentado en Foro Semana: Una apuesta al desarrollo, Bogotá.

Carlos V. (Siglo XVI). Novísima Recopilación de las Leyes de España, Vol. 4. p. 402. Archivo, Biblioteca Nacional. Fondo Arciniegas 7958. Recuperado de http://bvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=2223

Casas, F. Acuerdo 20 de 1918 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 20 de 1918, 1 (1917). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9216

Cavalier, J. Acuerdo 32 de 1929 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 32 de 1929, 1 (1929). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9487#0

CJS. (2018, abril 20). Reporte - Caracterización Juego Ilegal.

Coljuegos. Acuerdo 13 de 2013 (Paramutales), Pub. L. No. Acuerdo 13 de 2013 (Paramutales), 18 (2013).

Coljuegos. Acuerdo 14 de 2013 (ACDV - deportes virtuales), Pub. L. No. Acuerdo 14 de 2013 (ACDV-deportes virtuales), 16 (2013).

Coljuegos. Resolución 724 de 2013, Pub. L. No. Resolución 724 de 2013, 12 (2013).

Coljuegos. Acuerdo 01 de 2014 (ADP), Pub. L. No. Acuerdo 01 de 2014, 4 (2014).

Coljuegos. Acuerdo 02 de 2014, Pub. L. No. Acuerdo 02 de 2014, 4 (2014).

Coljuegos. Acuerdo 06 de 2014 (ACDV), Pub. L. No. Acuerdo 06 de 2014, 2 (2014).

Coljuegos. Acuerdo 08 de 2014, Pub. L. No. Acuerdo 08 de 2014, 20 (2014).

Coljuegos. Acuerdo 10 de 2014, Pub. L. No. Acuerdo 10 de 2014, 4 (2014).

Coljuegos. (2015a). Caracterización del jugador colombiano de JSA – JUGADORES (No. Final) (p. 109). Colombia: Coljuegos.

Coljuegos. Resolución 2695 de 2015, Pub. L. No. Resolución 2695 de 2015, 8 (2015).

Coljuegos. Resolución 4276 de 2015, Pub. L. No. Resolución 4276 de 2015, 4 (2015).

Coljuegos. Acuerdo 04 de 2016, Pub. L. No. Acuerdo 04 de 2016, 34 (2016).

Coljuegos. Acuerdo 05 de 2016 (Reglamento de Juego), Pub. L. No. Acuerdo 05 de 2016, 48 (2016).

Coljuegos. Acuerdo 07 de 2016 (Multiplicador), Pub. L. No. Acuerdo 7 de 2016, 4 (2016).

Coljuegos. Resolución 20161200013844 de 2016, Pub. L. No. Resolución 20161200013844 de 2016, 9 (2016).

Coljuegos. Resolución 20161200025334 de 2016, Pub. L. No. Resolución 20161200025334 de 2016, 12 (2016).

Coljuegos. (2017a). Informe de Gestión - Coljuegos 2016. Coljuegos.

Coljuegos. (2017b). Interactuemos, Ciudadanía Coljuegos, Rendición de Cuentas 2017. Colombia.

Coljuegos. (2017c). Rendición de cuentas 2017: interactuemos con la ciudadanía. Informativo, Bogotá.

Coljuegos. (s. f.-a). Advertencia páginas online ilegales [Informativo]. Recuperado de http://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/advertencia_pampatildeampiexclginas_online_ilegales_pub

Coljuegos. (s. f.-b). Follete Chance Ilegal - Coljuegos.

Concesionarios Apuestas Permanentes JSA. (2018, febrero). Concesionarios Apuestas Permanentes JSA.

Congreso de Colombia. Ley 0643 de 2001, Pub. L. No. Ley 0643 de 2001, 26 (2001).

Congreso de Colombia. Ley 1393 de 2010, Pub. L. No. Ley 1393 de 2010, 7 (2010).

Congreso de Colombia. LEY 1753 de 2015 (PND 2014-2018), Pub. L. No. LEY 1753 de 2015 (PND 2014-2018), 145 (2015).

Contardo, J. I. (2015). Concepto de juego de destreza y de azar. Tribunal Constitucional, rol 2758-2015, 10 de septiembre de 2015. Revista Chilena de Derecho Privado, 203-215.

Cuenca, M., & Izaguirre, M. (s. f.). El universo del ocio y el entretenimiento: una aproximación a los juegos de azar. En Ocio y Juegos de Azar (Universidad de Deusto, pp. 49-77). Bilbao.

De la Hoz Borja, C. (2017). Informe de Gestión Edusuerte.

Dinero. 2014. “Rencaucharán El Ganagol.” https://www.dinero.com/pais/articulo/apuestas-deportivas-colombia/191561.

Dirección General de Ordenación del Juego. (2016). Memoria Anual 2016 (Informe Anual No. 6). Ministerio de Hacienda y Función Pública. Recuperado de https://www.ordenacionjuego.es/es/memorias-informe-anual

DNP. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Bogotá: DNP. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf

Duran y Diaz, J. (2012). Estado general de todo el Virreynato de Santafe de Bogota. Colombia: Banco de la República.

El Espectador. (2018, abril 5). Coljuegos ha cerrado 337 páginas online de juegos ilegales. Recuperado de https://www.elespectador.com/economia/coljuegos-ha-cerrado-337-paginas-online-de-juegos-ilegales-articulo-748456

El Tiempo. (2017, septiembre 17). Paga Todo, de vendedor de chance a red de multiservicios. Recuperado de http://www.eltiempocom/economia/empresas/gerente-de-paga-todo-explica-como-se-volvieron-multiservicios-129300

Entrevista Bucaramanga Juego Ilegal. (2018, febrero 22).

Entrevista Cúcuta Juego Ilegal. (2018, febrero 27).

Entrevista EDSA y SIJIN Caldas. (2018, febrero 20).

Entrevista Ex Funcionario de la DIAN. (2018)

Entrevista Ex Ilegal Chance Cartagena. (2018).

Entrevista Ex Ilegales # 2 Barranquilla. (2018).

Entrevista Ex-ilegal Medellín. (2018).

Entrevista Funcionario CNJSA. (2018, marzo 26).

Entrevista Funcionario Coljuegos. (2018, enero 17).

Entrevista Funcionario Edusuerte Barranquilla. (2018, febrero 8).

Entrevista Funcionario Gobernación de Antioquía. (2018, enero 30).

Entrevista Funcionario Gobernación de Bolívar. (2018, de ferbrero).

Entrevista Funcionario Oficina de Fiscalizacion de Itagüí. (2018, enero 31).

Entrevista Funcionario Secretaria de Gobierno Risaralda. (2018, febrero 19).

Entrevista Funcionario Secretaria de Hacienda. (2018, marzo 1).

Entrevista Funcionario Secretaria de Hacienda de Antioquía. (2018, enero 31).

Entrevista Funcionario Secretaria del Interior Cartagena. (2018, febrero 13).

Entrevista Funcionario Superintendencia Financiera. (2018, marzo 23).

Entrevista Ilegal Apuestas Deportivas Bogotá. (2018).

Entrevista Ilegal Apuestas Deportivas Hipicas Bogotá. (2018).

Entrevista Ilegal Selladero Bogotá. (2018).

Entrevista Ilegales # 4 Bogotá. (2018).

Entrevista Ilegales Medellín. (2018).

Entrevista Operador. (2018, febrero).

Entrevista Operador. (2018, enero 17).

Entrevista Operador. (2018, enero 31).

Entrevista Operador. (2018, febrero 9).

Entrevista Operador. (2018, febrero 19).

Entrevista Operador. (2018, febrero 20).

Entrevista Operador. (2018, febrero 20).

Entrevista Operador. (2018, febrero 22).

Entrevista Operador. (2018, marzo 8).

Entrevista Operador. (2018, marzo 19).

Entrevista Operador # 2 Cartagena. (2018).

Entrevista Operador Barranquilla. (2018).

Entrevista Operador legal Valledupar. (2018).

Entrevista Secretaría de Hacienda Córdoba. (2018, marzo).

Entrevista Secretaría de Gobierno Puerto Colombia. (2018, febrero 9).

Entrevista Valledupar Juego Ilegal. (2018, marzo 5).

Entrevistas Cali y Buenaventura. (2018).

Estrada, M. E., & García, J. H. (2013). ¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú. Revista IUS ET VERITAS, 350-361.

Estrategia contra el juego ilegal. (2017). Colombia.

European Casino Association. (s. f.). Italy - Casino sector.

Fecoljuegos. (2018a, marzo 5). Con la firma del pacto, Coljuegos, Gobernación y autoridades hacen frente a l ilegalidad de los JSA en Tolima. Recuperado de http://www.fecloljuegos.com.co/noticias/juegos-de-suerte-y-azar-ilegalidad-en-tolima/

Fecoljuegos. (2018b, marzo 5). Se decomisan 182 máquinas tragamonedas ilegales que evadían más de 551 millones anuales en la costa caribe. Recuperado de http://www.fecoljuegos.com.co/noticias/jilegalidad-maquinas-decomisadas-en-la-costa-caribe/

Fenalco. (2014). Diagnóstico de la incidencia y características de la operación no autorizada de elementos de Juegos de Suerte y Azar y Juegos de habilidad y destreza en la ciudad de Bogotá (p. 60). Colombia: Fenalco.

Fenalco. (2015). Diagnóstico de máquinas de suerte y azar en los comercios en Cartagena (p. 62). Cartagena, Colombia: Fenalco.

GamblingCompliance (s.f). Regulated Market (Perú). Recuperado de https://gamblingcompliance.com.

Gutiérrez Morad, M. T. Decreto 1679 de 1983 Alcalde Mayor, Pub. L. No. Decreto 1679 de 1983 (1983). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1437#1

Hernández Albornoz, L. J. (2014). Usos del tiempo en la sociedad bogotana del siglo XIX (Tesis para maestría en Historia). Pontifica Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15265/HernandezAlbornozLycedJohanna2014.pdf?sequence=1

Herrera Chacón, V. Acuerdo 15 de 1925 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 15 de 1925, 1 (1925). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10096

KienYKe. (2018, marzo 6). El auge de las apuestas deportivas online en Colombia. Recuperado de https://www.kienyke.com/emprendimiento/apuestas-deportivas-online-colombia

Lara Romero, H. (2015). Fiestas y juegos en el Reino de Nueva Granada Siglos XVI - XVIII (Primera edición). Colombia, Univerisdad Distrital: Cooperativa Editorial Magisterio.

Le Moyne, A. (1945). Viajes y Estaciones en América del Sur (Vol. IX). Bogotá D.C.: Centro-instituto Gráfico. Recuperado de file:///C:/Users/durrutia/Downloads/12%20(1).pdf

Lleras Camargo, A. (1931, septiembre 22). ¿Se cerrarán las casas de juego de la calle real? El Tiempo, p. 14.

Londoño, C. Acuerdo 13 de 1958 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 13 de 1958, 1 (1958). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8862

López Cantos, Á. (1992). Juegos, Fiestas y Diversiones en la América Española (Primera edición). Madrid, España: MAPFRE.

López Gámez, C. (2014, mayo 30). Las prohibiciones en la colonia. Zacatecas en Imagen, (Digital), 1.

Márquez, P. Ley 97 de 1913 Nivel Nacional, Pub. L. No. Ley 97 de 1913, 1 (1913). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=298

Memorias del conversatorio “Todos contra el juego ilegal: estrategias y desafíos”. (s. f.).

Ministerio de Justicia, Unidad de Análisis Financiero (UIAF), & Universidad del Rosario. (2016). Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (No. Resumen Ejecutivo). Recuperado de https://www.uiaf.gov.co//recursos_user///2017/sae/Resumen%20Ejecutivo%20Informe%20Final%20ENR%202016%20-%20VFinal.pdf

Modalidades comercialización chance ilegal Departamento de Caldas. (s. f.).

Montero Martín, C. C. (2000). Real Fábrica de naipes de Macharaviaya, un monopolio con América (Primera, Vols. 1–1). España. Recuperado de http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/catalogo_imagenes/imagen.cmd?path=1009914&posicion=2

Munting, R. (1996). An economic and social history of gambling in Britain and the USA. Manchester University Press.

Navarrete, R. (2017). Foro Semana: Una Apuesta al Desarrollo. Casos de éxito internaciones – invirtiendo en el sector de los JSA.

Ortiz, R. Acuerdo 19 de 1901 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 19 de 1901, 1 (1901). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13179

Pabón Lara, A. F. (2014). Los Juegos prohibidos, Criminalización del juego durante la colonia y los primeros años de la República en Colombia [Revista investigativa]. Recuperado de http://www.revistahistorik.com/curio10.html

Palacio Rudas, A. Acuerdo 2 de 1981 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 2 de 1981 Concejo de Bogotá D.C., 1 (1981). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=574

Pardo Morales, A. Acuerdo 48 de 1917 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 48 de 1917, 1 (1917). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9488

Pedraza Gómez, Z. (2011). En cuerpo y alma: Visiones del progreso y de la felicidad. Educación, cuerpo y orden social en Colombia (1830-1990) (2.a ed.). Bogotá: Ediciones Uniandes. Recuperado de http://www.jstor.org.ezproxy.uniandes.edu.co:8080/stable/10.7440/j.ctt18pkf6k?refreqid=excelsior%3A30c17bcc875b950b4d3fdbd8422c89ae

Peñalosa Camargo, E. Acuerdo 80 de 1959 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 80 de 1959, 1 (1959). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8736

Peralta, V. (1995). El ritmo lúdico y los placeres en Bogotá (Primera edición). Bogotá D.C.: Planeta Colombiana Editorial. Recuperado de http://victoriaperalta.com/pdfs/el_ritmo.pdf

Perfil de mercado de juegos de azar en Colombia. (2009, septiembre). Recuperado de: http://www.exportapymes.com/documentos/productos/RA5360_colombia_juegos_azar.pdf

Piedrahita, J. Decreto 43 de 1929 Alcalde Mayor, Pub. L. No. Decreto 43 de 1929, 1 (1929). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2988

Pita Pico, R. (2013, febrero). La afición de funcionarios, militares y religiosos a los juegos de azar [Revista investigativa/periodística]. Recuperado 24 de enero de 2018, de http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-aficion-de-funcionarios-militares-y-religiosos-los-juegos-de-azar

Pita Pico, R. (2014a). Censuras y regulaciones a los juegos de albur en el nuevo Reino de Granada, siglo XVIII. Boletín de historia y antigüedades, CI (858), 115-142.

Pita Pico, R. (2014b). Tahúres, chicherías y celebraciones monárquicas en el Santander colonial (Primera edición). Bucaramanga, Colombia: (Sic) Editorial Ltda.

Pita Pico, R. (2016). Los inicios del juego de lotería en Colombia: entre la suerte, el control social y el beneficio público*. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, 22(1), 169-192. http://dx.doi.org/10.18273/revanu.v22n1-2017007

Plan de Acción Atlántico. (s. f.). PowerPoint.

Polanía Castro, D. F. (2011). Balance historiográfico de cultura y ocio de Bogotá en el siglo XIX [Blog]. Recuperado de https://danielpolania.wordpress.com/2011/01/13/balance-historiografico-de-cultura-y-ocio-de-bogota-en-el-siglo-xix/

Polanía Castro, D. F. (2012). Cultura, ocio y deporte: 1850 - 1900 [Blog]. Recuperado de https://danielpolania.wordpress.com/2012/06/06/cultura-ocio-y-deporte-1850-1900/

Portafolio. (2018, mayo 8). Con el nuevo esquema de Baloto hemos triplicado los ganadores. Recuperado de http://www.portafolio.co/tendencias/con-el-nuevo-esquema-de-baloto-hemos-triplicado-los-ganadores-516882

Portocarrero, J. Acuerdo 25 de 1904 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 25 de 1904, 1 (1904). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9220

Presidente de la Republica. Decreto 4142 de 2011 (Creación de Coljuegos), Pub. L. No. Decreto 4142 de 2011 (Creación de Coljuegos), 11 (2011).

Presidente de la Republica. Decreto 4144 de 2011 (CNJSA), Pub. L. No. Decreto 4144 de 2011 (CNJSA), 3 (2011).

Presidente de la Republica. Decreto 1068 de 2015, Pub. L. No. Decreto 1068 de 2015, 412 (2015).

Presidente de la Republica. Decreto 2104 de 2016, Pub. L. No. Decreto 2104 de 2016, 4 (2016).

Prieto Ocampo, L. Acuerdo 29 de 1975 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 29 de 1975 Concejo de Bogotá D.C., 1 (1975). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2944

Quali. (2013). Caracterización del jugador colombiano de JSA (No. Final) (p. 256). Colombia: Quali.
Quirino, M. (2018). Gaming in Italy: overview. Recuperado de https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-636-9099?originationContext=document&transitionType=DocumentItem&contextData=(sc.Default)&comp=pluk#co_anchor_a470706

Registro de Productores y Bienes Nacionales. (2017). [Informativo]. Recuperado de http://pbn.vuce.gov.co/consultas_pn/

Registro Loteros País 2016. (2016). (General) (p. 1). Colombia.

Registro Loteros por Departamento. (2018). (General) (p. 1). Colombia.

Restrepo, V. Acuerdo 7 de 1897 Concejo de Bogotá D.C, Pub. L. No. Acuerdo 7 de 1897, 1 (1897). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10074

Rico, D. M. (2017). Metodología para el análisis regional de riesgo de lavado de activos (Informe Final, Grant de INL (Departamento de Estado, EEUU) a la Fundación Ideas para la Paz). Bogotá.

Rico, D. M. (2018). Metodología para la evaluación regional del riesgo. Ministerio de Justicia y del Derecho, FIP y Lozano Consultores.

Rodríguez Piñeres, E. Acuerdo 12 de 1917 Concejo de Bogotá D.C., Pub. L. No. Acuerdo 12 de 1917, 1 (1917). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9712

Schumpeter, J. (1942). Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: Ediciones Orbis.

Serviinformación. (2016). Informe de establecimientos de JSA. Colombia: Serviinformación.
Statista. (2016, noviembre). Size of the online gambling market from 2009 to 2020 (in billion U.S. dollars). Recuperado de www.statista.com/statistics/270728/market-volume-of-online-gaming-worldwide/

Statista. (2018). Cash inflow of the gambling market in Italy from 2012 to 2016 (in billion euros). Recuperado de https://www.statista.com/statistics/683663/cash-inflow-of-the-gambling-market-italy/

Subsecretaría del interior. (2016). Informe de investigación especial (No. 131). Contraloría General de la República.

Trujillo Goez, S. Decreto 95 de 1950 Alcalde Mayor, Pub. L. No. Decreto 95 de 1950, 1 (1950). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9709

Turbay Ayala, J. cesar. Ley 1 de 1982 Nivel Nacional, Pub. L. No. Ley 1 de 1982, 1 (1982). Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1162

Vallejo, G. (2015). Ilegalidad. Presentado en Junta Directiva - Coljuegos, Bogotá.

Velásquez, C. D. (2016). Caracterización del mercado informal de juegos con máquinas de azar en el barrio Samaria de la ciudad de Pereira. EAFIT, Pereira.

Velásquez Duque, C. D. (2016). Caracterización del mercado informal de juegos con máquinas de azar en el barrio Samaria de la ciudad de Pereira (Investigación). Universidad EAFIT, Colombia.

Viceministerio de Turismo. (2017). Presentación Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Yurekli, A., Beyer, J. de, & Merriman, D. (2013). Understand, measure, and combat tobacco smuggling (Working Paper No. 80580). Recuperado de www.documents.worldbank.org/curated/en/418961468163740317/Understand-measure-and-combat-tobacco-smuggling

Zambrano Pantoja, F. (2002). Historia de Bogotá Siglo XX (Primera, Vol. 1). Bogotá D.C.: Villegas Editores.

Anexos

Anexo 1: Evolución histórica de los JSA

1. Conquista española (1538 – 1718)

La población que llega a las Américas en nombre de la corona es una muestra representativa de la población peninsular de Castilla, que tiene una estratificación estamental característica del reino. Las rupturas de la estructura de la sociedad que encontramos en el continente americano se dan una vez los conquistadores ya se han asentado en el nuevo territorio como la clase dominante, otorgando derechos y privilegios a su antojo, creando separaciones de nuevos grupos de la población de sus dirigentes mundanos y morales. Dado que la misma corona apoya los adentramientos religiosos en las poblaciones aborígenes de las Américas, no se puede desligar la conquista de los esfuerzos evangelistas de la iglesia que se impulsan a través de las colonias españolas ni su papel en la perspectiva moral de los integrantes de la sociedad. En este contexto de pujas interminables desde extremos diversos encontramos inmersos a los juegos de azar y envite, al igual que las loterías, entre un continuo proceso de mestizaje y el establecimiento de las estructuras de poder en el territorio.

Se empieza el recorrido del juego en el territorio colombiano con la fundación de Santa Fe. Si bien se puede demostrar la existencia del juego desde la llegada de Colón a las Américas, las fuentes existentes de las prácticas en torno al juego no se manifiestan sino hasta que la sede administrativa del posterior virreinato se consolida y aparecen las primeras recopilaciones de casos jurídicos que se centran en los "vagos, mal entretenidos y tahúres" que son el grueso de los colonos que tienden a frecuentar casas de juego (Botero Jaramillo, 2013).

En la época de los dirigentes de la casa de los Habsburgo, el Imperio Español es una parte del imperio controlado por los Austrias. Con el reinado de Carlos V se ven reunidas las dependencias de Castilla y Aragón por primera vez después de la reconquista de la península ibérica. Pero antes de que Carlos V llegara al trono ya se ve una preocupación por los juegos en las figuras de autoridad.

> "*La gran afición de los súbditos al juego, por ejemplo, de naipes, hizo que Felipe II, apasionado él mismo por el ajedrez, se decidiera a estancar el juego concediendo monopolio para la venta e importación de barajas a un mercader de Medina del Campo en 1543. Esta figura se aplicaría más tarde al estanquero de las diferentes audiencias y virreinatos de Indias*" (Lara Romero, 2015).

Felipe II, el padre de Carlos V ve en los juegos la posibilidad de agrandar las arcas del Estado y crear nuevas fuentes de ingreso con la importación, producción, venta y control de los juegos, tanto en la península metropolitana como en las colonias del nuevo mundo.

> *"Mediante cédulas reales emanadas en 1572 y 1584, se estableció el estanco de este ramo para las provincias del Nuevo Reino de Granada. Su propósito era servir de freno al vicio del juego, limitar la abundancia de barajas y encarecer su precio, así como procurar nuevos ingresos a las arcas del Estado colonial"* (Pita Pico, 2014a).

Las loterías de la población española no eran un fenómeno nuevo. Según Roger Pita, los orígenes de las loterías se remontan a Venecia en el siglo XV (Pita Pico, 2016). Aunque estas no eran de carácter permanente ni en la Europa Habsburga ni en las colonias de las Américas hasta 1753, cuando Carlos

III instaura una lotería con fines de socorro a las instituciones benéficas. Algunas loterías surgían de esfuerzos independientes de diversas figuras públicas que usaban las ganancias a su arbitrariedad y la exposición que conllevaba organizar este tipo de diversiones para situarse política y socialmente frente a los súbditos de la corona. Aun así, se puede evidenciar los comienzos de lo que más adelante se verá como un monopolio estatal en todo su esplendor. Tanto Carlos V como sus descendientes harán varios intentos de fundar loterías dirigidas por la monarquía (Carlos V, Siglo XVI), pero sin la ayuda del virreinato de Nueva Granada, no contaban con la infraestructura administrativa local para cubrir el territorio con estas prácticas.

Los juegos de azar y envite que incluyen naipes y dados, en contraste, si llegaron a legalizarse, pero sin un conocimiento de los mercados de las colonias. "Desde los primeros años [la Corona] tuvo noticias del uso y abuso de los juegos prohibidos en el Nuevo Mundo, por lo que intentó poner remedio a tal situación. La primera noticia que nos llega sobre su regulación está fechada en 1509" (López Cantos, 1992). Desde el otro lado del océano Atlántico, Carlos V emitía ordenanzas y cédulas reales con mira a establecer un mayor control sobre los juegos. Desde cantidades en las apuestas involucradas hasta restricciones de jugar a crédito y la proscripción de ciertos juegos (Carlos V, Siglo XVI), la monarquía española intenta encasillar los juegos bajo ciertas reglas que, por lo general, no se cumplen en su totalidad. Pero la falta de conocimiento de las colonias hace que gran parte de la legislación emitida en la península ibérica durante este periodo pase desapercibida, o simplemente sea ignorada, por la población que ocupaba el territorio colombiano (Pita Pico, 2014a). Dentro del Archivo general de la Nación en el fondo Policía se encuentra la siguiente descripción de los naipes en la colonia para el año 1654, en donde se evidencia cómo se multa al dueño de la cada de juego:

> "*Uno de los mayores daños que se deben remediar en la república... que ninguna persona de cualquier estado, cualidad y condición que sea, tenga en casa, ni consienta que haya juegos de naipes, ni que entre personas del lugar aunque sea voluntariamente; ni aunque se diga que es por vía de entretenimiento hacia el dicho juego como otro cualquiera de los prohibidos, pena por la primera vez de 100 pesos de a 8 reales al dueño de la casa donde se jugase*" (AGN, 1654)

En teoría, el abastecimiento de naipes en las colonias era monopolizado por la corona y nada que no llegara en navíos españoles podía ser utilizado en el territorio. Pero la realidad nos demuestra que los colonos españoles llegaban con barajas en los bolsillos y, hasta las usaban de moneda de cambio. Navegantes de los navíos de Magallanes se abastecieron mediante el trueque, pero con suministros limitados se vieron forzados a intercambiar objetos personales por raciones y recursos. En estos casos, los objetos personales contenían barajas de los marineros y sus superiores (López Cantos, 1992). Tanto la fabricación manual como el contrabando de barajas de naipes con diferentes países permeaba en la sociedad colonial, razón por la cual el monopolio de la corona se ve perjudicado desde sus inicios (Pita Pico, 2014a).

Las personas que llegaban al territorio americano solían ser rufianes, presos condenados al trabajo forzado en las galeras del imperio, personas de bajos estratos sociales que buscaban una nueva vida y un gran número de funcionarios políticos. Una vez estos personajes se adentran en el territorio e imponen las bases de su sociedad, empezamos a ver un proceso de mestizaje en el territorio y un proceso de aculturación de los indígenas nativos y los esclavos importados. Lo que este proceso de mestizaje y aculturación crea son espacios de sociabilidad con separaciones étnicas y estamentales borrosas, donde el hacendado español compartía una mesa de juego con un mestizo, un esclavo y un clérigo dentro de una chichería indígena. Cuando Ángel López afirma, "toda la sociedad participó de los juegos de azar con singular y constante fidelidad" (López Cantos, 1992), hace alusión a los

diferentes sectores de la sociedad colonial que compartían estos espacios, sin remordimiento de estar acompañados por otros que no pertenecían a sus estratos sociales. Aunque Héctor Lara va más allá al afirmar que "el juego se convirtió en la actividad sin duda más importante de uso del tiempo libre en la sociedad colonial, y en una de las principales formas de sociabilidad que permitieron la integración de toda la población sin distingo de grupos en las relaciones interétnicas" (Lara Romero, 2015). Entre el porcentaje de pobladores mestizos en crecimiento, la continua importación de esclavos, la inmigración de españoles peninsulares y el inevitable crecimiento poblacional de los colonos se genera un fenómeno demográfico que cambia radicalmente el panorama que se llegó a establecer en las colonias españolas en un principio.

Vale la pena destacar que varias modalidades de estos se encontraron en un campo de la ilegalidad que los empujaba a ser prácticas clandestinas a lo largo del territorio. Se buscaba limitar la exposición de la sociedad a lo que se consideraba el “vicio del juego”. Los dirigentes españoles buscan varias alternativas para lidiar con la creciente población jugadora del territorio. Pita afirma, “otra alternativa de control era la creación de impuestos para los sitios autorizados de juegos, con lo cual se buscaba mayor legalidad, pero también se apuntaba a detener su proliferación desmedida” (Pita Pico, 2014a). Dentro de la idea de Pita también se encuentra una búsqueda de legalidad en los juegos de envite y azar. En aras de crear estos espacios legales para los juegos permitidos se emiten licencias para constituir una red de establecimientos reconocidos que podrían generar ingresos públicos. Se buscaba, además, regular los espacios en los que se practicaban las diferentes modalidades de los juegos. De nuevo nos encontramos con una realidad repleta de matices, mucho más compleja de lo que sugiere la normatividad del momento.

La sociedad colonial en el territorio colombiano se centra en las realidades locales y las necesidades particulares de sus habitantes. Entre los juegos y la autoridad existía una relación paradójica donde se destaca el papel de los funcionarios políticos de la región como impulsadores de las prácticas en torno al juego y su rol en los mecanismos de control y vigilancia que existían en el momento. López enfatiza que las autoridades encargadas de otorgar licencias y permisos de establecimientos reconocidos las concedían a personas que gozaban de su favor o quienes los incluían en parte de las ganancias. Examinando este paisaje en la colonia, López afirma que existía un monopolio informal de tablajes y mesas de juego controlado por las autoridades locales del territorio (López Cantos, 1992). Con el acceso a licencias y permisos limitado, los juegos se arraigan por fuera del marco legal de la sociedad, por lo que se aplican sanciones, multas y castigos con el objetivo de desanimar a la población de hacer parte del vicio ilegal por excelencia de la población.

La creación de ciertas políticas de control y vigilancia frente al fenómeno del juego también se pensaron para que los mismos pobladores de las colonias pudieran ser ayudantes de la corona para fiscalizar y contravenir el esparcimiento de los juegos por el territorio. Denunciar a jugadores empedernidos, casas de juego ilegitimas, u otros comportamientos que se presentaban en el juego podía llegar a ser una empresa lucrativa (López Cantos, 1992). Las sanciones económicas que se cobraban se repartían en tercios. Un tercio iría para el erario Real, otra para el juez que presidía el juicio, y la última parte para el mismo denunciante del delito (Lara Romero, 2015). Pero igualmente se rescata la laxitud con la que se trataba el tema de los juegos en el territorio. “Las contravenciones permanentes a las leyes procedían en buena parte de la negligencia de presidentes, Oidores, alcaldes y Alguaciles para aplicar las penas a reincidentes, dentro de las cuales se incluía el destierro” (Lara Romero, 2015).

Al final de la colonia, siglo XVIII, la Casa Borbón asume el control del trono español y genera una gran cantidad de reformas. Las reformas borbónicas del siglo XVIII en adelante se centran en la recuperación de los atributos de poder que llegaron a delegar sus predecesores en diversas corporaciones y grupos a lo largo del imperio. También se buscaba mejorar los gravámenes de las colonias ultramarinas. Estas reformas se conciben y se constituyen con inspiración en las ideas ilustradas de la época.

Las ideas ilustradas del siglo XVIII también llegaban a los miembros de órdenes eclesiásticas y a los mismos jugadores de los juegos prohibidos. Esto se evidencia en parte por los constantes esfuerzos por parte de la iglesia de imponer orden de trabajo entre sus miembros, pero también por las defensas de los acusados frente a los jueces que los juzgaban. Por ejemplo, en 1731, en el umbral de la instauración del virreinato, el obispo de Cartagena impuso la excomunión a los miembros del clero que convertían las sacristías en escenarios para el juego u otros envites (Pita Pico, 2013). Por otro lado, Lara describe "el control social del juego en la época colonial", como uno que "pasó de las penas impuestas a los jugadores y su prisión ante la cual pedían clemencia y perdón en los siglos XVI y XVII, al alegato jurídico de derecho ilustrado que caracterizaba los juicios en el siglo XVIII" (Lara Romero, 2015).

El panorama del juego en la colonia española de los siglos XVI, XVII y XVIII, hasta la instauración del Virreinato de la Nueva Granada el territorio colombiano colonial se encuentra sumergido en la informalidad e ilegalidad frente a los juegos con una creciente pero ignorada normatividad al respecto. El control de la ilegalidad era un componente de gran importancia de la legislación expedida y buscaba desalentar a los jugadores ilegales, sin importar su clase social. Toda la población hacía parte de la herencia española de los juegos y las apuestas. Población que incluye un creciente número de personas que no encontraban puesto en el marco jerárquico español antes de la llegada a las américas.

2. Virreinato (1718 – 1819)

El establecimiento del Virreinato de la Nueva Granada es un punto crítico para entender el desarrollo de los juegos en la sociedad neogranadina. La sede administrativa del virreinato, Santa Fe, contaría con un control regional mayor a lo que anteriormente se contemplaba en el territorio colombiano. La presencia de los organismos burocráticos de la corona española ayudará a fortalecer el territorio en nombre del Imperio Español, instaurando figuras públicas y entidades gubernamentales que antes no se encontraban en el territorio. Lara lo resume de manera muy elocuente:

> *"La Nueva Granada del siglo XVIII se caracterizó por las presiones reformistas de las estructuras políticas y económicas que propiciaron los monarcas borbones y que sin duda alguna incidieron en el proyecto de creación del Virreinato de la Nueva Granada que, aunque fracasó en su primer intento (1717), se hizo realidad en 1739 con el establecimiento del gobierno virreinal permanente, que sería importante en términos del robustecimiento de la autoridad española en el territorio y su reestructuración administrativa."* (Lara Romero, 2015)

Las reformas borbónicas buscaban mejorar las fuentes de ingreso.

> *"Aparte de las entendibles razones que saltaban a simple vista y de otras de corte moral, todo esto correspondía también a un trasfondo que era el afán promovido a través de las*

> *reformas borbónicas por conquistar máximos niveles de rendimiento en la economía de sus Colonias, de tal manera que cualquier distracción a esa consigna era susceptible de examen e inquietud."* (Pita Pico, 2014b)

No obstante, el ambiente de los juegos en el territorio colombiano no vivió cambios drásticos, ya que "la población del Nuevo Reino de Granada vivió en la periferia del imperio el endurecimiento de la política ilustrada sobre las diversiones públicas" (Lara Romero, 2015). Seguía existiendo una brecha entre las ideas de los monarcas borbónicos y la realidad colonial del territorio. "Son innumerables los testimonios que se encuentran en la documentación acerca del empeño sistemático de la política borbónica y sus intendentes por extirpar las costumbres "ociosas" de los pobladores de América. Sus resultados no fueron halagüeños" (Lara Romero, 2015). "La autoridad española era discutida y enjuiciada cuando no ilegitimada de forma permanente en un ambiente de libertad" (Lara Romero, 2015). Esto llevó a los monarcas españoles y los clérigos del momento a endurecer sus políticas y vigorizar la normatividad del imperio frente al juego.

> *"Tanto las autoridades civiles como las autoridades eclesiásticas emprendieron acciones dirigidas a establecer medidas de vigilancia y control. Esto se vio reflejado en un incremento de la reglamentación en la segunda mitad del siglo xviii teniendo como desafío remediar el grave problema de la relajación de las costumbres"* (Pita Pico, 2014a).

Con este incremento de la reglamentación se ve un lento pero ineludible desordenamiento de los monopolios informales que se encontraban a lo largo del territorio en la época de los dirigentes de Austrias. Dicho desordenamiento se da a causa de la continua transgresión de las mismas autoridades reales y la preocupación de los ciudadanos de la región por su buen gobierno.

> *"El inmoderado celo de muchas autoridades en tales menesteres dio origen a que muchos vecinos se quejasen, y no porque tuvieran casa de juego, que ellos solían frecuentar con asiduidad y afición, sino porque esta ocupación les hacía tener desatendidas, casi por completo, sus obligaciones de justicia y gobierno."* (López Cantos, 1992)

En los interminables juicios que se centran en los vagos, juegos y los jugadores de la región se ven reflejados varios funcionarios públicos, militares de todo rango, miembros del clero y cada parte de la estructura de la sociedad colonial. Para el año de 1768 el Rey decidió "levantar cualquier prerrogativa oficial, militar o eclesiástica que se pudiera reclamar. Por ende, cualquier funcionario sin importar su rango o distinción quedaba en adelante supeditado al fuero de la justicia ordinaria y a las penas contenidas en la ley" (Pita Pico, 2013). Los juicios relacionados con el juego y el abuso de este llegan a tomar un puesto secundario en el ya precario aparato de justicia (Pita Pico, 2014a). En este sentido se ven dos fenómenos que se necesitan destacar para complementar el panorama complejo de la legalidad de los juegos. Por un lado, se ve la incoherencia del gobierno frente al tema:

> *"En muchas ocasiones, las mismas autoridades no se colocaban de acuerdo con respecto al otorgamiento de estas licencias, presentándose por lo tanto incongruencias en los diferentes niveles de gobierno. […] En la práctica, todo el dilema estiraba en la falta de claridad sobre la preeminencia de competencias en decisiones de esta naturaleza. Autoridades locales, provinciales y virreinales se trenzaban en un agudo choque de poderes que creaba desconcentro e incertidumbre."* (Pita Pico, 2014b)

Por otra parte, la realidad local del territorio colombiano producía tensiones y conflictos entre los funcionarios reales y los miembros de la sociedad que gozaban de posiciones de poder local:

> *"Como hemos observado, los poderes locales y al lado de ellos las "elites" de las poblaciones, obstruían la aplicación de justicia hasta el punto de ilegitimar y, en muchas oportunidades,*

> *sabotear con agresividad, soberbia y burla las actuaciones y diligencias de las autoridades, cuyos funcionarios pertenecen al "partido" contrario."* (Lara Romero, 2015)

La ya mencionada "búsqueda de la legalidad" que nos menciona Pita se encuentra con un obstáculo que no se había contemplado. "Sin embargo, la noción de juego permitido y prohibido aparece en la legislación de forma tan imprecisa como ambiguos son los elementos que lo conforman: suerte, envite y azar". Así mismo, López afirma que "diferenciar los permitidos de los prohibidos era una tarea difícil, sobre todo hasta 1771, año en que se promulga la Pragmática Real que determina expresamente un buen número de modalidades de uno y otro signo" (López Cantos, 1992). Con el mandato de Pedro Messía de la Zerda se presenta un endurecimiento frente a los transgresores de las normas en el territorio colombiano.

> *"De acuerdo a la Real Pragmática del 6 de octubre de 1771, solo en las casas de truco estaba permitido el juego de damas, ajedrez, tablas reales y chaquete. En consecuencia, se pidió al virrey advertir a las personas que tuvieran botillerías, cafés o trucos, sobre las penas a que serían sometidos si favorecían juegos prohibidos, recordándoles además vedar la entrada de criados, hijos de familia y estudiantes, y en los días hábiles no tolerar artesanos ni jornaleros de todas las clases."* (Pita Pico, 2014a)

Con el objetivo de acrecentar los ingresos del Estado y poner bajo el yugo de los monarcas españoles a sus súbditos se multiplicaron los esfuerzos por contener a los juegos en ámbitos controlados por la corona y las instancias gubernamentales de la misma. "Era imperioso entonces contar con una legislación más completa y estricta, tal como se hizo en 1771. En ese año, bajo el virreinato de don Pedro Messía de la Zerda, salió a la luz pública una cédula real en atención al extendido vicio de los dados y otros juegos prohibidos" (Pita Pico, 2014a). Con reglamentación, la corona empieza a ver un aumento de los ingresos fiscales, las multas pecuniarias de los transgresores y de los monopolios de naipes.

La corona de España contaba con cuatro centros de producción de naipes para la venta en el siglo XVIII. De estos, la Real Fábrica de Naipes de Macharaviaya gozaba de un puesto privilegiado al tener exclusividad del mercado americano (Montero Martín, 2000). Mediante la Real Cédula del 12 de agosto de 1776 se aprueba la construcción y funcionamiento de la fábrica a José de Gálvez, quien entrega al subdelegado Don Félix Solesio el deber de supervisar la producción de la fábrica. También se especifican una serie de privilegios como "exenciones fiscales, jurisdicción especial, exención de milicias para sus empleados y otros" (Montero Martín, 2000).

La aparición de la imprenta llega a tener un impacto en la misma producción de los naipes, pero también afecta el desarrollo social de los juegos que los involucran. Dado que la imprenta no fue concebida para la elaboración de las barajas de naipes que se encuentran en cada rincón del imperio español, su implementación en la producción se manifiesta a finales del siglo XVII. "La fabricación manual de barajas fue la costumbre en los tiempos coloniales, pero con la aparición de los naipes editados en Alemania y Francia, se empezaron a importar" (Lara Romero, 2015). Además, con el establecimiento del estanco y la posterior fábrica mencionada, estos se convierten en naipes ilegales en las colonias españolas. Aun así, "las nuevas barajas venían a complicar con su uniformidad a los tahúres" (López Cantos, 1992), quienes se conocían por sus maniobras tramposas en las mesas de juego al igual que su afición desmedida por las apuestas elevadas.

Pero de nuevo se puede ver cómo la ilusión normativa del momento hace que los esfuerzos españoles por organizar un monopolio de este tipo se vean minados por falta de conocimiento del mercado americano y el elevado número de barajas de contrabando que se suman a las de

producción local. “En definitiva, no se respetaba el monopolio que ostentaba dicha fábrica” (Montero Martín, 2000). Además, entre la producción y venta de las barajas producidas en la fábrica existió un abismo fiscal. Aunque el Estado estaba a cargo de comprar todas las barajas producidas en la fábrica, estas luego pasaban por puntos de transporte y almacenaje que elevaban los precios. El problema surge cuando se hace una revisión de los inventarios de almacenaje del imperio. Miles de barajas quedaron en bodegas sin ver la luz del día, llevando a la quiebra a la fábrica por la producción desmedida frente a la demanda de las colonias (Montero Martín, 2000). La fábrica quebró y tuvo que cerrar sus puertas y su producción. Aun así, la venta de naipes en el Virreinato era una empresa muy fructífera. Para el año 1794, se reporta una utilidad liquida de 9.176 pesos y 7 reales, con Santa Fé y Cartagena como los dos centros de venta más grandes de los naipes producidos para la venta explicita en las colonias americanas (Duran y Diaz, 2012).

Al contrario de las cartas, los dados nunca fueron una alternativa de entretenimiento honesto. Mientras algunas modalidades de juego de naipes eran legales, los dados nunca gozaron de una aceptación normativa en las colonias. “Mientras los dados estuvieron totalmente prohibidos, en las cartas existían modalidades toleradas, siempre que cumpliesen unas medidas muy concretas” (López Cantos, 1992). Los dados estaban muy ligados a la trampa de los jugadores que los utilizaban. Su fácil construcción y su portabilidad también causaban problemas en su regulación, venta y control. Quizás existen vínculos entre la proliferación de los dados entre las clases bajas de la estructura española de la sociedad y sus continuas prohibiciones. Entre algunas de las prohibiciones de la colonia se pueden ver los juegos de la plebe (López Gámez, 2014), los cuales siempre incluyeron los dados. Pita, en su estudio, hace referencia a varios juegos prohibidos y resalta algunas consecuencias y procesos en torno al juego prohibido.

> *“El 1º de mayo de 1753, los alcaldes de la ciudad de Cali dictaron un auto contra los juegos de dados, juegos de albur, boliches y bis bís porque congregaban a muchas gentes a jugar o a ver “mujeres del popular”, de lo cual resultaban perjuicios “para ambas Majestades”. La orden era ubicar estos juegos y quemarlos en la plaza pública. Si se descubría que los promotores eran foráneos, había orden de desterrarlos. Si los acusados eran de la región, se les impondría una multa de 10 patacones, tal como se había previsto en autos de buen gobierno emitidos en 1740 y 1751.”* (Pita Pico, 2014a)

En cuanto a las loterías del territorio, estas también eran una popular diversión social. “Hasta antes de ser reglamentada y administrada por el Estado colonial español, la lotería se jugaba en espacios privados y fue severamente perseguida por las autoridades” (Pita Pico, 2016). A diferencia de los monopolios de naipes, pólvora y tabaco, que se basan en la instauración de monopolios permanentes y controlados por la corona, se centra en la organización logística de recaudo y reparto. Incluso, estás cumplían con dos aspectos que las reformas borbónicas querían engranar en la sociedad.

Así, un aspecto de las reformas que los dirigentes españoles intentan instituir es la del control social.

> *“[…] el sorteo encajaba muy bien dentro de las premisas de control social fijadas por las reformas borbónicas en el siglo XVIII por cuanto se llevaba a cabo bajo una estricta vigilancia donde no había preocupación por el desorden, la mezcla interétnica y el consumo de bebidas embriagantes que era usual hallar en algunos sitios de juegos prohibidos como el naipe y los dados.”* (Pita Pico, 2016)

El otro aspecto importante era el fiscal. “En términos fiscales, la lotería también se enmarcaba en los parámetros de la política borbónica en la medida en que era un juego a través del cual el

gobierno español buscó la oportunidad de contribuir a las arcas reales sin necesidad de gravar a la sociedad con más tributos"(Pita Pico, 2016). Siendo así, y ante la proliferación y popularidad de estos juegos que se practicaban de manera clandestina, "el gobierno neogranadino decidió establecer el monopolio a finales del siglo XVIII con propósitos fiscales y de beneficencia" (Pita Pico, 2016). En cuentas resumidas, se concibió la lotería cómo una alternativa honesta de juego que conllevaba esa tensión-emoción agradable del azar y el envite que a su vez ayudaría a aliviar las urgencias del erario sin presentarse como un peligro económico para los súbditos de la corona.

El establecimiento de precios fijos en las boletas de las loterías también ayudaba a combatir el otro aspecto de los juegos que los monarcas españoles repudiaban desde tiempos anteriores a las colonias, las sumas elevadas de las apuestas involucradas (Pita Pico, 2016). Además, con los precios bajos, amplios sectores de la sociedad podían acceder a una boleta. "Durante el periodo de dominio hispánico únicamente dos loterías funcionaron en territorio neogranadino y se jugaron en la ciudad de Santa Fe, bajo el respaldo y acompañamiento del gobierno virreinal. Hacia el mes de junio de 1792 se estableció la primera de estas loterías públicas" (Pita Pico, 2016). Según los periódicos de la época, en un principio se contaba con un fondo de 1,000 pesos. 875 pesos para la entrega de los premios, 25 para los gastos del funcionamiento y 100 para el "objeto de este establecimiento".

En esos años se vio un incremento continuo en las boletas expedidas y los premios repartidos en los siguientes sorteos de dichas loterías. Para la quinta instalación del sorteo ya se había duplicado la cantidad de boletas a la venta, de 1,000 a 2,000. Los premios también crecían y se multiplicaban. En un sorteo de septiembre de 1792, se repartía un premio mayor de 1,800 pesos y 15 otras suertes en cantidades menores de los premios (1 de 300 pesos, 1 de 100 pesos, 4 de 50 pesos y 8 de 25 pesos) (Pita Pico, 2016). Pero después del auge, hay un declive de la popularidad del juego. Dichas loterías en la ciudad capitalina se desvanecen, con varios intentos de hacerlas funcionar posteriormente.

> *"Muy pronto emergería un nuevo proyecto de lotería. El 16 de abril de 1801 el cabildo de la ciudad creó la denominada Lotería Municipal. En vista de la inestabilidad experimentada en la primera lotería, en esta ocasión las autoridades se esforzaron en diseñar un reglamento muy minucioso de 30 puntos, el cual fue publicado en la prensa local para que fuera ampliamente conocido."* (Pita Pico, 2016)

Jugada de manera mensual, la lotería en el territorio colombiano empieza a crecer con la ayuda de los periódicos y de los mismos habitantes del territorio. El nuevo proyecto de lotería contaba con 2,000 cédulas de 10 boletas, cada una a un precio de 2 reales (Pita Pico 2016). Las ganancias de la lotería se repartían a los ganadores, pero los premios siempre dejaban utilidades de la lotería que eran destinados a "una obra de beneficio público", aunque no siempre se lograba el cometido. "Hacia el año de 1802, algunas de las utilidades de la lotería se destinaron de manera extraordinaria para enfrentar una epidemia de viruela" (Pita Pico, 2016).

En estos años aparece el ánimo independentista del territorio. Mientras la corona establece mecanismos de control y vigilancia frente a los juegos, la población de la colonia se preocupa por ideales nacionales, el funcionamiento del territorio y sus beneficios. Pero los "progresos conseguidos en el manejo administrativo y operativo del juego de la lotería sufrirían un serio retroceso en el periodo de Independencia que se inició con las primeras manifestaciones de emancipación política en julio de 1810" (Pita Pico 2016). Durante el periodo de Independencia, solo una lotería funciono en el territorio, aunque su duración fue muy fugaz. La lotería Popular de

Cundinamarca se estableció en 1811 en Santa Fe bajo el mandato republicano de Antonio Nariño como presidente del Estado de Provincias Unidas (Pita Pico, 2016).

> *"En agosto de 1819, tras el triunfo alcanzado en la Batalla de Boyacá, el naciente gobierno republicano emprendió en firme su independencia definitiva, teniendo como meta liderar el proceso de recuperación económica y sentar las bases de una nueva estructura administrativa y burocrática. Durante estos años iniciales de vida republicana, se mantuvo el manejo oficial del juego de lotería y asimismo el Estado retomó la política asumida por las autoridades españolas en tiempos del dominio hispánico de controlar los juegos de azar y evitar que estos se convirtieran en focos de desorden social o detrimento económico para los ciudadanos."* (Pita Pico, 2016)

La época del Virreinato en Colombia se caracteriza por el esfuerzo por los dirigentes borbones por hacer a las colonias españolas más productivas. El sector de los juegos de azar no es la excepción y se podría decir que es un elemento representativo de las transformaciones que sufre el territorio a manos de los líderes españoles. Nuevas normas y posiciones de poder surgen en torno al juego, especialmente cuando la lotería cobra fuerza y se extiende en la región. Todos los sectores de la sociedad disfrutaban del juego, pero sus sugerencias morales siempre tuvieron un peso significativo en su contra, lo cual fue utilizado para tratar de minar en las costumbres ociosas y clandestinas de los pobladores del territorio.

3. República (1819 – 1900)

Aunque se haga una separación temporal en este punto, con la República, las prácticas cotidianas de los pobladores del territorio colombiano no sufrieron grandes cambios. La época republicana del territorio colombiano mantiene la cultura material, moral y mental que ha marcado el desarrollo de esta descripción. El juego seguía siendo considerado un foco de "malentretenidos" y de malestar de la sociedad. Mantenía su carácter clandestino frente al naciente gobierno republicano mientras este intentaba generar espacios lúdicos honorables y aceptados como la lotería y el establecimiento de diversas casas de juego licenciadas.

En los primeros años de la República se da la proliferación de leyes y decretos contra la vagancia y su inherente proclividad a entregarse a los juegos. La ley de marzo de 1826 define al vago y parte de esta definición es la dedicación a las "casas de juego" y que "no demostraran un destino y una ocupación útil" (Botero Jaramillo, 2013). En su tesis *Control Social en Colombia 1820 – 1850: vagos, prostitutas y esclavos*, Natalia Botero Jaramillo hace un acercamiento a estos tres conceptos y la legislación que gira alrededor de los mismos. A lo largo de su trabajo se encuentran vínculos entre el control social de la sociedad y las prácticas de la misma. Es así que se evidencia el permanente esfuerzo del gobierno republicano por atajar la decadencia de la población al intentar limitar los espacios de juego y ocio. Las mismas leyes expresaban la preocupación por la moralidad de la sociedad que se entregaba a los juegos, sobre todo los prohibidos (Botero Jaramillo, 2013).

La ley 11 de 1825 hace responsable a la policía y a los jefes políticos y eclesiásticos por el control social. Dicha ley se suponía que encomendaba la labor de "cuidar las diversiones públicas y los juegos para que contrariaran la moral y causaran vicios en los habitantes" (Botero Jaramillo, 2013). Junto con la cantidad de casos jurídicos que tratan a los vagos entregados al juego, la legislación del momento resalta a los juegos prohibidos, por lo general los juegos de suerte y azar donde el envite era parte integral de la práctica, como una práctica que promulgaba la delincuencia, el hurto y la violencia. Al igual que en los tiempos de dominio español, varios casos de la época acerca de la

vagancia empezaban cuando el transgresor era capturado jugando, o mirando, en casas de juego (Botero Jaramillo, 2013).

Vale la pena resaltar el hecho de que no existe una ruptura completa con España. Más bien, el nuevo gobierno colombiano busca establecer rutas de comercio y aliados tanto militares como comerciales desde los primeros pasos de la independencia. Auguste Le Moyne, un político francés que vivió en Bogotá durante 11 años entre 1829 y 1840, hace alusión a la afición del juego que sigue vigente en el territorio colombiano hacia 1833 cuando dice:

> *"Estos juegos atraen a muchas gentes, pues la afición al juego está muy extendida en el país, entre personas de todas las clases sociales; y aunque por mi parte esté dispuesto a atribuir muchas de estas cosas al abandono republicano, sin embargo y me apenó ver muchas veces a familias burguesas honorables y hasta a señores que ocupaban los puestos más elevados en la administración o en el ejército, pasarse toda la noche sin experimentar la menor vergüenza, alrededor de la mesa de juego jugándose los cuartos con palurdos, negros o mulatos, de la más baja estofa*."(Le Moyne, 1945)

Los partidos políticos se diferenciaban por sus ideales de nación, y la tensión entre estos hizo que los dirigentes de la época se levantaran en armas muy a menudo. A lo largo del siglo XIX hubo nueve guerras civiles que llegan a ser de escala nacional, numerosas revueltas a lo largo del territorio, la pérdida del territorio por pedazos, todo culminado en la Guerra de los Mil Días al final del siglo. En este contexto se ve un vacío de historiografía frente al juego. El ocio, la vagancia, el vicio y varios otros conceptos se han tratado en la historiografía del territorio de la época, pero el juego y sus modalidades se ven plasmadas en fuentes secundarias de manera anecdótica, sin un análisis más profundo. En ese caso, el estudio en las fuentes primarias todavía se limita a conceptos relacionados con el juego, pero no con la práctica del juego en sí misma.

Lyced Hernandez, en su tesis para la maestría de Historia, *Uso del tiempo en la sociedad bogotana del siglo XIX*, afirma que la sociedad juzgaba severamente las diversiones que llegaban de la holgazanería, el juego y la bebida. "El ocio era concebido como un tiempo perdido, un espacio propicio para pecar, por lo tanto, los ciudadanos debían santificar las fiestas, asistir a misa y disfrutar de los regocijos de la nación o de la Iglesia" (Hernandez Albornoz, 2014).

"Nuevos retos asumirían el naciente gobierno republicano para mantener el control sobre estas actividades lúdicas, aunque ya no con la misma rigurosidad y censura moral observada en tiempos del dominio hispánico" (Pita Pico, 2014a). Aunque se vivía en un ambiente de libertad republicana, dicha libertad era una "peculiar de América... una forma de libertad que existe fuera de la estructura del Estado...no basada en una idea bien definida o en algún concepto nuevo del Estado... (sino)... con raíces en la laxitud." (Lara Romero, 2015). "La clandestinidad y la ilegalidad de los juegos de azar" que, según Pita, "eran dos realidades que coexistieron paralelamente dificultando el accionar de la justicia" (Pita Pico, 2014a).

En este contexto, la lotería estaba en auge. Viendo los beneficios que llegaron a traer las loterías durante la época de dominio español, el gobierno republicano hace intentos de instaurar loterías nacionales. "Se estableció la lotería en cuatro ciudades principales: Bogotá, Medellín, Cartagena y Mompós. En medio de la crisis fiscal imperante, el propósito principal al impulsar estos juegos era obtener utilidades que serían invertidas en obras de beneficio público, una alternativa de alivio ante la escasez de las arcas estatales" (Pita Pico, 2016).

"El juego de lotería logra afianzarse con una mayor regularización y descentralización de los sorteos, registrándose además un aumento en los fondos y premios. Hacia 1823 el gobierno central decidió entregar el monopolio de la lotería a [las provincias], quienes debían destinar la ganancia a la beneficencia social" (Pita Pico, 2016). La lotería gozaba de un lugar privilegiado en la sociedad. Sus premios ofrecían cambios de fortunas repentinos mientras los dirigentes del territorio la consideraban un juego honesto y controlable. Asimismo, aunque las principales ciudades eran las que albergaban las loterías;

> *"cabe precisar que su alcance real se extendía al marco provincial pues se daba el margen de tiempo para que habitantes de otras poblaciones pudiesen participar del juego. […] la prensa, cuyos orígenes fueron casi a la par con el desarrollo de la lotería, cumplió un papel importante pues permitía mantener informada a la comunidad sobre las fechas de los sorteos y los resultados de los mismos."* (Pita Pico, 2016)

Durante las celebraciones religiosas y civiles que se consolidaban en Colombia se veían los andenes de Bogotá, Cartagena y Medellín atestados con puestos de venta improvisados, juegos de envite y azar organizados por particulares jugando públicamente y otras formas de entretenerse mientras las procesiones religiosas, los coros y los manifestantes se paseaban las ciudades. Le Moyne relata su experiencia frente al juego en su paso por Cartagena durante las celebraciones de pascua en el año 1838. "Delante de muchas chozas había mesas de juego alrededor de las cuales se apretujaban con verdadera emoción hombres, mujeres y niños" (Le Moyne, 1945).

Es especialmente reveladora la afirmación en cuanto evidencia al juego como parte de la vida de todos, aunque en la legislación colombiana del momento explícitamente prohibía la presencia de mujeres y niños en el ámbito del juego (Pabón Lara, 2014). No solo jugar estaba prohibido, sino pasar el tiempo libre como "mirón" también tenía sus penas pecuniarias que iban a las arcas estatales (Botero Jaramillo, 2013). Asimismo, Victoria Peralta, en su libro El ritmo lúdico y los placeres en Bogotá, hace un análisis de los delitos cometidos en Bogotá durante la mitad del siglo, entre 1830 y 1886, donde los casos relacionados con los juegos se categorizan como delitos de "excesos y vicio" (Peralta, 1995). En esta época se presentan 54 casos de excesos y vicio, muchos de ellos involucrando a jugadores, propietarios del establecimiento donde se jugaba, permitido o sin licencia, y los espectadores que formaban el tejido social del juego (Peralta, 1995). Destacable sería anotar la cifra de casos por juego. Peralta solo tiene cuatro casos de personas en juicio por juego, aunque Botero demuestra que la práctica del juego iba asociada a varias otras penas. Respaldando a Botero, Daniel Polanía, un bloguero con maestría en Historia, hace un balance de la historiografía entorno al ocio en Colombia y resalta que la Enciclopedia de Historia de Bogotá trata el juego de manera muy amplia.

> *"Otro aspecto que es ampliamente trabajado es el de los juegos de azar como principal elemento de ocio, para este se basa en textos de viajeros, diarios de personalidades y las publicaciones de periódicos de la época, con respecto a este aspecto también se muestra la resistencia por parte de la iglesia y las entidades gubernamentales por tratar de desterrar los juegos de azar de las costumbres de los bogotanos, pues se argumentaba que esto generaba desordenes, peleas, prostitución y desgracia, además se reseña la manera como los juegos de azar permitían el entremezclamiento entre las diversas clases sociales, aspecto que era censurado por la iglesia."* (Polanía Castro, 2011)

En este contexto encontramos el juicio de Ramón Pardo, un vecino de la ciudad de Bogotá que se encontraba frente a un juez repetidas veces por su reincidencia en delitos de vagancia y excesos. En esta ocasión, su crimen era fugarse de la cárcel después de haber sido condenado por su entrega al

ocio (Botero Jaramillo, 2013). Este juicio es muy revelador por varias razones. Por un lado, demuestra la laxitud con la que este tipo de delitos llegaba a ser tratado por algunos fiscales. “Para el fiscal, (en su caso de fuga) la laxitud de la justicia había perjudicado la condición de Pardo, quien había incurrido paulatinamente en más excesos y vicios, y un buen y efectivo castigo habría podido evitar muchos de sus delitos” (Botero Jaramillo, 2013). Pero es más diciente es la caracterización de Pardo que hace el fiscal como sujeto. “[…] los fiscales del sumario jugaron un papel central en la caracterización del sujeto, relacionándolo con los vicios, la maldad y la inmoralidad, más allá del procedimiento legal en su estricto curso” (Botero Jaramillo, 2013).

También diciente es el caso de Raymundo Montes, quien se ve acusado por el alcalde de Guapí. En este caso, el funcionario levanta cargos de vago y malentretenido contra Montes por tener una relación extramarital con la esposa de dicho funcionario. En resumidas cuentas, el alcalde utilizó su posición de poder para alterar el debido proceso y confabular con sus vecinos para tachar a Montes de un jugador empedernido “entregado pública y escandalosamente a los juegos prohibidos” (Botero Jaramillo, 2013). Es importante destacar este caso por sus implicaciones sociales. Los juegos, aunque si eran prohibidos y juzgados por la sociedad, eran causa de pujas sociales entre diferentes personas. Más allá de sus repercusiones sociales reales, existía la posibilidad de entregarse al juego por parte de los pobladores del territorio colombiano. “En muchos casos, la acusación de vagancia (y su inclinación a los juegos prohibidos) fue un recurso personal para desacreditar un individuo, motivada por egoísmo, envidia, venganza o porque este podía representar una amenaza para los poderes locales constituidos” (Botero Jaramillo, 2013).

Todo esto apunta a los juegos como un componente significativo de la sociedad colombiana durante el siglo XIX. “Claro está que los principales elementos de ocio del siglo XIX fueron los juegos de azar, aunque estos fueron duramente combatidos por la iglesia, quien los acusaba de ser, en parte, los causantes de peleas, prostitución y el entremezclamiento entre las diversas clases sociales” (Polanía Castro, 2012). Aunque la aparición del juego en las fuentes es escasa, su permanencia a través del tiempo en los casos jurídicos y sus sustentaciones nos apunta a entender el juego como parte de los conceptos repudiables de la sociedad como la vagancia, el ocio y los excesos. “Es manifiesta la idea que la actividad natural del hombre debe estar encaminada a la producción de bienes materiales, donde el ocio no es censurable sino punible” (Blanco & Archila Guío, 2012).

En el Estado naciente de Colombia el juego es un elemento identitario del territorio y su población, pero también se muestra como representativo de la decadencia moral que se intenta combatir por parte de las autoridades. Por eso la insistencia por parte de los gobernantes de crear y robustecer la oferta de juegos moralmente aceptables como las loterías.

El juego, en los casos jurídicos de vagos y mal entretenidos encontrados, se muestra como una causa de los delitos de los acusados. El enfoque en la productividad del individuo que surge con las reformas borbónicas del Virreinato sigue imperando en la consciencia de los dirigentes, y el desenvolvimiento de los individuos en espacios de ocio y laxitud representan una amenaza para el gobierno colombiano y sus ciudadanos.

4. Siglo XX (1900 – 1983)

El siglo XX llega a Colombia con grandes cambios estructurales en la sociedad. El uso del ferrocarril y el telégrafo durante las últimas décadas del siglo XIX empiezan a conectar el territorio de un modo nunca visto por los colombianos. Además, la introducción del automóvil y una red eléctrica para los

centros urbanos impulsa una modernización del territorio. En cuanto a los juegos de suerte y azar, el país empezaba a vivir una organización estructural en una escala mayor a la vista anteriormente. En 1897 se emite el acuerdo 7 del Consejo de Bogotá, donde se establecen los impuestos de varios de los juegos permitidos, como mesas de billar, bolos, loterías y galleras. Las tarifas por juegos eran las siguientes:

a. Por cada mesa de billar, $15 mensuales
b. Por cada mesa de tresillo, $10 mensuales
c. Por cada bolo que funcione, $6 mensuales
d. Por cada boliche, $6 mensuales
e. Por cada mesa de lotería, $12 mensuales
f. Por cada mesa de bagatela, $8 mensuales
g. Por cada casa de gallera, $50 mensuales

En 1901 con el acuerdo 19 del Consejo de Bogotá estos impuestos cambian.

a. Por cada mesa de billar - $30
b. Por cada casa donde se juegue tresillo o póker, cualquiera que sea el número de mesas que se establezcan - $80
c. Por cada mesa donde se juegue lotería - $15
d. Por cada mesa de bagatela - $12
e. Por cada juego de bolo, boliche y sus semejantes - $6
f. Por cada casa de gallera - $100

A pesar de lo anterior se mantiene el papel de la moral en la concepción de los juegos por parte de la autoridad. el trato que recibían los vagos que eran procesados por el aparato jurídico de Colombia a principios del siglo todavía tenía conexiones con el juego y sus posibles consecuencias para la sociedad. El caso de Abraham Cuervo en 1905 es ilustrativo: "En junio de 1905 fue remitido Abraham Cuervo, por el alcalde de Tocancipá a la Jefatura de comandancia, a quien se le sindicaba de ser un individuo de mala conducta, vago y ratero; fue considerado además tahúr, lo que representaba una amenaza para la población. Finalmente, el 15 de junio del mismo año, Abraham Cuervo fue incorporado en el Batallón Calibío en calidad de zapador" (Blanco & Archila Guío, 2012). Aunque el delito del señor Cuervo es vagancia, se puede ver que el título de "tahúr" y su posible amenaza a la sociedad se destaca dentro de su condena. Quedan dos enseñanzas: la primera son los nuevos juegos a los que no se les cobraba por su explotación. Inclusive juegos que hacían parte del entorno familiar y social eran objeto de cobro. Segundo, la alta inflación de esos años. Como consecuencia, las tarifas se duplicaron en sólo cuatro años.

La primera ley del siglo que trata la temática de los juegos es la ley 97 de 1913, donde el gobierno nacional instaura varios temas de impuestos municipales. Entre los impuestos que se establecen, los juegos son tratados en el aparte que también menciona otras formas de diversión, como el circo, teatros y cafés entre otros. Vale la pena destacar que los juegos pierden importancia en la normatividad nacional, viéndose relegados a apartes esporádicos. La falta de importancia en la normatividad, o la falta de legislación más extensa frente al tema, demuestra que la lucha contra el juego y los individuos relacionados con el ocio y el vicio es importante

> *"En Colombia se adoptaron medidas similares a las españolas como lo expresa el código de 1914, en donde se reitera el propósito de conminarlos* (vagos, reincidentes, rateros, etc.) *a*

> *trabajar en la apertura de carreteras, construcciones de caminos y obras estatales. Por aquellos años, la normatividad existente es mucho más explícita que en el siglo anterior, lo que presenta una tipificación más explícita, asociada al hecho de no tener oficio ni profesión, ser ebrio habitual, o recurrir con frecuencia a juegos prohibidos; además, figura dentro del ámbito de las ociosas, "las mujeres públicas y escandalosas", lo que se presta a confusión. […] Es manifiesta la idea que la actividad natural del hombre debe estar encaminada a la producción de bienes materiales."* (Blanco & Archila Guío, 2012)

El juego, y sus connotaciones morales negativas, sigue siendo gran parte de la vida del colombiano en el principio del siglo XX. La ley 72 de 1926 otorga facultades al Concejo de Bogotá y en esta el juego es tratado en una sola frase. "La reglamentación de los juegos permitidos y lo concerniente a la moralidad y espectáculos públicos también corresponde al Concejo" (Abadía Mendez, 1926). Cinco años después de ser emitida la ley, el prefecto de Bogotá, Gustavo Posse, empieza a cuestionar los establecimientos de casas de juego de la Calle Real en Bogotá. Más específicamente, el otorgamiento de las licencias "contra disposiciones terminantes que prohíben los establecimientos donde se juegue a la suerte y al azar"(Lleras Camargo, 1931).

> *"Decreto 1863 de noviembre 8 de 1926, por el cual se fija el reglamento de Policía Nacional sobre vagancia y ratería, que es prácticamente la columna vertebral de los códigos departamentales que tuvieron vigencia en lo sucesivo en el territorio nacional. […] Esta norma contempla lo relacionado con vagos, así como delitos conexos, por ejemplo, los ebrios consuetudinarios, los que se hallaren practicando juegos prohibidos, los reincidentes, rameras, mendigos y los que andan de pueblo en pueblo sin ejercer una industria u oficio que les proporcione honradamente la subsistencia."* (Blanco & Archila Guío, 2012)

Más adelante, el decreto 43 de 1929 establece la organización y las responsabilidades de la policía de Bogotá. Aquí encontramos una predisposición a velar por la buena moral de la sociedad mientras se destacan los deberes de los inspectores administrativos. Entre ellos, visitas periódicas a establecimientos como chicherías, hospederías, panaderías, entre otros, para custodiar que cumplan con las disposiciones legales que rigen esos negocios. Se sabe que los juegos permitidos deben ser licenciados, y el decreto implementa una estructura de petición de licencias.

> *"Artículo 9º Las licencias para establecimiento de juegos permitidos se solicitarán por conducto del Inspector municipal de la respectiva jurisdicción quien las pasará con su concepto a la Secretaría de gobierno para que se resuelva lo que sea del caso. Parágrafo. En la Secretaría de gobierno se llevará un libro en donde se registrarán las solicitudes para el establecimiento de juegos permitidos, en el cual se anotará el nombre y apellido del peticionario, dirección del local, denominación y condiciones del juego."*(Piedrahita, 1929)

El siglo XX también ve la introducción de una actividad nueva en la sociedad. El deporte se populariza y se por todo el país. Las carreras de caballos, el fútbol, las corridas de toros, peleas galleras se proliferan.

> "[…] pero ninguno de estos cambios había logrado transformar lo que se denomina la cultura popular, inmersa aun en las costumbres decimonónicas. Las chicherías continuaban siendo los espacios de sociabilidad popular por excelencia, y las diversiones se encontraban en el tejo, el turmequé, los bolos, la tabla y los paseos"(Zambrano Pantoja, 2002).

Las actividades de ocio todavía se veían acompañadas por un alto consumo de alcohol y de excesos repudiables por los colombianos. Pero es menester resaltar que estas modalidades de diversión,

aunque relacionadas con las clases bajas, empiezan como privilegios para los colombianos de estratos socioeconómicos más altos.

> *"El primer avance digno de destacar durante este periodo en cuanto a la adecuación de escenarios para cultura y ocio fue la inauguración en 1948 del Club El Comercio, primer club social construido gracias a una colecta de los comerciantes de la Calle Real (actual carrera 7ª). Esta obra se realizó con el fin de tener un lugar apropiado para recibir a los socios comerciales, que brindara comodidad y oportunidades para entablar negocios; con el tiempo el lugar optaría por ofrecer espacios para el entretenimiento como teatro, toques musicales y juegos de azar."* (Polanía Castro 2012)

El auge de los deportes en el territorio colombiano va de la mano del surgimiento de las apuestas deportivas en cada rincón del país. Las galleras siguieron siendo gran parte del entretenimiento de la población colombiana, pero las carreras de caballos organizadas, la instauración de ligas de fútbol, en un principio amateur y luego ligas profesionales, empiezan a cobrar relevancia en la sociedad y se convierten en un espectáculo que captura la atención y el deseo de ganancias de los colombianos.

Al igual que las loterías, el deporte se convirtió en un espacio de sociabilidad que no iba en contra de las enseñanzas morales de la sociedad. Competencia justa y el cuidado del cuerpo fueron dos conceptos que proliferaron de la mano de los deportes. Corrientes de pensamiento concientizado del cuidado del cuerpo surgen y se difunden en los manuales de comportamiento y los almanaques de la sociedad colombiana, sobre todo en etapas de crecimiento de los niños de la sociedad. "La fisiología apunta aquí al cuidado del aparato respiratorio y aboga por la práctica del ejercicio, el deporte, los paseos al aire libre, los trabajos manuales, la natación, la gimnasia y los juegos"(Pedraza Gómez, 2011). Las visiones del cuerpo y su cuidado están ligados a la concepción de la moral que tiene la sociedad que se impregna de ideales germinados en la práctica del deporte. "Después del juego, el ejercicio o el recreo, es conveniente el descanso —breve, eso sí— para que no degenere en ociosidad y holgazanería" (Pedraza Gómez, 2011)

Las loterías, en manos inicialmente de las autoridades municipales, se afianzan y crecen a lo largo del país. Las loterías juegan recurrentemente, proveyendo oportunidades de juego "permitido y controlado" a los colombianos cuando todavía existen grandes sugerencias morales acerca del juego. El decreto 95 de 1950 pasa la revisoría de juegos a ser una dependencia de la Secretaría del Gobierno, titulada Inspección de Juegos. En esta inspección, se delinean los diferentes cargos que componen esta entidad gubernamental, se establecen los sueldos de cada puesto y se delimitan nuevas zonas de administración para el municipio (Trujillo Goez, 1950).

Mientras más se avanza en el siglo, menos relevancia tienen los juegos de azar en la legislación. Aunque también se ve una preocupación por demandar mayores niveles de educación en los puestos gubernamentales que tratan con el control de los juegos. El Acuerdo 13 de 1958 establece niveles mínimos de educación superior para desempeñar diferentes cargos, Inspector de Juegos siendo uno. Para acceder al cargo, los postulantes debían haber acabado una carrera de derecho en la universidad y ser acreditados por las facultades a las que atendieron (Peñalosa Camargo, 1959). La apuesta por elevar los cargos que se encargan de vigilar y controlar los juegos es curiosa en la época, dado que la legislación frente a los juegos se convierte cada vez más relajada con el avance del tiempo.

Los juegos permitidos se concentran en varios puntos de Bogotá a partir de los años 50 y principios de la década de los 60, con las plazas de San Victorino y Simón Bolívar funcionando como núcleos de congregación y sociabilidad para lo sociedad.

> *"Además de abastecer de productos, 'El Cartucho' y San Victorino se comportan como un sitio de llegada, distribución y congregación de la ciudad que da cabida a otros servicios: central de transportes, cantinas, hoteles, hospedajes, cacharrerías, salas de billar y juegos, tiendas de abarrotes, ventas de cocinol, repuestos viejos de autos, cartones, papeles y botellas… Estos factores crean un sistema de producción y mercadeo especial en San Victorino, muy atractivo para los 'recién llegados' rebuscadores urbanos.* (Carbonell Higuera, 2011)

Nuevamente, la introducción de nueva tecnología al país en los años 70 transforma las industrias y el sector de juegos no se queda atrás. Las máquinas tragamonedas se empiezan a filtrar dentro de la sociedad, de nuevo a través de las clases más altas que consiguen introducir las METs al país. Pero adquirir las máquinas se hace más fácil con el paso del tiempo y los dueños de las chicherías y salas de juego adquieren sus propias máquinas para sus negocios. La falta de regulación y tasas de impuesto frente a este nuevo fenómeno deja al cuerpo legislativo del país sin respuesta. La solución para la capital fue ilegalizar las máquinas con el Acuerdo 29 de 1975 expedido en Bogotá cuando el alcalde era Luis Prieto Ocampo Este acuerdo es muy corto y dice así. "*A partir de la vigencia del presente Acuerdo, no podrán funcionar en el D.E. establecimientos en los cuales haya aparatos de juegos accionados electrónicamente, mediante la utilización de monedas o fichas acondicionadas para ello".*

Colombia demuestra ser un destino idóneo para los juegos de azar durante los años 60 y 70, no solo por el surgimiento de nuevas modalidades de juego, el establecimiento de casinos internacionales y la predisposición de los colombianos por jugar y apostar. Las apuestas permanentes se entienden como un mercado innovador dentro del contexto colombiano. En el 2012, FECEAZAR pública un libro titulado " El Chance: una apuesta permanente por Colombia", donde destaca el mercado del Chance como un producto que crea una industria y economía en torno a un juego concebido para y dedicado a los estratos más bajos de la sociedad (Álvarez Tamayo, 2012). En un ambiente en el que la oferta de los juegos de azar era limitada, y dominada por las loterías departamentales, el chance surge como una alternativa de juego permanente viable para los estratos 1, 2 y 3.

Aunque se ha dicho que el chance proviene de "la bolita" que se conoce en Cuba, este libro destaca tres similitudes, pero hace un fuerte argumento para separar su ascensión en Colombia de su éxito anterior en Cuba (Álvarez Tamayo: 2012). "Un sistema de apuestas alternativas a la lotería para que el pueblo pudiera jugar; que su origen y práctica era clandestina e informal; y que en Barranquilla desde que empezaron a vender el Chance lo llamaron bolita (usual en muchos juegos de apuestas con números)" (Álvarez Tamayo, 2012). Antecedentes al juego de apuestas permanentes se pueden evidenciar hasta en Nueva York en los años 30s (Álvarez Tamayo, 2012), pero en Colombia el chance surge de la mano de empresarios vinculados con el sector de juegos, ellos mismo ávidos visitantes de casinos y jugadores de lotería reconocidos.

Los señores José Tapias Henao y Tristán Ochoa Arango, jugadores y emprendedores, se juntan con varios personajes del mundo de las apuestas y los juegos de azar para consolidar y difundir la nueva modalidad de juego. Considerando la proliferación de juegos que se parecen, o que llevan la misma denominación de "bolita", existentes en el continente americano, el autor afirma que "nuestro juego de Chance debió haber sido una especie de simbiosis de las experiencias" (Álvarez Tamayo,

2012) de los personajes involucrados. Estas personas viajaban frecuentemente y tuvieron oportunidad de explorar diferentes ideas del juego de la bolita que se encontraban desde Nueva York hasta Buenos Aires.

Según un chancero de 1965:

> *"En un principio se jugaba en cartulinas, papel periódico, papel de cigarrillo Piel roja, en los cuales los vendedores llevaban allí los números apostados por el público y los cuales recibiría el empresario de ese entonces para el escrutinio respectivo; al otro día si había acierto por el público, el empresario le cancelaba al vendedor y éste al ganador, que como casi siempre era un conocido, un familiar o un vecino le quedaba muy fácil encontrarlo y cancelarle a su vez el premio respectivo."* (Álvarez Tamayo, 2012)

Después de varios años en los que el juego cogió forma y creó una base de clientes a lo largo del territorio donde se encontraba, con reinvenciones colectivas, el juego "pasó a ser patrimonio del pueblo y ya nadie pudo reclamar paternidad ni mucho menos propiedad" (Álvarez Tamayo, 2012), sobre todo considerando el ingreso de nuevos empresarios interesados en el mercado. Siendo un producto cuya venta era ilegal, es valioso rescatar la generación espontánea del mercado. En menos de 20 años se creó un mercado de millones de apostadores y miles de vendedores a lo largo del territorio colombiano.

Las décadas de los años setenta y ochenta nos muestran un panorama poco alentador para los juegos de suerte y azar en Colombia. En ese periodo la crisis de las loterías departamentales se acentúa y vemos como muchas de ellas entran en procesos de liquidación o comienzan a generar perdidas o son poco rentables en su operación. La facturación de las loterías disminuye; sin embargo, la mayoría de las loterías se mantienen aún en la década de los años noventa. De acuerdo con datos de Ecosalud de 1998 aún existían 26 loterías sin tener en cuenta las loterías extraordinarias. Esto ocurría al mismo tiempo que el mercado informal de chance crecía cada vez más.

Entrada la década de los 80s, la institucionalidad de los juegos de azar reconoce, como lo hicieron los banqueros antes de su proliferación nacional, las posibilidades de acceder a otra fuente de ingresos a través de los impuestos que se podrían generar en torno al juego. Además de generar empleo a miles de personas, muchas de ellas desplazadas por el conflicto armado del país. Los empresarios vieron que, sin formalizar el mercado, acabarían ellos en la cárcel, y del todo alejados del mercado. En 1977 el Consejo de Estado confirmó la ilegalidad del Chance y empezó una época de fuerte persecución y la más profunda crisis desde su llegada. "Parecía que no había más alternativa: O se saca una ley o se van a la cárcel 120 mil vendedores, 200 empresarios y cientos de policías y oficiales que se lucraban y vivían de este negocio" (Álvarez Tamayo, 2012).

En 1982, los chanceros ganan y con la Ley 1 del mismo año se autoriza la explotación de apuestas permanentes en el territorio colombiano:

> *"Artículo 2º.- Autorizase igualmente el establecimiento de Juegos de Apuestas Permanentes en los Territorios Nacionales, utilizando los resultados de los premios mayores de los Sorteos ordinarios de las Loterías legalmente establecidas en el país, cuyo producido se destinará también a los programas que adelantan los Servicios Seccionales de Salud respectivos. El Gobierno, a través de las disposiciones reglamentarias a la presente Ley, determinará la entidad o entidades encargadas de su administración."* (Turbay Ayala, 1982)

Con la anterior decisión la administración del chance como juego de suerte y azar queda bajo responsabilidad de los departamentos. Lo mismo sucede con los recursos que se generen, pues estos se destinan a los fenecidos Servicios Seccionales de Salud.

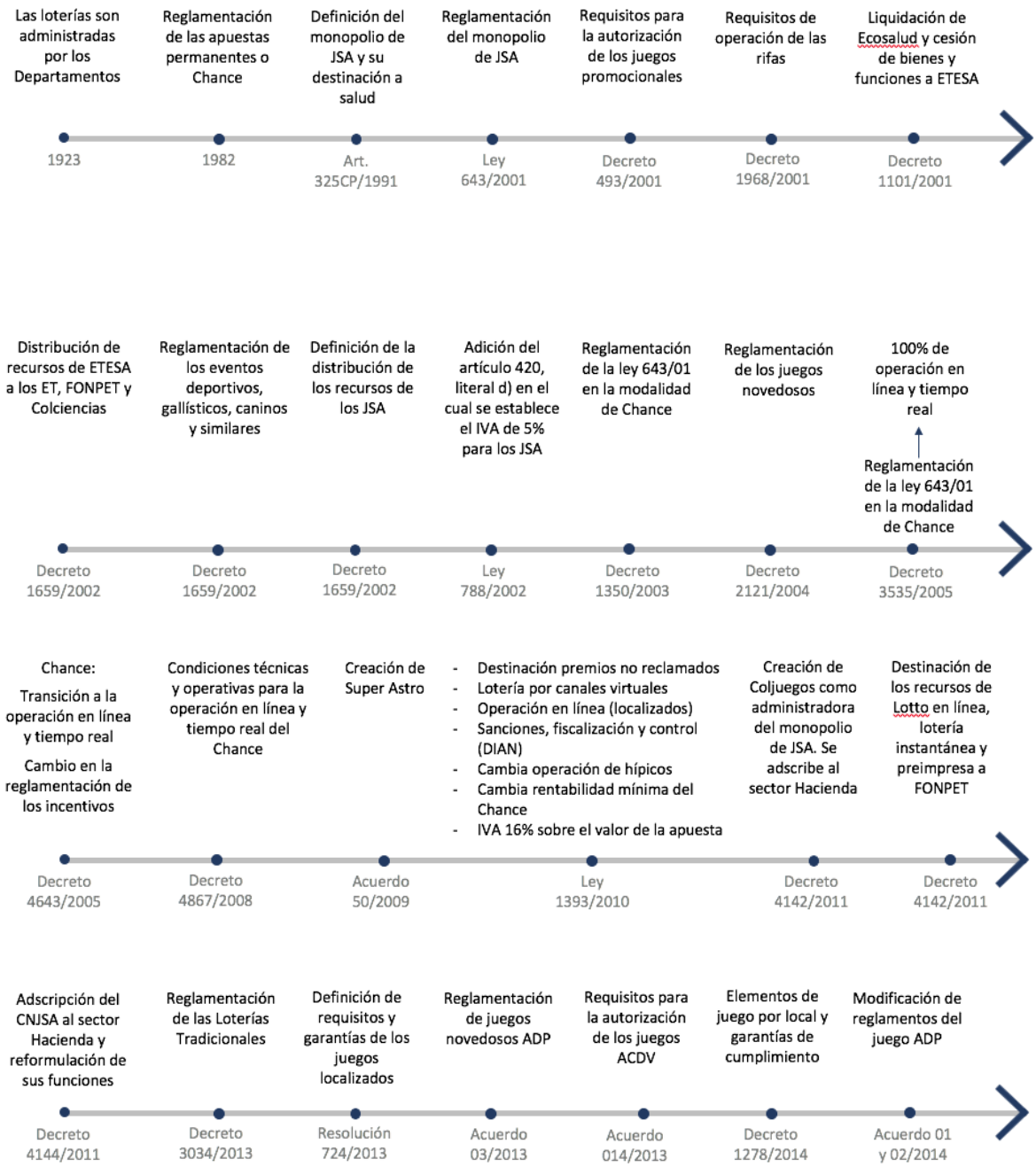
El cambio más importante en materia normativa sobre el mercado de JSA en Colombia se da con la expedición de la ley 10 de 1990. Es necesario aclarar que esta es una ley del sector salud que tenía como propósito básico impulsar la descentralización del sector salud en Colombia. La falta de recursos en los hospitales departamentales y lo engorroso que era el manejo de los recursos del sector obligaron a este cambio profundo. La ley 10 buscaba crear un sistema nacional de salud que se gestionara desde las regiones, para esto se crearon las Direcciones seccionales y locales del Sistema de salud. Los artículos 42 y 43 son centrales. El 42 declara "*.. como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juego de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes*". Y el 43 autoriza: "*la constitución y organización de una sociedad de capital público, de la cual, serán socios la Nación y las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, titulares de los monopolios rentísticos de las loterías existentes, y cuyo objeto sea la explotación y administración del monopolio rentístico creado mediante el artículo 42 de la presente Ley*". Este fue el artículo que permitió la creación de ECOSALUD en enero de 1991 mediante el decreto 271. Estos artículos se incluyeron con el fin de financiar la descentralización de la salud, puesto buena parte de las rentas generadas se destinaron a las regiones. Finalmente, y muy importante, la creación de este monopolio rentístico se mantuvo como enfoque central durante las discusiones que se dieron durante los debates de la nueva Constitución.

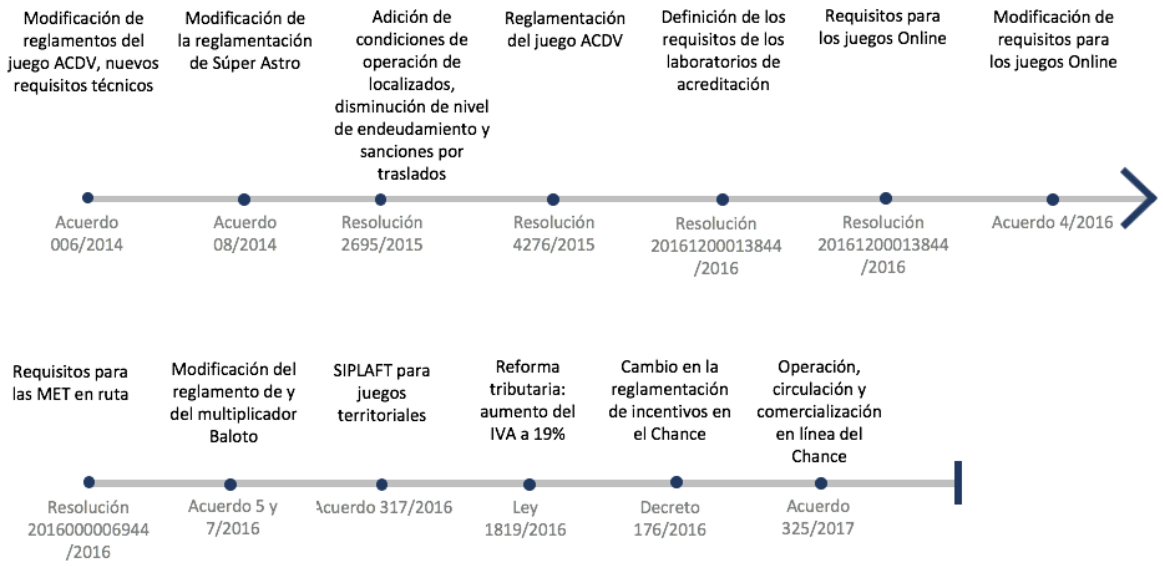
El desarrollo posterior ya no hace parte de la historia de juegos de suerte y azar, es más bien el desarrollo reciente de este sector. La expedición de la ley 10 de 1990 es un cierre apropiado para este breve recuento de esta historia.

Anexo 2: Marco normativo del mercado de JSA

Como complemento a la *Gráfica 1* de la sección 1.2, la *Gráfica 18* muestra la línea de tiempo detallada de la normatividad del sector. En esta, es posible ver la creación de los diferentes juegos, los cambios en la normatividad propia y los cambios exógenos al sector.

Gráfica 18 – Línea de tiempo normativa





Fuente: Elaboración propia

1. Juegos Localizados

El marco regulatorio de los juegos localizados parte de la ley 643/01, que define los juegos que pertenecen a esta modalidad, establece los lineamientos de operación, los derechos de explotación de cada juego y la entidad a la cual corresponde su explotación. Adicionalmente, se han realizado diferentes resoluciones y acuerdos que han definido en mayor detalle los requisitos y condiciones de operación. En general, la normativa vigente define a los juegos localizados como una modalidad de juego que opera con elementos de juego en establecimientos fijos de comercio, en donde el jugador necesariamente debe estar presente en todos los momentos de la apuesta.

La explotación de los juegos localizados es responsabilidad de Coljuegos y su operación se realiza a través de contratos de concesión con una duración de tres a cinco años. Es importante resaltar que la operación de esta modalidad de juego debe ser consistente con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio en el cual esté operando, lo que implica la participación de las autoridades locales en el momento de la autorización de la operación. Igualmente, la regulación impone la acreditación de la tenencia legal de cada uno de los elementos de juego, bien sea a través de una factura, un contrato de arrendamiento o una declaración de importación, junto con las licencias de software para los juegos que lo requieran.

Para esta modalidad, la normativa definió derechos de explotación fijos y particulares a cada juego, consolidando un pago mínimo para el caso de las METs y las sillas de bingo. Específicamente para las METs, los derechos de explotación resultan del mayor valor entre la tarifa fija establecida por máquina y el 12% de los ingresos netos, lo cual tiene sentido bajo el requisito de conectividad[101]. El único juego con tarifa variable, 17% de los ingresos brutos, es el de las Apuestas Deportivas y

[101] Teniendo en cuenta las necesidades de fiscalización de los recursos de los JSA, la resolución 724 del 2013 modificada por la Resolución 20182300011754 de 2018 impuso la condición de conectividad para todas las máquinas adicionales que se suscribieran en los contratos. Desde la ley 1393/10 estableció la obligación de la Superintendencia de Salud y, posteriormente de Coljuegos de regular la conexión en línea.

Carreras Virtuales (ACDV), que Corredor Empresarial está operando como prueba piloto. Igualmente, la ley 788/02 extendió el impuesto al valor agregado (IVA) a los JSA. Particularmente en el caso de los juegos localizados, la base gravable mensual es de 20, 290 y 3 Unidades de Valor Tributario (UVT) para las MET, las mesas de juego y cada silla de bingo respectivamente[102].

Por otra parte, la reglamentación de los juegos localizados establece un mínimo de máquinas por contrato de concesión, mientras que la cantidad de elementos de juego por local depende del tamaño del municipio en el que opere. Para el caso general del contrato de concesión, el mínimo de METs es de 80 y, para el caso de otros elementos de juego, el mínimo corresponde al equivalente en salarios mínimos al de 80 METs con apuesta menor a $500, cuando se combina la operación de máquinas con otros elementos de juego. En el caso del bingo, el mínimo de elementos de juego por contrato de concesión depende del tamaño del municipio.

Un requisito importante para la operación de juegos localizados está relacionado con los movimientos de las máquinas o los elementos de juego. Bajo esta reglamentación, el concesionario podrá retirar, mover o adicionar elementos de juego en tanto no se afecte negativamente el valor del contrato y se especifiquen los lugares definitivos a los cuales se movilizan los elementos de juego. Además, el software de conexión en línea de todos los elementos de juego debe estar acreditado por los laboratorios aprobados por Coljuegos.

Por otra parte, los requerimientos financieros mínimos que impone la normatividad de los juegos localizados hacen que este sea un mercado en el que se requiere una capacidad financiera y operativa importante. Particularmente, Coljuegos exige a los operadores de juegos localizados liquidez superior a 1.2, un nivel de endeudamiento inferior al 80% de sus activos totales, una razón de cobertura de intereses superior a uno y un patrimonio superior al 30% del valor del contrato de concesión. Adicionalmente, para la concesión de los contratos se exige o una póliza de garantía o una garantía bancaria de cumplimiento por un monto del 15%, 5% y 5% del valor del contrato que cubra los riesgos de las multas, del pago de nómina y prestaciones y del pago de premios, respectivamente.

Es importante resaltar que la normatividad de los juegos localizados ha cambiado en la medida en que las condiciones del mercado o las necesidades de control lo exigen. Es por esto, que surgen reglamentaciones como el requisito de conectividad, la creación del reglamento y requerimientos técnicos y operativos de las ACDV[103] y, finalmente, la reglamentación de máquinas para establecimientos comerciales cuya actividad principal difiere a la de JSA. Esta última reglamentación surgió como respuesta a una elevada demanda de METs en otros establecimientos comerciales y, cuyo fin es formalizar un segmento de la oferta de METs que hoy en día opera en la ilegalidad. Sin embargo, la modalidad de las METS en ruta no ha sido materializada, debido a las difíciles condiciones impuestas para su operación como, por ejemplo, el mínimo de elementos por contrato de concesión, el máximo de METs por local, el plan de premios y el monto máximo de la apuesta.

2. Juegos Novedosos

[102] La tarifa impuesta a los JSA pasó de 5% en el 2002 a 16% en el 2010 y finalmente, a 19% con la última reforma tributaria.
[103] Para este juego, también se exige un mínimo de 80 elementos de juego por contrato de concesión, a menos que se combine con otros elementos de juego.

La Ley 643 de 2001 define a los juegos novedosos como todos los JSA distintos a las loterías tradicionales, apuestas permanentes y los demás juegos del monopolio de JSA (localizados, eventos hípicos y gallísticos). Por ejemplo, la lotto preimpresa, la lotería instantánea, el lotto en línea (Baloto), apuestas deportivas o en eventos y los juegos electrónicos, por internet o por otra modalidad de tecnologías de la información que no requiera la presencia del jugador.

Al igual que los juegos localizados, la explotación de los juegos novedosos depende de Coljuegos y su operación se realiza a través de contratos de concesión. Los derechos de explotación difieren por juego y su base gravable son los ingresos netos en el caso de los juegos online y los ingresos brutos en los demás juegos. Igualmente, los juegos novedosos a excepción de los juegos operados por internet, son objeto de pago de IVA y su base gravable corresponde el valor del tiquete de la apuesta. Asimismo, para esta modalidad de juegos, la normativa difiere entre los juegos, en cuanto a los modos de operación, derechos de explotación y el giro de los recursos al sector salud.

Es importante anotar que Colombia representa un referente en materia regulatoria de los juegos Online, debido a que es el primer país en Latinoamérica que entra a regular esta modalidad de juego en aras de combatir la ilegalidad[104] y permitir que la oferta legal cubra la demanda existente por JSA. A continuación, se detallará la normativa por cada juego novedoso.

2.1. Baloto

El Baloto es un tipo de loto en línea, cuyo reglamento fue modificado por la Junta Directiva de Coljuegos para cumplir con las tendencias del mercado y acoger nuevas tecnologías. La dinámica del juego parte de una apuesta de cinco números y un número aparte para los sorteos de Baloto y Revancha, a través de un terminal de venta con conexión remota. El jugador gana si acierta los números del sorteo oficial en cualquier orden. El juego se caracteriza por ser una apuesta paramutual[105] en los sorteos Baloto y Revancha y en una apuesta de contrapartida en el sorteo multiplicador (que debe ser aprobado por Coljuegos). El sorteo se transmite por un canal de televisión con cobertura nacional.

La reglamentación vigente de Baloto establece unos mínimos de elementos de juego con los que debe contar el operador y los requisitos de los tiquetes en los que se realiza la apuesta, en donde se incluyen mensajes de juego responsable y la autorización de Coljuegos. En general, las exigencias en términos de infraestructura tecnológica y seguridad son elevadas.

Por otra parte, la normatividad establece las condiciones para la participación en los diferentes tipos de sorteo y además establece un mínimo retorno en premios de 50% de los ingresos brutos para todos los sorteos. Los diferentes planes de premios se definen según las probabilidades acumuladas de caída del primer premio y los premios pueden darse por la cantidad de aciertos y/o por su orden. En la última modificación a esta reglamentación, se estableció que el operador de Baloto debe tener unas reservas para pago de premios por sorteo, las cuales no pueden ser inferiores a $8 y $2 billones para los sorteos de Baloto y Revancha respectivamente. Estas reservas deben hacer parte de un encargo fiduciario en el cual también debe garantizarse el pago de derechos de explotación y los gastos de administración y cuyo costo recae por completo en el operador.

[104] Semana. (14 de diciembre de 2017). *Sector de juegos de suerte y azar y su potencial.* Obtenido de Foros Semana: http://www.forossemana.com/evento/id/25266/sector_de_juegos_de_suerte_y_azar_y_su_potencial

[105] En las apuestas paramutuales un porcentaje del monto de las apuestas del juego se destina al pago de premios entre los ganadores

En términos de recursos, el concesionario de Baloto está obligado a pagar derechos de explotación del 32.5% de los ingresos brutos, 1% de los derechos de explotación por concepto de gastos de administración y además debe cubrir el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) de todas las subcuentas. Todos estos recursos, junto con los rendimientos financieros deben ser transferidos al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Adicional a los derechos de explotación y los gastos de administración, el operador de Baloto debe destinar 1,95% de los ingresos brutos a la publicidad del juego y, finalmente, destinar $300 millones de pesos a otra subcuenta para cubrir las interventorías al contrato.

Es importante resaltar que, dentro de las modificaciones más recientes a la normatividad, Coljuegos permitió el incremento del valor del tiquete de Baloto y de Revancha, como consecuencia del menor dinamismo del mercado y del aumento del IVA por cuenta de la reforma tributaria del 2016.

2.2. Súper Astro

Dentro de las facultades otorgadas al Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar en la Ley 643 de 2001, se expidió la reglamentación del juego novedoso Súper Astro a través del Acuerdo 50 de 2009, el cual fue modificado en el 2014 por Coljuegos. Al igual que Baloto, el juego de Súper Astro se opera a través de contratos de concesión y tiene actualmente un único operador, lo cual exige una capacidad financiera y operativa elevada.

El Acuerdo 08 de 2014 en el cual Coljuegos modifica el reglamento de Súper Astro, establece que este es un JSA en el cual se lleva a cabo una apuesta de contrapartida que consiste en escoger cuatro números y un signo zodiacal. Se considera que una persona gana la apuesta cuando la combinación coincide en estricto orden (de izquierda a derecha) y el signo zodiacal. Esta apuesta se realiza a través de un terminal de venta y tiene máximo tres sorteos a la semana. En esta última modificación se establece que el máximo valor de la apuesta es de $10.000 pesos (IVA incluido) y el valor del tiquete no puede ser inferior a $500 (IVA incluido). En este caso particular, el premio se da según el número de aciertos en orden estricto y el plan de premios debe tener un retorno al menos del 50%.

Al igual que en Baloto, el operador de Súper Astro debe dedicar un porcentaje de los ingresos brutos para la publicidad del juego (2.5%) y debe proveer toda la información detallada de las ventas efectuadas. Igualmente, el operador debe garantizar los protocolos exigidos de seguridad. Además, debe constituir encargos fiduciarios para las cuentas de derechos de explotación, que corresponden al 19% de los ingresos brutos, de gastos de administración (1% de los derechos de explotación), el costo de la interventoría (que en este caso es de $308 millones de pesos asumidos por el operador) y para el pago de premios.

2.3. Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP)

La reglamentación define a las Apuestas Deportivas Paramutuales (ADP) como la modalidad de juego en la que el jugador apuesta al resultado de eventos deportivos seleccionados por el operador, en la cual gana si acierta el número de eventos previamente establecido. Dichas apuestas podrán ser simples o compuestas y la cantidad de combinaciones determinará el valor de la apuesta.

Según una de las más recientes modificaciones del marco normativo de estos juegos, el jugador podrá acceder a la apuesta a través de un punto de venta físico (a través de un tarjetón o por una

terminal que genera resultados de forma aleatoria) o por medios electrónicos. Sin embargo, fue necesario realizar una aclaración para evitar confusiones con las apuestas que pertenecen exclusivamente a los juegos online, haciendo la salvedad que cuando se trata de ADP, el reclamo del premio debe ser presencial. A su vez, las ADP deben tener un retorno mínimo de 55% del total de ingresos brutos y el plan de premios se debe distribuir en diferentes categorías de premios según el número de aciertos necesarios para ganar. El valor mínimo de la apuesta es de $2.500 pesos (ajustado por IPC con IVA incluido).

En general, la reglamentación de este juego está más concentrada en los requerimientos mínimos con los que deben contar las apuestas y en la infraestructura con la que debe contar el operador para rendirle cuentas a Coljuegos, a través de un sistema de información sólido con el mismo protocolo de seguridad que en el caso de Súper Astro y Baloto. A diferencia de los anteriores juegos, el marco normativo de las ADP no detalla la dinámica del juego y permite que el operador proponga el plan de premios.

Al igual que en Baloto y Súper Astro, los operadores de ADP deben garantizar unos fondos mínimos de reservas para el pago de premios, derechos de explotación, gastos de administración y publicidad. Para los premios, se tendrán diferentes subcuentas según la clase de premio (premio mayor, premio menor y premio fijo), al igual que un fondo inicial de reserva. Igualmente, los costos de esta fiducia y los gravámenes a los movimientos financieros serán asumidos por el operador y los rendimientos financieros se destinarán a acrecentar el valor de las reservas.

2.4. Online

Es importante resaltar que el marco regulatorio de los JSA, aunque impone algunas barreras de entrada a algunos de los mercados, ha sido una regulación que se ha adaptado a los cambios en el mercado. Como se anotó anteriormente, desde el 2001 la normativa ha evolucionado para incluir nuevos juegos en la oferta legal de JSA, facilitar el control y fiscalización de los recursos y adaptarse a los cambios en la demanda por los JSA, a través de regulaciones como las METs en establecimientos comerciales con actividad diferente a JSA.

La regulación de los juegos online hace parte de esta transformación en la reglamentación y, actualmente, es referente a nivel internacional. Teniendo en cuenta el auge de los medios electrónicos y de nuevas dinámicas de juego no presencial, adicional al cierre de páginas no autorizadas para la explotación de JSA, Coljuegos expidió el reglamento de los JSA en la modalidad virtual, con el fin de crear una oferta legal.

A través de la reglamentación de esta modalidad expedida el 14 de junio de 2016, se establecen los requisitos técnicos y jurídicos para la operación de los juegos online como, por ejemplo, tener acreditaciones por parte de los laboratorios que evalúan la idoneidad de los elementos de juego. En este caso, los elementos de juego se refieren al software que provee los sistemas de generación de números aleatorios. Igualmente, la normatividad exige que los operadores funcionen bajo un dominio: .co y que aporten información financiera y contable todos los meses.

Es importante resaltar que esta regulación, al ser reciente, incorpora los requerimientos de SIPLAFT (Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo), para la prevención del lavado de activos. Al igual que los operadores de otros juegos novedosos, los operadores de juegos online deben tener encargo fiduciario. A diferencia de las demás modalidades,

en esta reglamentación se detallan los requerimientos de las instituciones financieras con las cuales se debe tener dicho encargo fiduciario. Por ejemplo, la calificación de riesgo de la institución financiera no podrá ser inferior a AAA. Para el caso de los juegos online, se deben tener reservas equivalentes al 15% y 5% de los ingresos brutos para cubrir los riesgos de pago de sanciones y los salarios y prestaciones sociales, respectivamente.

Además, los operadores deben tener una capacidad financiera que garantice un capital de trabajo superior a 1,450 SMMLV, un nivel de endeudamiento inferior al 70% de sus activos totales y un patrimonio requerido superior al 30% de los derechos de explotación fijos de todo el contrato (811 SMMLV anual). Asimismo, en la reglamentación se definen unos derechos de explotación con un componente variable (15% de los ingresos netos) y un componente fijo (811 SMMLV anuales)[106].

3. Juegos Territoriales

Los juegos territoriales son todas las modalidades de juego cuya explotación corresponde a los departamentos. Es importante resaltar que las principales modificaciones del marco regulatorio general de los JSA, en cuanto a las instituciones que lo controlan, ha sido particularmente importante para el caso de los juegos territoriales. En general, es posible afirmar que la regulación de juegos territoriales como la lotería y las apuestas permanentes ha sido más rigurosa, en comparación con otros juegos como los promocionales o las apuestas hípicas.

Una modificación relevante y reciente de los juegos territoriales está relacionada con la obligatoriedad de cumplir con el manual SIPLAFT para todas las modalidades de este tipo. Con esto, se establece la base de la mitigación de riesgos y la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

3.1. Lotería Tradicional

La Ley 64 de 1923 adjudicó el monopolio de las loterías a los departamentos, dotando a estas entidades territoriales con importantes recursos para sus sistemas de salud. A partir de esta fecha, se expidieron decretos y leyes que permitieron reglamentar dicha ley y complementar las características de esta modalidad de juego. Por su parte el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia definió el monopolio de los JSA y su destinación y, la Ley 643 de 2001 definió cada una de las modalidades de juego del monopolio, cuya reglamentación expedirían paulatinamente las entidades responsables de su control y fiscalización.

Por medio del Decreto 3034 de 2013 se reglamenta la Ley 643 de 2001 (modificada por la Ley 1393 de 2010) en todo lo relacionado con las loterías tradicionales o de billetes. De esta forma, se definen los requisitos de operación cuando la operación es directa y cuando esta se realiza a través de terceros. Igualmente, este decreto detalla los requisitos financieros, la definición de los planes de premios desde el 2013 en adelante, las condiciones de seguridad y control de los billetes y sorteos y los recursos que se deben transferir a los fondos de salud de las entidades territoriales. A partir de este decreto, en el 2014 se reglamentaron los Acuerdos 108, 109 y 110 que detallaron todo lo reglamentado en el Decreto 3034 de 2013 en lo referente a los requisitos financieros de operación, las fuentes y usos de las reservas técnicas y de los recursos de capitalización.

[106] Coljuegos. Resolución 20161200025334 de 2016 (2016).

Particularmente, el Acuerdo 108 de 2014 define los indicadores que califican la gestión, eficiencia y rentabilidad de la operación de Lotería tradicional, como los excedentes mínimos de operación y rentabilidad, la relación entre emisión y ventas de billetes de lotería, los ingresos, los gastos de administración y operación y las transferencias efectivas a los servicios de salud, los cuales se detallan en la Tabla 20. Además, en este acuerdo se definen los eventos que conllevan a que los operadores directos de lotería se deban acoger a un plan de desempeño para recuperar su viabilidad financiera. Estos eventos son: el incumplimiento con el pago de premios, la insolvencia, el incumplimiento con el Fondo de Reservas, un índice de liquidez menor a uno[107], el incumplimiento de los plazos para hacer las transferencias, la operación por debajo del punto de equilibrio y la incursión en pérdidas.

Tabla 20 – Indicadores de gestión, eficiencia y rentabilidad

Indicador	Componentes	Condición que determina insuficiencia
Gastos de administración y operación	1. Gastos de administración (GMAO) 2. Gastos permitidos (GMA)	$IGMAO = \frac{GMAO}{GMA} > 1$ IGMAO > 15% IB
Excedentes mínimos de operación y rentabilidad	1. Excedentes de operación (EXMO) 2. Excedentes mínimos exigidos (EXME)	$IEM = \frac{EXMO}{EXME} < 1$
Índice de variación del ratio ventas - emisión	1. Relación Valor total ventas – emisión (t, t-1)	$IRVE = \frac{RVE_t}{RVE_{t-1}} < 1$
Ingresos	1. Ingresos brutos (IBO) 2. Ingresos brutos punto de equilibrio (IBPE)	$IIB = \frac{IBO}{IBPE} < 1$
Transferencia de las rentas del monopolio	1. Derechos de explotación, premios caducos, impuesto a loterías foráneas, impuesto a ganadores, utilidad transferidos 2. Rentas que debía transferir	Si la relación entre lo que transfirió y lo que debía transferir en cada rubro es menor a uno.

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el marco regulatorio a través del Acuerdo 109 de 2014 aclara de manera detallada las finalidades y administración eficiente de las reservas técnicas de las loterías, teniendo en cuenta el plan de premios. Igualmente, en esta reglamentación se detalla el procedimiento que deben seguir los operadores, cuando se materializa el riesgo de tener un *ratio* ventas – emisión menor a 0.5.

Por otra parte, al igual que los marcos normativos de las demás modalidades de juego, el marco legal de las Loterías Tradicionales se ha transformado como respuesta a las exigencias del mercado y a las necesidades de control y fiscalización. Siguiendo este principio, la Ley 1393 de 2010 permitió la venta de lotería por medios virtuales. Igualmente, el Acuerdo 349 de 2017 estableció las condiciones bajo las cuales los operadores de lotería podrían dar incentivos en especie, con el fin de estimular las ventas de lotería. De este modo, es posible afirmar que las loterías tradicionales están completamente detalladas en su normatividad, teniendo en cuenta la importancia que han tenido los recursos que genera para algunos entes territoriales. Este es un marco regulatorio bastante específico en todas las condiciones de operación, riesgos de operación, métodos de evaluación de desempeño, acciones para recuperar viabilidad financiera, entre otros factores.

[107] Índice de liquidez $= \frac{Activo\ corriente - (Fondo\ de\ reservas\ técnicas + Inventarios)}{Pasivo\ Corriente - provisión\ para\ reservas\ técnicas}$

En el marco regulatorio vigente, la venta de loterías foráneas no tiene ningún requisito para su funcionamiento. Únicamente se especifica el impuesto (10% del valor nominal del tiquete vendido) que deben pagar los operadores al administrador del monopolio en los primeros diez días del mes.

3.2. Chance

Antes de la década de los ochenta, el único juego que existía en Colombia de forma legal y regulada era la lotería tradicional. La reglamentación de la Lotería permitía a los entes territoriales regular el juego. Sin embargo, la popularidad del chance para esa época estaba minando la estabilidad de los recursos territoriales de la Lotería, por lo que surgió la Ley 1 de 1982, que definió el marco jurídico del chance al autorizar su operación como parte del monopolio del Estado.

Bajo esta ley, se estableció que las rentas provenientes del chance de los departamentos serían el 10% de las ventas. Posteriormente, del mismo modo que en el régimen de las loterías, se expidieron diferentes decretos que reglamentaron la operación del chance, su control por parte del Estado y el establecimiento de sanciones. Al igual que en las demás modalidades de juego, el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 643 de 2001 (modificada por la Ley 1393 de 2010) y la Ley 57 de 1993 establecieron el marco regulatorio general de los JSA y la definición del delito por el ejercicio ilegal del monopolio de JSA.

Con la Resolución 5430 de 2009 se establecieron los indicadores de evaluación de la eficiencia y rentabilidad de la operación del chance, en términos de recursos financieros, ingresos brutos y transferencias al sector salud, los cuales se detallan en la Tabla 21. A diferencia de la modalidad de Loterías Tradicionales, la calificación insatisfactoria en uno o varios de estos indicadores puede generar la terminación unilateral de los contratos de concesión.

Tabla 21 – Indicadores de gestión, eficiencia y rentabilidad

Indicador	Componentes	Condición que determina insuficiencia
Derechos de explotación girados	1. Derechos de explotación (DE) 3. Ingresos Brutos (IB)	$IEDE = \frac{DE}{IB*0.12} < 1$
Rentabilidad Mínima (modificada por la Ley 1393/10)	1. Ingresos Brutos (IB) 3. Inflación por IPC (	$R = Max\left(\sum_{t=1}^{4}\frac{IB_t}{4}, \sum_{m=1}^{12} IB_m + \pi_{IPC}\right)$
Ingresos brutos	1. Ingresos brutos observados (IBO) 2. Ingresos brutos estimados (IBE)	$IIC = \frac{IBO}{IBE} < 1$
Oportunidad en el pago (Derechos de explotación y gastos de administración)	1. Fecha efectiva (FE) 3. Fecha límite (FL)	$OGDE = FE - FL < 0$
Rentabilidad de la operación	1. Ingresos operacionales (IO) 2. Costo de ventas (CV) 3. Gastos de operación y administración (GOA y GOV)	$RO = \frac{(IO-(CV+GOA+GOV))}{IO}$ RO < 2.5%

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el Decreto 1350 de 2003 reglamentó la Ley 643 de 2001 en lo concerniente a las apuestas permanentes o chance, definiendo los modos de operación del juego, el plan de premios, las condiciones de los tarjetones de apuestas, los requisitos de operación y los recursos que se deben transferir a los sistemas de salud territoriales. Teniendo en cuenta las necesidades de control y

fiscalización, se reglamentaron los Decretos 3535 de 2005, 4643 de 2005 y 4867 de 2008 para establecer los requisitos de la operación en línea y tiempo real de las apuestas permanentes.

Por último y como respuesta a las necesidades del mercado, el Decreto 3535 de 2005 define las condiciones ajustadas del uso de incentivos para promover el dinamismo del mercado del chance. Estos incentivos corresponden a una proporción adicional sobre el valor del premio. Igualmente, el Decreto reglamentario del Ministerio de Hacienda permitió la comercialización del chance a través de medios electrónicos. Sin embargo, según el Decreto 325 de 2017, se debe garantizar que esta comercialización se realice únicamente dentro de la jurisdicción del concesionario.

Anexo 3: Mercado legal de Loterías

Tabla 22 – Ventas totales por Loterías 2012 – 2017 (millones. $ de 2017)

Lotería	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lotería De Medellín	$ 103,035	$ 94,624	$ 104,483	$ 139,816	$ 115,577	$ 124,421
Lotería De Boyacá	$ 81,605	$ 78,463	$ 72,649	$ 79,956	$ 100,511	$ 100,563
Lotería De Bogotá	$ 60,158	$ 59,182	$ 57,893	$ 60,260	$ 58,759	$ 59,572
Lotería Del Valle	$ 35,010	$ 34,236	$ 34,188	$ 35,123	$ 39,692	$ 42,043
Lotería De La Cruz Roja	$ 42,526	$ 47,700	$ 45,738	$ 44,703	$ 45,982	$ 41,722
Lotería De Cundinamarca	$ 45,633	$ 48,559	$ 45,539	$ 40,704	$ 37,806	$ 37,644
Lotería Del Cauca	$ 25,919	$ 26,522	$ 27,566	$ 28,338	$ 27,907	$ 31,365
Lotería Santander	$ 32,590	$ 29,679	$ 31,513	$ 24,896	$ 27,238	$ 25,166
Lotería Del Risaralda	$ 16,609	$ 16,895	$ 16,119	$ 16,341	$ 16,477	$ 17,902
Sorteo Extraordinario Colombia	$ 21,928	$ 21,016	$ 21,279	$ 18,808	$ 18,614	$ 16,487
EMSA - Manizales	$ 17,570	$ 17,804	$ 17,191	$ 17,005	$ 17,055	$ 16,419
Lotería Del Quindío	$ 14,059	$ 13,727	$ 12,687	$ 13,665	$ 13,808	$ 14,429
Lotería Del Tolima	$ 11,380	$ 10,886	$ 11,654	$ 14,068	$ 14,486	$ 14,288
Lotería Del Meta	$ 14,204	$ 14,200	$ 14,606	$ 15,577	$ 13,278	$ 12,384
Lotería Del Huila	$ 11,740	$ 12,026	$ 11,826	$ 12,648	$ 12,698	$ 12,068
Sorteo Extraordinario Navidad	$ 4,592	$ 12,028	$ -	$ -	$ -	$ -
Súper Extra Navideño	$ -	$ 11,336	$ -	$ -	$ -	$ -
Total	**$ 538,558**	**$ 548,884**	**$ 524,931**	**$ 561,908**	**$ 559,886**	**$ 566,472**

Fuente: Elaboración propia con datos del CNJSA

Tabla 23 – Ventas anuales de Loterías por departamentos 2012 – 2017 (millones $ de 2017)

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bogotá, D.C.	$ 70,333	$ 69,716	$ 65,170	$ 66,635	$ 83,860	$ 110,003
Antioquia	$ 83,771	$ 86,659	$ 84,213	$ 98,195	$ 98,245	$ 101,007
Valle Del Cauca	$ 80,530	$ 83,329	$ 81,947	$ 87,770	$ 89,237	$ 90,790
Atlántico	$ 22,278	$ 22,249	$ 22,247	$ 25,020	$ 25,290	$ 25,542
Santander	$ 26,951	$ 27,196	$ 25,377	$ 24,071	$ 24,731	$ 23,649
Cundinamarca	$ 62,686	$ 66,203	$ 59,473	$ 64,360	$ 47,076	$ 21,449
Risaralda	$ 17,123	$ 17,007	$ 16,562	$ 17,301	$ 17,557	$ 18,671
Caldas	$ 15,704	$ 15,664	$ 15,313	$ 16,515	$ 17,221	$ 17,522
Tolima	$ 16,252	$ 15,569	$ 15,440	$ 16,042	$ 15,093	$ 15,230
Bolívar	$ 12,685	$ 13,211	$ 12,587	$ 13,397	$ 13,464	$ 14,593
Córdoba	$ 14,545	$ 14,677	$ 14,477	$ 15,464	$ 14,870	$ 14,372
Meta	$ 14,359	$ 15,092	$ 14,202	$ 14,777	$ 13,523	$ 12,336
Quindío	$ 10,375	$ 10,635	$ 10,859	$ 11,635	$ 11,957	$ 12,258
Huila	$ 12,129	$ 11,970	$ 12,763	$ 13,311	$ 12,568	$ 11,586
Cesar	$ 12,707	$ 13,062	$ 12,135	$ 13,143	$ 12,170	$ 11,312
Cauca	$ 9,352	$ 9,652	$ 9,262	$ 9,666	$ 9,971	$ 10,442
Sucre	$ 7,947	$ 8,781	$ 9,111	$ 10,148	$ 9,744	$ 10,035
Boyacá	$ 10,165	$ 9,909	$ 9,259	$ 9,954	$ 10,042	$ 10,004
Nariño	$ 5,428	$ 5,418	$ 5,689	$ 6,626	$ 7,085	$ 7,949
Norte de Santander	$ 9,858	$ 9,670	$ 8,649	$ 8,379	$ 7,638	$ 6,983
Chocó	$ 4,387	$ 4,787	$ 4,523	$ 4,830	$ 4,663	$ 5,207
La Guajira	$ 5,811	$ 5,439	$ 5,055	$ 5,086	$ 4,578	$ 4,479
Magdalena	$ 5,095	$ 5,027	$ 3,944	$ 2,838	$ 2,704	$ 3,473
Casanare	$ 2,259	$ 2,312	$ 1,971	$ 1,934	$ 1,896	$ 2,028

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Archipiélago de San Andrés	$ 2,007	$ 1,938	$ 1,798	$ 1,745	$ 1,659	$ 1,607
Arauca	$ 931	$ 991	$ 1,008	$ 988	$ 1,047	$ 1,157
Putumayo	$ 64	$ 474	$ 745	$ 793	$ 823	$ 1,063
Caquetá	$ 1,865	$ 1,547	$ 374	$ 351	$ 464	$ 914
Guaviare	$ 481	$ 374	$ 444	$ 530	$ 427	$ 442
Amazonas	$ 479	$ 325	$ 310	$ 367	$ 242	$ 298
Vaupés	$ -	$ -	$ 12	$ 19	$ 18	$ 32
Vichada	$ -	$ -	$ 12	$ 19	$ 23	$ 32
Guainía	$ 4	$ 1	$ -	$ -	$ -	$ 6
Total	**$ 538,558**	**$ 548,884**	**$ 524,931**	**$ 561,908**	**$ 559,886**	**$ 566,472**

Fuente: Elaboración propia con datos del CNJSA

Tabla 24 – Ingresos brutos totales del chance por departamento 2012 – 2017 (millones $ de 2017)

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bogotá, D.C.	$ 552,024	$ 560,525	$ 552,212	$ 527,964	$ 522,234	$ 497,993
Antioquia	$ 474,023	$ 477,681	$ 484,571	$ 476,980	$ 486,393	$ 484,536
Valle del Cauca	$ 378,403	$ 383,083	$ 383,838	$ 375,001	$ 376,705	$ 379,109
Tolima	$ 102,771	$ 102,614	$ 98,721	$ 95,916	$ 95,805	$ 91,642
Caldas	$ 94,718	$ 94,327	$ 94,225	$ 87,676	$ 88,022	$ 86,581
Atlántico	$ 101,299	$ 98,358	$ 72,979	$ 76,919	$ 84,438	$ 84,525
Santander	$ 86,894	$ 84,989	$ 92,180	$ 87,967	$ 85,929	$ 83,010
Risaralda	$ 75,375	$ 75,827	$ 76,008	$ 72,051	$ 72,116	$ 69,222
Bolívar	$ 68,116	$ 69,819	$ 44,934	$ 55,591	$ 65,985	$ 68,961
Norte de Santander	$ 69,465	$ 68,619	$ 65,904	$ 60,522	$ 59,038	$ 53,404
Córdoba	$ 55,919	$ 56,365	$ 55,931	$ 53,956	$ 52,500	$ 52,729
Quindío	$ 55,048	$ 55,154	$ 57,538	$ 52,791	$ 50,147	$ 51,270
Meta	$ 55,062	$ 58,360	$ 59,577	$ 55,495	$ 49,954	$ 43,751
Cauca	$ 34,859	$ 36,160	$ 37,350	$ 33,019	$ 34,900	$ 37,170
Cesar	$ 39,502	$ 36,894	$ 36,728	$ 31,894	$ 31,249	$ 29,384
Huila	$ 27,487	$ 29,676	$ 29,477	$ 28,361	$ 28,730	$ 28,061
Nariño	$ 16,928	$ 21,347	$ 23,790	$ 21,694	$ 19,342	$ 20,723
Chocó	$ 21,579	$ 24,842	$ 24,924	$ 23,174	$ 22,140	$ 20,056
Boyacá	$ 23,391	$ 24,593	$ 25,498	$ 23,715	$ 22,384	$ 19,876
Magdalena	$ 27,341	$ 27,423	$ 25,475	$ 13,050	$ 19,218	$ 18,847
La Guajira	$ 17,220	$ 16,752	$ 16,085	$ 16,374	$ 16,903	$ 17,083
Sucre	$ 13,108	$ 8,978	$ 10,249	$ 14,534	$ 15,645	$ 16,216
Archipiélago de San Andrés	$ 14,952	$ 14,871	$ 15,201	$ 16,021	$ 13,695	$ 14,797
Casanare	$ 8,559	$ 7,722	$ 7,641	$ 7,348	$ 6,946	$ 7,207
Caquetá	$ 5,089	$ 5,810	$ 6,613	$ 6,983	$ 6,599	$ 6,639
Arauca	$ 3,864	$ 4,194	$ 5,048	$ 4,392	$ 3,957	$ 4,321
Putumayo	$ 3,662	$ 3,546	$ 3,643	$ 3,523	$ 3,352	$ 3,017
Guaviare	$ 3,239	$ 3,294	$ 3,468	$ 3,196	$ 2,708	$ 2,613
Amazonas	$ 1,158	$ 1,212	$ 1,204	$ 998	$ 934	$ 792
Vichada	$ 595	$ 528	$ 658	$ 767	$ 581	$ 648
Guainía	$ 523	$ 514	$ 609	$ 551	$ 504	$ 515
Vaupés	$ 367	$ 400	$ 440	$ 397	$ 296	$ 265
Total	**$ 2,432,543**	**$ 2,454,476**	**$ 2,412,720**	**$ 2,328,819**	**$ 2,339,351**	**$ 2,294,964**

Fuente: Elaboración propia con datos del CNJSA

Anexo 4: Metodología

1. Fase Cualitativa

El instrumento de recolección de información ideal para este tipo de investigaciones es la entrevista semiestructurada, que da al investigador suficiente libertad para indagar por temas sensibles, como las actividades ilegales, pero a la vez mantiene ciertos lineamientos con el fin de asegurar la estandarización de los temas. Esa versatilidad permite al instrumento, aplicado por un investigador experto, obtener información que de otra forma sería imposible de conocer.

Según Vincent (2009) la entrevista semiestructurada es el método más utilizado para comprender el conocimiento de una persona acerca de un aspecto específico de su vida cotidiana. Esta se desarrolla como una conversación basada en una guía de entrevista. Una condición necesaria para la construcción de los instrumentos de las entrevistas radica en el conocimiento detallado de los objetivos de la investigación. Esto con el fin de poder acotar los temas que se preguntarán en la entrevista, teniendo en cuenta que cada uno de los actores principales podrá responder por los temas directamente relacionados con su actividad o conocimiento del problema principal. Para el caso específico de esta investigación, los instrumentos cualitativos se construyeron con el fin de indagar por la forma de funcionamiento del mercado ilegal y las posibles causas de este problema.

Para la presente investigación se realizaron diferentes entrevistas semiestructuradas a los principales actores del mercado de Juegos de Suerte y Azar (JSA) legal e ilegal en las 10 ciudades definidas por Coljuegos. El objetivo principal de esta metodología fue conocer en detalle las diferentes perspectivas del mercado de JSA en cada uno de los lugares definidos en el plan de trabajo.

El trabajo de campo se dividió en dos partes: el mercado legal y el ilegal. En el primero, se realizaron entrevistas a las autoridades territoriales, empresarios de juegos localizados, empresarios de juegos territoriales y diferentes organismos de control como la Sección de Policía Judicial de cada Departamento (SIJIN) y Coljuegos. En el Anexo 5: Muestra cualitativa del mercado legal de JSA se muestra la lista de entrevistas por tipo de actor y por ciudad. Para la realización de algunas entrevistas, se utilizó información suministrada por funcionarios de Coljuegos y por federaciones de empresarios como la Federación Colombiana de Empresarios de Juegos de Suerte y Azar (Fecoljuegos) y Asojuegos.

En la segunda parte del trabajo de campo, a partir del conocimiento de los operadores territoriales, fue posible realizar en algunas ciudades visitas de cliente incógnito, con el fin de estudiar y comprender la dinámica del mercado ilegal de distintas modalidades de juego como el chance y los juegos localizados y, en especial de las máquinas electrónicas tragamonedas (MET). Estas visitas de cliente incógnito se llevaron a cabo en Medellín, Cartagena, Barranquilla, Valledupar, Bogotá y Soacha. En algunos casos, fue posible establecer la confianza suficiente para realizar entrevistas a profundidad, particularmente con personas que anteriormente operaban los JSA de manera ilegal (ver Anexo 6: Muestra cualitativa del mercado ilegal de JSA).

En total, se realizaron 42 entrevistas del mercado legal de JSA. De estas, 16 entrevistas se realizaron con autoridades territoriales, 7 con operadores, 10 con operadores territoriales, 7 con organismos de control e investigación, 1 con jugadores y 1 con una universidad. En el segmento ilegal del

mercado de JSA, se realizaron 12 entrevistas a profundidad, de las cuales 6 fueron realizadas con vendedores ilegales y ex-ilegales y 6 con empresarios territoriales. Además, se hicieron 6 visitas de cliente incógnito y un recorrido por el mercado de venta ilegal con registro fotográfico.

2. Fase Cuantitativa

En ausencia de mediciones precisas que son posibles cuando se estima el tamaño de un mercado legal, la estimación del tamaño de un mercado ilegal debe realizarse, en el mejor de los casos, con fuentes de información indirectas. En esta sección se presentan las fuentes de información secundarias, la metodología planteada y la estimación del tamaño del mercado ilegal por tipo de juego y en las 8 ciudades del estudio del CNC (Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué y Cúcuta).

Es importante resaltar que la estimación no se realizó para el Eje cafetero, Valledupar, Buenaventura ni para las áreas metropolitanas de Medellín y Barranquilla, debido a que para estas ciudades no se contó con la información necesaria para llevar a cabo la metodología que se describe a continuación. Esto debido a que la encuesta del CNC no se realizó en estas ciudades.

Por otro lado, para las demás modalidades de juego como apuestas hípicas y gallísticos no se realizó estimación, porque no se contó con la información de recaudo. Tampoco se estimó el mercado ilegal de las modalidades de rifas, Baloto y Súper Astro, debido a que, aunque se cuenta con la información de recaudo, no se considera que exista ilegalidad en las últimas dos modalidades. En el caso particular de las rifas, la estimación de la ilegalidad presenta limitaciones debido a que la frecuencia de este juego es esporádica y, difícilmente el dato resultante de las encuestas es confiable.

2.1. Metodología

Para calcular el tamaño total del mercado ilegal de JSA se utilizó una técnica que emplea datos de prevalencia de consumo –provenientes de encuestas generales a la población– para construir una estimación del tamaño del mercado total (legal e ilegal) de un producto o servicio. Esta cifra después se comparó con el tamaño del mercado que la industria legal atiende (ventas brutas de la industria legal). La diferencia entre ambas es una aproximación teórica pero fundamentada al tamaño del mercado que está siendo atendido por la oferta ilegal (***Ecuación 5***).

Ecuación 5

$$Mercado\ Total\ de\ JSA - Mercado\ Legal\ de\ JSA = Mercado\ Ilegal\ de\ JSA$$

Para el caso de los juegos de suerte y azar, se utilizó como referencia los datos de prevalencia de juego en la población de 8 ciudades principales del país[108] que fueron recolectados en el estudio que realizó el CNC para Coljuegos[109]. Esta fuente permitió construir una estimación general de la

[108] Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué y Cúcuta.

[109] El CNC realizó una encuesta con muestreo probabilístico estratificado y multietápico a 2.651 individuos; 61% jugadores y 39% no jugadores. La prevalencia de juego no se basa en una encuesta nacional dirigida jugadores y no jugadores; esto se estableció de manera contractual con Coljuegos. Sin embargo, una revisión de la prevalencia de jugadores en otros países muestra que: 1. Al menos el 48% de las personas en UK han jugado en el último mes (*Gambling Comission UK*), 2. Más el 80% de los americanos adultos han jugado algún juego de azar (www.addictions.com/gambling), 3. Cerca del 82%

frecuencia de juego y el monto promedio de gasto en juego de la población colombiana. Con esta información es posible elaborar un estimado del tamaño del *Mercado Total* de juegos de suerte y azar en Colombia:

Ecuación 6

$$\forall\, i = 1, \dots, n\ tipo\ de\ modalidades\ de\ juego\ regulados$$
$$\forall\, j = 1, \dots, m\ tipo\ de\ juego\ por\ modalidad\ regulados\ con\ información$$
$$Frecuencia\ de\ juego_j * Gasto\ promedio_j * Número\ de\ jugadores_j = Mercado\ Total_j$$
$$Mercado\ Total_i = \sum_{j=1}^{m} Mercado\ total_j$$
$$Mercado\ Tota\ de\ JSA = \sum_{i=1}^{n} Mercado\ total_i$$

Por otra parte, la estimación de la porción de ese *Mercado Total* que es atendido por la industria legal se construyó a partir de los datos de $Ingresos\ Brutos$ por modalidad de juego registrados en Coljuegos. Con esta información se calculó el tamaño del $Mercado\ Legal$ en pesos como la suma de las ventas de la industria legal por modalidad (***Ecuación 7***).

Hecho esto, se suma la estimación de los ingresos brutos de cada modalidad de juego para obtener una estimación de los ingresos brutos de la industria legal de JSA en Colombia, así:

Ecuación 7

$$\forall\, i = 1, \dots, n\ tipo\ de\ modalidades\ de\ juegos\ regulados$$
$$\forall\, j = 1, \dots, m\ tipo\ de\ juego\ por\ modalidad\ regulados$$
$$Mercado\ Legal\ de\ JSA\ = \sum_{i}^{n} \sum_{j}^{m} Ingresos\ Brutos\ _{ij}$$

Con el resultado de la ***Ecuación 6*** y la ***Ecuación 7*** es posible resolver la *Ecuación 5*, y obtener así una estimación del tamaño en pesos del mercado ilegal de juegos de suerte y azar.

Para estimar el tamaño del mercado ilegal en cada una de las regiones y/o zonas del país se aplicó la *Ecuación 5* en cada una de las regiones del país en donde fuera posible hacer la estimación (***Ecuación 8***).

Ecuación 8

$$\forall\, i = 1, \dots, n\ tipo\ de\ modalidades\ de\ juego\ regulados$$
$$\forall\, j = 1, \dots, m\ tipo\ de\ juego\ por\ modalidad\ regulados$$
$$\forall\, k = 1, \dots, K\ regiones$$
$$\sum_{i=1}^{n} Mercado\ total_{ik} - \sum_{i}^{n} \sum_{j}^{m} Ingresos\ Brutos\ _{ijk} = Mercado\ Ilegal\ de\ JSA_k$$

de la población mayor de edad en España ha participado en algún tipo de juego de azar (*Fundación Codere*), y 4. Un estudio de mercado de la Lotería de Santander en Colombia, encontró que el 58.4% de las personas en Santander participan en algún juego de suerte y azar.

2.2. Fuentes de información

En primer lugar, hay que mencionar que para la estimación del tamaño del mercado ilegal se utilizó la información de la encuesta a jugadores realizada por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) en el 2015 y la información de las ventas brutas por juego reportadas a Coljuegos en el mismo año.[110] Se utilizó también la información de ingresos tributarios y no tributarios de JSA reportada en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT) de 2012 a 2015. Estos datos se trabajaron en pesos constantes de 2017. En segundo lugar, se utilizaron las proyecciones poblacionales del DANE con base en el Censo realizado en el año 2005. Esta información se utilizó para observar la dinámica de los recaudos de JSA en términos per cápita.

Aunque existe un estudio más reciente de la incidencia del juego en Colombia realizado por Brandstrat en el 2017, la información de este estudio se descartó, debido a que los datos recolectados no tienen un muestreo aleatorio probabilístico, lo cual imposibilita expandir los hallazgos encontrados hacia la población de jugadores en Colombia. Es decir, las respuestas en este estudio no son representativas, mientras que las del estudio del CNC si pueden expandirse al resto de la población jugadora del país. Como consecuencia, a través del factor de expansión de la encuesta del CNC fue posible hallar el número de jugadores de las ciudades en las que se hizo el estudio, por tipo de juego y ciudad. Igualmente, fue posible estimar el tamaño del mercado de los JSA.

Para el planteamiento del Plan de Trabajo, se utilizaron como insumo los estudios de Quali y de Fenalco para contextualizar el problema de estudio. Sin embargo, estos trabajos no brindan la información requerida para la estimación del mercado ilegal planteada en esta metodología.

2.2.1.Estudio del Centro Nacional de Consultoría

En el estudio de mercado del sector de JSA del Centro Nacional de Consultoría (CNC) del año 2015, se realizó una encuesta con muestreo probabilístico estratificado y multietápico con selección de unidades por muestreo aleatorio simple en cada etapa. Fue realizada a individuos con al menos 18 años en las ciudades de Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué y Cúcuta.

El objetivo de los cuestionarios aplicados fue identificar los juegos con mayor demanda en la actualidad, los hábitos de consumo, la percepción de ilegalidad, los canales de distribución, entre otras preguntas complementarias que permitieron caracterizar al jugador colombiano de JSA. Entre las preguntas realizadas, se capturó información sobre la frecuencia de juego a la semana o al mes, y el promedio de dinero gastado en juegos de azar. Con esas variables clasificadas por juego y ciudad se realizó la estimación del mercado ilegal de JSA.

2.2.2.Información de Coljuegos

Para caracterizar y determinar el tamaño del mercado legal, se utilizó información de las ventas brutas por juego (Superastro, Baloto, Apuestas deportivas, Chance, Lotería y MET), el recaudo

[110] Para todos los juegos se utilizó la información de ingresos brutos de 2015. En el caso de METs y juegos online se utilizó la información de 2017. Para el caso de METs el equipo consultor no tuvo acceso a las ventas de años anteriores, y en juegos online es la única información disponible que hay desde que entre en vigor este tipo de juego.

histórico por derechos de explotación e información del número de operadores y establecimientos dedicados a los juegos localizados y territoriales. A su vez, para realizar análisis de estadística descriptiva sobre el mercado ilegal, se analizó la información de las denuncias realizadas a nivel departamental y municipal, y de las incautaciones de elementos de juegos realizadas por Coljuegos y la POLFA.

2.2.3.Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)

El SISFUT contiene información presupuestal de departamentos y municipios por sector y entidad. Se utilizó la información presupuestal territorial entre los años 2012 y 2015 en millones de pesos. En esta base se detallan los ingresos no tributarios por tipo de juego; premios de JSA no reclamados, recaudo de JSA novedosos, promocional y permanentes, juego de loterías y el recaudo por derechos de explotación de JSA. Con esta información se analizaron los recaudos en cada una de las entidades territoriales del país, para caracterizar el mercado legal y obtener una aproximación al mercado ilegal de JSA.

Anexo 5: Muestra cualitativa del mercado legal de JSA

Tabla 25 – Muestra cualitativa del mercado legal

Ciudad	Actor	Cargo	No.
Bogotá	Coljuegos	Vicepresidente de Operaciones	5
		Gerente Control a las Operaciones Ilegales	
	CNJSA	Secretaría técnica	
	Operadores	Presidente Fecoljuegos	
		Operadores	
	Operadores territoriales	-	
	Operadores territoriales	-	
Medellín	Autoridades territoriales	Secretaria de Gobierno (Gobernación)	2
	Operadores	-	
Itagüí	Autoridades territoriales	Oficina de fiscalización y control	1
Barranquilla	Autoridades territoriales	Gerente Empresa departamental de salud	2
	Operadores territoriales	-	
Puerto Colombia	Autoridades territoriales	Secretario de Gobierno	1
Cartagena	Autoridades territoriales	Representante legal de la lotería	3
	Autoridades territoriales	Secretario del interior	
	Operadores	-	
Manizales	Autoridades territoriales	-	4
	Operadores territoriales	-	
	Operadores	-	
	Operadores	-	
Pereira	Autoridades territoriales	Delegados Secretaría de gobierno	3
	Organismos de control	Representantes organismos de control	
	Operadores territoriales	-	
Bucaramanga	Autoridades territoriales	Secretaria del interior	3
	Operadores	-	
	Jugadores	-	
Cúcuta	Autoridades territoriales	Secretario de gobierno	4
	Operadores territoriales	-	
		-	
	Organismos de control	Inspector de policía	
Cali	Autoridades territoriales	Secretaria de gobierno (gobernación)	4
	Operadores	-	
	Operadores territoriales	-	
	Organismos de investigación	SIJIN y Policía	
Buenaventura	Autoridades territoriales	Sec. de seguridad y convivencia ciudadana	2
	Operadores territoriales	Gerente comercial	
Valledupar	Universidad del Cesar	Observatorio de la vida y la seguridad	5
	Autoridades territoriales	Secretario de gobierno (Alcaldía)	
	Organismos de control	Inspector de policía	
	Organismos de investigación	Jefe de policía SIJIN	
	Operadores territoriales	Gerente comercial	
Neiva	Operadores territoriales	Gerente comercial	1
Montería	Autoridades territoriales	Secretaría de hacienda (Gobernación)	1
Montelíbano	Autoridades territoriales	Secretaría de hacienda	1

Fuente: Elaboración propia

Anexo 6: Muestra cualitativa del mercado ilegal de JSA

Tabla 26 – Muestra cualitativa del mercado ilegal

Ciudad	Actor / Lugar	Cargo / Modalidad	Instrumento	No.
Bogotá y Soacha	Operadores territoriales	-	Entrevista	6
	Vendedores ilegales	Apuestas deportivas	Entrevista	
	Vendedores ilegales	Apuestas Hípicas	Entrevista	
	Establecimiento comercial	Localizado - MET	Cliente incógnito	
Medellín	Operadores territoriales	Gerente comercial	Entrevista	3
	Ex – ilegal	MET	Entrevista	
	Vendedores ilegales (Envigado)	Chance	Cliente incógnito	
Barranquilla	Operadores territoriales	Gerente comercial	Entrevista	5
	Establecimiento comercial	MET	Cliente incógnito	
	Ex – ilegal	Chance	Entrevista	
	Plaza de mercado	Chance	Visita - Fotos	
Cartagena	Operadores territoriales	Gerente comercial	Entrevista	3
	Vendedores ilegales	MET	Entrevista	
	Ex – ilegal	Chance	Entrevista	
Valledupar	Operadores territoriales	Gerente comercial	Entrevista	2
	Establecimientos comerciales	MET	Cliente incógnito	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 7: Variables que facilitan el lavado de activos

Los siguientes puntos representan las variables identificadas por la metodología RRAM como variables que podrían potenciar el riesgo de lavado de activos en un sector de la economía, las cuales se utilizan para medir la vulnerabilidad de los sectores (Rico et al, 2018).

a. **Manejo de efectivo**: el manejo de efectivo en los casinos y las apuestas sigue siendo alto, haciendo difícil la trazabilidad de las operaciones y generando grandes brechas para el desvió de capitales o la inmersión de activos de origen ilícito. En la medida que el uso del efectivo se reduzca el nivel de riesgo se contrae, la paradoja resulta en que para que existe un menor uso del efectivo se requiere más acceso a los canales financieros, y en esto la dinámica es contraria.

b. **Bajos Costos de Entrada**: La actividad informal e ilegal de los casinos se puede realizar con inversiones relativamente pequeñas, comparado con otros sectores de alto riesgo de lavado como los concesionarios de carros o las empresas constructoras, la inversión para la instalación de un Casino es moderada. De manera recurrente los costos para cumplir los requisitos de Coljuegos han ido incrementándose (maquinas en línea, etc.) sin embargo una decisión como la de los juegos en ruta estaría en contravía de esta tendencia y ampliaría el riesgo de lavado en el sector.

c. **Ubicación**: La ubicación de casinos, oficinas de chance y apuestas ilegales es muy común en las zonas de mayor incidencia criminal de las ciudades, en zonas cercanas a las plazas de mercado, terminales de transporte, zonas de tolerancia y barrios populares. Control la existencia de casinos legales en estas zonas sería una manera de reducir el riesgo asociado a los activos ilegales.

d. **Horarios**: Los negocios que operan 24 horas, especialmente los que además combinan venta de licor son más susceptibles a la confluencia de delitos fuentes de lavado de activos y de delitos que afectan la seguridad ciudadana como el hurto y las riñas. La regulación de horarios ha demostrado en otros países ser un elemento útil para mitigar la confluencia de delitos en los juegos y reducir el riesgo de lavado.

e. **Otras Divisas**: Que un sector económico permita el pago –formal o informal- con otras divisas es un factor que facilita el lavado de activos, ya que el lavador requiere además de dar apariencia de legalidad a unos activos poderlos tranzar en moneda local. En la mayoría de los casos observados esto no es una actividad común en los Casinos, solo en los establecimientos en ciudades fronterizas es un poco más común el uso de dólares o bolívares. Sin embargo, el mayor riesgo en materia de divisas se observa en los juegos en línea con recargas (créditos de apuestas) que se pueden realizar desde el exterior en otras divisas y monetizar en pesos.

f. **Autonomía para el lavado**: Este criterio se usa para definir la ventaja que tiene un lavador de activos que no requiere de una larga cadena de proveedores o clientes, es decir que opera con mayor autonomía. En este caso los juegos de azar y apuestas tienen una alta autonomía, dado que no requiere de una cadena de suministros constante, estas tan solo se dan en la fase inicial del negocio. Igualmente, la venta se hace de manera dispersa

(muchos clientes) que no permiten una trazabilidad de la actividad real de ingresos y salidas de dinero.

g. **Reputación**: La mala reputación del sector en el mundo financiero donde la mayoría de los bancos no les permiten tener cuentas ni productos financieros, opera como un disuasivo y es tal vez la única de las variables que representan un criterio de menor riesgo para este sector. Esto quiere decir que, dado que los bancos tienen un especial control en la operación financiera de los casinos y juegos, esto actúa como un disuasivo para quien quiera ingresar activos al sector de manera ilegal, ya que queda como objeto de una inspección más profunda.

h. **Complemento Informal**: Esta es otra variable que también aumenta el riesgo de lavado, dado que existe una alta incidencia de los juegos ilegales (53.1% del mercado total) lo que facilita la actividad de lavado, dado que les permite tener una doble relación con las autoridades, contar con una empresa fachada que cumple los requisitos legales y otras ilegales que operan bajo el amparo de la fachada legal. Una característica observada es que algunos casinos y empresas de apuestas no operan completamente en la ilegalidad, a pesar de no tener licencia de Coljuegos si cuentan con registros en cámara de comercio, NIT y otros requisitos que le dan acceso a elaborar contratos y en algunos casos ocultando o falseando información ante los bancos para poder contar con servicios financieros.

i. **Dumping Criminal**: Este concepto plantea el riesgo que se genera cuando un operador ilegal o legal (con licencia) adquiere el capital de trabajo de un delito fuente de lavado, esto les permite operar a bajo margen de utilidad o incluso a pérdidas las apuestas y juegos, dado que su utilidad real está en el lavado. Su impacto es devastador en el sector ya que le quita mercado y utilidades al operador legal, destruye la generación de empleo y afecta el recaudo tributario. Hacer dumping criminal es un proceso relativamente sencillo dada la falta de controles al lavado de activos (recursos financieros) y el mayor énfasis en el control a los elementos físicos de la operación (maquinas, locales, etc.).

j. **Certeza en el precio**: El penúltimo de los factores que la metodología de RRAM resalta como vulnerabilidades para el lavado es la incertidumbre en los precios, en este caso de las ventas y utilidades derivadas de las apuestas. Mientras una operación de lavado usando contrabando de cigarrillos es fácil de tipificar como delito, porque se conoce con exactitud el precio de una cajetilla y por ende definir que es una operación atípica en sus montos. En los reportes financieros de un operador de casinos estos márgenes son mucho más disimiles y complejos, lo que facilita evadir los controles anti-lavado.

k. **Know How**: El última de las variables favorables para el lavado es la baja experticia requerida para operar un casino o una empresa de chance ilegal. A diferencia de una clínica estética usada para el lavado, montar un casino no requiere de amplios conocimientos profesionales, ni de una profesión, tampoco la pertenencia a una asociación o algún tipo de conocimientos difíciles de adquirir.

Anexo 8: Recomendaciones para la prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT)

Según el documento de "Metodología para el análisis regional de riesgo de lavado de activos" las recomendaciones para la prevención de LAFT en el sector de JSA se fundamentan en los siguientes factores:

1. Acción Gremial:

El fortalecimiento de la capacidad y la gestión gremial es fundamental para generar disuasivos frente al riesgo de LAFT, nadie conoce mejor las dificultades e irregularidades que puedan ocurrir en un sector como los mismos empresarios legales. En otros sectores donde las autoridades anti-lavado han trabajado con más énfasis en materia de prevención se han logrado establecer mecanismos internos de denuncias bajo parámetros de seguridad y eficiencia, de esta manera el sector no solo lograría reducir los riesgos legales por omisión de denuncia (sobre los cuales ya existen antecedentes legales) sino que fortalecería el control conjunto del sector gremial y las autoridades judiciales.

Un segundo criterio para fomentar la acción gremial en materia de control anti-lavado es establecer políticas internas para la vinculación de empresarios acordes con el principio de la reducción del riesgo de LAFT. Por ejemplo, excluyendo sociedades anónimas, generando mecanismos de expulsión del gremio por malas prácticas o competencia desleal y fomentando la denuncia objetiva entre sus afiliados.

2. Vigilancia Efectiva:

No existe un sistema de alertas o tipologías de LAFT en el sector de los juegos y apuestas (a pesar de ser altamente referenciado) esto impide que los bancos o los reguladores puedan diferenciar los actores, líneas de negocios o condiciones geográficas que determinan el riesgo. Un análisis en profundidad de los riesgos de LAFT (por sector, modalidad, etc.), permitiría brindar herramientas que reduzcan las generalizaciones actuales bajo las cuales todos los operadores y formas de juego se ponen en la misma canasta.

El actual trato genérico de no diferenciar operadores ni productos genera altos costos de control y poca efectividad (en términos judiciales las condenas a personas vinculadas con el sector de juegos y apuestas son mínimas). Que el sector se conozca, se evalué de manera diferencial y sobre todo se remuevan los estigmas subjetivos, es un beneficio no solo para los operadores legales sino un requisito para la vigilancia efectiva.

3. Evaluar los controles y restricciones Anti-LAFT:

Existen una infinidad de restricciones soportadas en la normatividad anti-lavado, como son las restricciones a los montos de operación, la generación de reportes, la responsabilidad de un oficial de cumplimiento, la adopción de manuales y procedimientos de control, entre muchos otros. La dinámica es de crecimiento paulatino, sin que se omitan o reduzcan los controles obsoletos.

Un principio de la acción de control debe ser la eficiencia, no necesariamente más controles generan mejores resultados (disuasivos frente al lavado), lo que si generan son un incremento en los costos que se trasladan al cliente y se abre la brecha que aprovecha la ilegalidad. Por esto es fundamental un proceso de evaluación y seguimiento de los controles, para afinar aquellos que mejoren operan y desmontar aquellos que no tienen impacto alguno.

4. Sanciones no penales:

Existe una errada creencia que la solución penal es la mejor manera de combatir las acciones de lavado de activos, como se indicó anteriormente las probabilidades de una condena en este sector (y cualquier otro) son dramáticamente bajas. Por lo anterior son los disuasivos administrativos y fiscales los que pueden disuadir mejor las operaciones anti-lavado.

Los controles de la Superintendencia de Industria y Comercio están actualmente concentrados en las empresas más grandes de Colombia, y muy poco han analizado o fiscalizado este sector, una dinámica conjunta de control entre Coljuegos, UIAF y la Superintendencia, permitiría mejorar el perfilamiento de riesgo y obtener mejores réditos del proceso de control in-situ de las entidades.

5. Formalización:

La formalización de las operaciones de apuestas y juegos de azar es un caso de éxito de una política pública, es difícil encontrar otro sector, donde los actores hayan renunciado a la informalidad para entrar a cumplir las reglas de operación, tributar y quedar bajo el amparo de la legalidad. Este esfuerzo debe fortalecerse, dado que en la medida que la informalidad se reduzca la ilegalidad queda más expuesta.

En este sentido, se deben eliminar los estatus parciales de semi-legalidad, como se expuso anteriormente donde se opera sin licencias de Coljuegos, pero bajo el amparo del registro en las cámaras de comercio y con servicios financieros. Priorizar las pesquisas de las empresas que se encuentren en esta etapa de informalidad –parcial- permitiría incentivar su traslado a la legalidad o el cierre de los productos financieros, la acción de las visitas de inspección y en los casos de operadores de gran escala el inicio de procesos de extinción de dominio. En este sentido el trabajo conjunto con las Cámara de Comercio es una tarea pendiente para el cruce de datos y registros.

Un caso particular para el control del lavado de activos en los juegos de azar es el de las apuestas online. Es necesario y con criterio de urgencia establecer los límites a los montos de las apuestas en línea que se hacen con efectivo. Del mismo modo, se considera relevante obligar el registro no solo del titular de la cuenta, sino de todo aquel que abona recursos a un pin, en el mismo sentido que operan los giros y, por último, determinar (en conjunto con la Superfinanciera) la manera como los saldos de apuestas en línea operan como depósitos de valor, tanto para efectos de control de lavado de activos como de evasión tributaria.