



Radicado: 11001 03 24 000 2015 00412 00  
Demandante: Carlos Fernando Zarama y Otro.

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C.,**      20 JUN 2019

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicación:** 11001 03 24 000 2015 00412 00  
**Demandante:** CARLOS FERNANDO ZARAMA Y OTRO  
**Demandado:** EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR -COLJUEGOS-

**Tema:** Trámite

**AUTO**

De conformidad con el informe secretarial visto a folio 232 del expediente, el despacho **dispone:**

- 1º. Por Secretaría, **requiérase** a la entidad demandada con el fin de que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia, allegue el expediente administrativo que contenga los antecedentes administrativos del acto acusado.
- 2º. Por Secretaría **córrase** traslado de las excepciones, en los términos del párrafo 2º del artículo 175 del CPACA.
- 3º. **Reconocer** personería a la abogada Liz Katherine Aldana Acero como apoderada judicial de la Empresa industrial y comercial del estado administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar - COLJUEGOS-, en los términos y para los fines del poder a ella conferido, obrante a folio 33 del cuaderno de medida cautelar.
- 4º **Tener** por terminado el poder conferido a la abogada Liz Katherine Aldana Acero como apoderada judicial de la Empresa industrial y comercial del estado administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y



azar -COLJUEGOS-, en consideración al poder otorgado a la abogada Stella Carolina Galvis Núñez, de conformidad con el inciso 1º del artículo 76<sup>1</sup> del Código General del Proceso.

**5º. Reconocer** personería a la abogada Stella Carolina Galvis Núñez como apoderada judicial de la Empresa industrial y comercial del estado administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar -COLJUEGOS-, en los términos y para los fines del poder a ella conferido, obrante a folio 212 del cuaderno principal.

**6º. Tener** por terminado el poder conferido a la abogada Stella Carolina Galvis Núñez como apoderada judicial de la Empresa industrial y comercial del estado administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar -COLJUEGOS-, en consideración al poder otorgado a la abogada Bibiana Marcela Cordero Vásquez, de conformidad con el inciso 1º del artículo 76 del Código General del Proceso.

**7º. Reconocer** personería a la abogada Bibiana Marcela Cordero Vásquez como apoderada judicial de la Empresa industrial y comercial del estado administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar -COLJUEGOS-, en los términos y para los fines del poder a ella conferido, obrante a folio 218 del cuaderno principal.

Notifíquese y cúmplase.

  
**OSWALDO GIRALDO LOPEZ**  
Consejero de Estado

<sup>1</sup> Artículo 76 CGP. "El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso. [...]" (Subrayas fuera de texto)

Se  
C  
C  
BC  
Em  
ASU

Para  
20/O  
de E  
refer  
Las r  
elec  
Corc

Se A  
F110  
Integ  
1D0A  
A  
asasto

Señor  
docum  
Custod

**CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

En la fecha **21 DE JUNIO DE 2019** notifico por **ESTADO** la anterior providencia a las partes.

  
**RAMIRO SANDOVAL PARRA**  
Oficial Mayor

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** El término de las excepciones comienza a correr el día **25 de junio de 2019** y vence el día **27 de junio de 2019.**

  
**RAMIRO SANDOVAL PARRA**  
Oficial Mayor

Bogotá D.C.,

Destino: CONSEJO DE ESTADO  
No. 20161200175011  
Fecha Radicado: 2016-04-21 10:17:55  
Anexos: 19 FOLIOS

Coljuegos

Señores  
CONSEJO DE ESTADO SECCION PRIMERA  
[Cese01@notificacionesrj.gov.co](mailto:Cese01@notificacionesrj.gov.co)  
[Ces1secr@cnsejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:Ces1secr@cnsejoestado.ramajudicial.gov.co)  
Bogotá

CONSEJO DE ESTADO  
5. SECCION PRIMERA  
2016ABR21 4:39PM

719 Folios

Referencia: CONTESTACION DEMANDA  
Nulidad No. 11001032400020150041200  
Demandante: CESAR CAMILO CERMEÑO Y CARLOS FERNANDO ZARAMA  
Contra: - Coljuegos.

LIZ KATERINNE ALDANA ACERO vecina de esta ciudad, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.830.079 de Bogotá D.C y portadora de la Tarjeta Profesional No. 130.912 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderada judicial de la Nación - COLJUEGOS, según poder especial que se encuentra en el expediente, otorgado por la Jefe de la Oficina Jurídica, conforme a las facultades dadas mediante la Resolución 4269 del 5 de agosto de 2015 y en el mismo Decreto 4142 de 2011, procedo a CONTESTAR, la demanda en los siguientes términos:

I. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES

Demandante: CESAR CAMILO CERMEÑO Y CARLOS FERNANDO ZARAMA, identificados con cedula de ciudadanía N° 19.226.849 y 80.066.818 respectivamente, y portadores de las tarjeta profesionales N° 26.719 y 121.293 del Consejo Superior de la Judicatura.

Demandadas: Empresa Industrial y Comercial del Estado administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar - Coljuegos, en el presente proceso como apoderada judicial LIZ KATERINNE ALDANA ACERO, identificada con cedula de ciudadanía 52.830.079 de Bogotá, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional número 130.912 del Consejo Superior de la Judicatura, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C en la carrera 11 No. 93 A - 85.

154

ANTECEDENTES DE COLJUEGOS

Es una empresa descentralizada del orden nacional creada mediante el Decreto Ley 4142 del 3 de noviembre de 2011, la cual mediante Resolución No. 029 del 18 de mayo de 2012 por la cual se adopta el proceso de puesta en funcionamiento de COLJUEGOS, el cual no podrá superar el 1° de agosto de 2012, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, teniendo como objeto, la explotación, administración, operación y expedición de reglamentos de los juegos que hagan parte del monopolio rentístico sobre los Juegos de suerte y azar, que han de ser administrados a nivel nacional, funciones que se encuentran enmarcadas tanto en la Ley del Regimen propio del Monopolio Rentístico de Juegos de Suerte y Azar (Ley 643 de 2001), como en la Ley 1393 de 2010.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

III. OPOSICIÓN A LAS PRETENSIONES

Me OPONGO expresamente a la pretensión única de declarar la nulidad de las resoluciones (i) resolución 724 de 2013 en su artículo 8, (ii) resolución 1400 de 2014 en su artículo 10, (iii) resolución 3442 de 2015, en su artículo 2 y (iv) resolución 3890 de 2015 en su artículo 2. Así mismo a las declaraciones hechas por la parte demandante, teniendo en cuenta que se está haciendo una errónea interpretación de la normativa, deslegitimando las facultades conferidas a Coljuegos de origen legal.

IV. PRONUNCIAMIENTO A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Vale la pena indicar, que los hechos de la demanda corresponden a lo referente a la expedición de las resoluciones atacadas, conforme a la información que reposa en esta entidad daré contestación a los hechos de la demanda en los siguientes términos:

AL HECHO 1: NO ES UN HECHO corresponde a la transcripción de un artículo que carece de vigencia a la fecha de presentación de la presente demanda, respecto de los incisos primero y tercero, derogatoria derivada de la expedición del Decreto con fuerza de Ley 4142 de 2011 (artículo 25).

Así las cosas, para el caso que nos ocupa con el hecho de encontrarse vigente solo un inciso, éste no podrá ser estudiado y/o interpretado de manera aislada, razón por la cual es importante manifestar la importancia de darle la interpretación adecuada a un inciso que se encuentra vigente y el cual tiene que ser aplicado en conjunto con las demás normas que lo complementan.

159

AL HECHO 2: ES CIERTO

AL HECHO 3: ES CIERTO: Corresponde a la transcripción de apartes de una de las resoluciones hoy atacadas.

AL HECHO 4: ES CIERTO: Corresponde a la transcripción de apartes de una de las resoluciones hoy atacadas.

AL HECHO 4: ES CIERTO: Corresponde a la transcripción de apartes de una de las resoluciones hoy atacadas.

#### V. RAZONES DE HECHO Y DE DERECHO DE LA DEFENSA

En el presente caso, la parte demandante solicita declarar la nulidad de las resoluciones (i) resolución 724 de 2013 en su artículo 8, (ii) resolución 1400 de 2014 en su artículo 10, (iii) resolución 3442 de 2015, en su artículo 2 y (iv) resolución 3890 de 2015 en su artículo 2 través de su apoderado solicita se declare que la nulidad de la resolución 724 del 14 de junio de 2013.

#### ANTECEDENTES SOBRE LA CONEXIÓN EN LINEA

Es importante hacer hincapié respecto del por qué se hace el cobro del porcentaje que aduce el demandante; teniendo en cuenta que desde la época de la hoy extinta ETESA, el mismo se llevaba a cabo por cuota fija, así mismo tal y como se verá más adelante desde el 2008 se hace exigible la implementación de la conexión en línea. Así las cosas Coljuegos no está tratando de implementar cobro o reglamentación fuera del margen de la ley.

Mediante el Decreto 1905 de 2008, se estableció que los elementos de juego de los juegos de suerte y azar localizados deberían estar conectados en línea y tiempo real, tal y como reza:

*"Parágrafo. Los elementos del juego electrónico deberán estar conectados en línea y tiempo real con el sistema de información de la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, la cual diseñará y adoptará el programa que permita su implementación."*

Es decir que desde el 04 de junio de 2008 (fecha en la cual se publicó el Decreto en el diario oficial) tanto los operadores de juegos de suerte y azar, como el público en general y la Empresa Territorial para la Salud [ETESA] tuvieron certeza de la obligación de conectar los elementos de juego.

Página 3 de 19



posteriormente el Congreso de la República decidió elevar dicha obligación a rango legal, dándole una mayor fuerza normativa, con la Ley 1393 de 2010 que estableció:

**"ARTÍCULO 14. CONDICIONES DE OPERACIÓN EN LÍNEA Y EN TIEMPO REAL DE LOS JUEGOS LOCALIZADOS**

*Corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud establecer las condiciones de confiabilidad en la operación de los juegos de suerte y azar localizados, así como los estándares y requerimientos técnicos mínimos que permitan su efectiva conexión en línea y en tiempo real para identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración."*

Igualmente, mediante el Decreto Ley 4142 del 3 de noviembre de 2011 se creó la Empresa Industrial y Comercial del Estado denominada Coljuegos<sup>1</sup>, como una Empresa descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, asignándole como funciones, la explotación, administración, operación y expedición de reglamentos de los juegos de suerte y azar que han de ser administrados a nivel nacional, funciones que se encuentran enmarcadas tanto en la Ley del Régimen propio del Monopolio Rentístico de Juegos de Suerte y Azar (Ley 643 de 2001), como en la Ley 1393 de 2010.

**DE LOS BENEFICIOS DE LA CONEXIÓN EN LÍNEA**

Lo que se busca con la implementación de la conexión en línea es básicamente:

- **Para la Nación:** (i) Conocimiento real del sector de Juegos de Suerte y Azar, (ii) mejor control de las rentas que se destinan a la salud pública, (iii) control del IVA y; (iv) control al Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (cruces de información)
- **Para el Operador:** (i) mejor control de la operación de su negocio para una toma de decisiones más estratégica.
- **Para el Jugador:** (i) transparencia (garantía de aleatoriedad y retorno mínimo), (ii) mayor confianza fruto del control, (iii) seguridad industrial.
- **Para Coljuegos:** (i) Conocimiento real del sector de Juegos de Suerte y Azar, (ii) Cumplimiento del mandato de Ley, (iii) alineación con objetivos estratégicos (generación de rentas y mejorar estándares del sector.

<sup>1</sup> Modificado por el Decreto 1451 de 2015

161

COMPETENCIA DE COLJUEGOS DE EXPEDIR LA RESOLUCIÓN 1400 DE 2014 Y LAS NORMAS QUE LA MODIFICAN

El Decreto Ley 4142 de 2011 vigente al momento de la expedición del acto administrativo censurado, así como de las demás que la modifican; señalaba como funciones de Coljuegos las siguientes:

"Artículo 5°. **Funciones.** La Empresa Industrial y Comercial del Estado, COLJUEGOS, cumplirá con las siguientes funciones:

(...)

3. Expedir los reglamentos de los juegos de suerte y azar de su competencia.

(...)

5. Definir y desarrollar diferentes esquemas de operación de los juegos de suerte y azar de su competencia que se requieran para la explotación efectiva del monopolio rentístico, incluida su operación mediante terceros y/o en asocio con terceros.

(...)

13. Establecer las condiciones de confiabilidad en la operación de los juegos de suerte y azar localizados, así como los estándares y requerimientos técnicos mínimos que permitan su efectiva conexión en línea y en tiempo real para identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos, como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración. La empresa podrá determinar los mecanismos de aplicación gradual de esta norma, en función del tiempo que dure la implementación de las condiciones, estándares y requerimientos técnicos aquí mencionados." –Negrilla propia-

No cabe duda, de acuerdo con los apartes resaltados, que la Entidad demandada tiene funciones específicas para:

- Definir y desarrollar diferentes esquemas de operación de los juegos de suerte y azar de su competencia. (Los juegos localizados son competencia de Coljuegos de conformidad con los artículos 32 de la Ley 643 de 2001 y 23 del Decreto 4142 de 2011<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Artículo 32. **Juegos localizados (...)** La explotación de los juegos localizados corresponde a la Empresa Territorial para la Salud, ETESA. Los derechos serán de los municipios y el Distrito Capital y se distribuirán mensualmente durante los primeros diez (10) días de cada mes."

"Artículo 23. **Referencias normativas.** Las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la Empresa Territorial para la Salud, ETESA, deberán entenderse referidas a la Empresa Industrial y Comercial del Estado, COLJUEGOS, si se relacionan con las funciones asignadas en este Decreto y en la Ley a dicha Empresa."



- Administrar con la colaboración de terceros los juegos de su competencia, lo cual incluye todos los aspectos relacionados con las obligaciones derivadas de los derechos de explotación y gastos de administración.
- Establecer las condiciones de confiabilidad de la operación de juegos de suerte y azar localizados, y las condiciones de conexión en línea y tiempo real. Es decir, tiene dos obligaciones regulatorias, por un lado aquellas condiciones de confiabilidad en la operación y por otro los estándares y requerimientos técnicos mínimos que permitan su efectiva conexión en línea.

No se evidencia entonces, de la confrontación del acto administrativo con la Ley su ilegalidad, la Ley 1393 de 2010 Juegos Localizados y la facultad de señalar los estándares y requerimientos mínimos para la conexión en línea y tiempo real de los elementos de juego.

Se habla de rango de Ley en el caso del Decreto 4142 de 2011, pues éste fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades señaladas en el artículo 18 literales d) y e) de la Ley 1444 de 2011 norma que prevé:

"Artículo 18. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para:

(...)

d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado;

(...)

e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;"

-Negrilla propia-

En ese orden de ideas, Coljuegos es la llamada a expedir la reglamentación correspondiente con el fin de, entre otras, establecer las condiciones de confiabilidad en la operación de los juegos de suerte y azar localizados, así como los estándares y requerimientos técnicos mínimos que permitan su efectiva conexión en línea y en tiempo real para identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos, como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración.

#### POSIBILIDAD DE REGLAMENTAR EL MONOPOLIO POR PARTE DE LA ENTIDAD COMPETENTE

Página 6 de 19

963

El Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar fue creado por el artículo 42<sup>3</sup> de la Ley 10 de 1990, norma en la cual se declararon como arbitrio rentístico del sector salud todas las modalidades de juegos de suerte y azar. Dicha creación se reafirma con el artículo 336 de la Constitución Política de 1991 que señala:

"Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.  
(...)

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud."

En desarrollo del postulado constitucional, a través de la Ley 643 de 2001 se fijó el régimen propio del monopolio el cual se define como "la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer como actividad que debe respetar el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud, incluidos sus costos prestacionales y la investigación."

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley, la explotación, organización y administración de toda modalidad de juego de suerte y azar estará sujeta a esta ley y a su reglamentación, expedida por el Gobierno Nacional, la cual es de obligatoria aplicación en todo el territorio del país, cualquiera sea el orden o nivel de gobierno al que pertenezca la dependencia o entidad administradora bajo la cual desarrolle la actividad el operador.

Dicha reglamentación al momento de la expedición de la Resolución 724 de 2013 correspondía a los Decretos 2483 de 2003, 1905 de 2008 y la Resolución 1400 de 2014 como se analizará más adelante.

Debe tenerse en cuenta que en criterio de la Corte Constitucional, la reglamentación que expida la autoridad administrativa sobre el monopolio no es por sí misma ilegal, en este sentido la demanda de constitucionalidad de los artículos 2 a 9, 12 a 15, 17 a 19, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 31, 33, 36, 39 a 42, 46, 47, 49, 50 y 51, parciales de la Ley 643 de 2001 la Corte en Sentencia C- 1191 de 2001 expresó:

*"La Corte reitera los anteriores criterios, según los cuáles la reserva legal sobre el establecimiento de los monopolios rentísticos y la fijación de su régimen propio no impide que algunos aspectos de la regulación de*

<sup>3</sup> "Artículo 42º.- Arbitrio rentístico de la Nación. Declárase como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes."

164

esas actividades, que no fueron desarrollados ni tuvieron reserva de ley, puedan ser reglamentadas por la autoridad administrativa. Y es que a la ley corresponde obligatoriamente "fijar" el régimen propio al que están sometidos "la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos". Pero eso no significa que la ley deba necesariamente agotar todo el contenido de esta regulación, (...)"

- **Negrilla Propia**-

Conviene citar sobre dicha facultad reglamentaria, lo señalado por el Consejo de Estado en la demanda tramitada contra el Decreto 493 de 2001 mediante el cual se fijan los requisitos y el trámite para la autorización de juegos promocionales, estudio de legalidad en el cual el máximo tribunal contencioso administrativo expresó:

"La Sala es del criterio que el acto administrativo acusado no es violatorio de las normas superiores invocadas en la demanda<sup>4</sup>, pues si bien es verdad que en ellas se prohíbe expresamente a las autoridades exigir licencias o permisos de funcionamiento para autorizar la apertura o continuidad de los establecimientos de comercio, o exigir el cumplimiento de requisito alguno que no esté expresamente ordenado por el legislador, en este caso la misma Ley 643 de 2001 fue la que dispuso en su artículo 31 la emisión de las autorizaciones y la expedición de los actos reglamentarios que ahora son objeto de censura."<sup>5</sup>

- **Negrilla Propia** y cita fuera del texto -

Es decir, en presencia de una Ley que autorice la expedición de actos reglamentarios para fijar condiciones en la operación de juegos de suerte y azar, no existe vicio de nulidad en los actos administrativos que la Entidad competente expida para el efecto, dado que dicha posibilidad es constitucional y no implica un reemplazo del papel del legislador sino una necesaria regulación al detalle de los requisitos que deben cumplir quienes deseen explotar el monopolio.

En el presente caso, las dos normas con rango de Ley, esto es el Decreto 4142 de 2011 y la Ley 1393 de 2010, facultaban a Coljuegos para expedir la Resolución 1400 de 2014, pues mediante este acto administrativo se fijan los requerimientos mínimos para la efectiva conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas –MET–, basta con observar los anexos del acto administrativo mencionado denominados:

"Especificaciones técnicas y requerimientos envío de información operadores Máquinas Electrónicas Tragamonedas en Línea- METL-

<sup>4</sup> En este caso las normas superiores invocadas correspondían al artículo 333 de la Constitución Política de 1991 los artículos 1° de la Ley 232 de 1995 y 1° numeral 1 de la Ley 962 de 1995.

<sup>5</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00062-00. Actor: RODRIGO POMBO CAJIAO. Demandado: GOBIERNO NACIONAL.

Requerimientos Técnicos Sistema Conexión en Línea Máquinas Electrónicas Tragamonedas SCLM"

En el cuerpo de dicho acto administrativo también se señala como condiciones mínimas de conectividad las siguientes:

"Los concesionarios de juegos de suerte y azar localizados que operen MET deberán cumplir las condiciones técnicas mínimas para la conectividad, descritas en los "Requerimientos Técnicos Sistema Conexión el Línea MET - SCLM" certificado para la jurisdicción Colombia, por parte de un laboratorio certificador avalado Coljuegos."

SOBRE LA FALSA MOTIVACION PARA EL PAGO DE DERECHOS Y VIOLACION DE NORMA SUPERIOR AL MODIFICAR LA BASE PARA APLICAR EL PORCENTAJE DEL 12%

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 643 de 2001 los juegos de suerte y azar operados por terceros pagaran por derechos de explotación un porcentaje de los ingresos brutos.

Los derechos de explotación en juegos localizados, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 643 de 2001 se cobran por elemento de juego, es decir por cada máquina de manera individual y no por clase o tipo de juego como de manera errónea lo interpreta el demandante, en el caso de máquinas electrónicas tragamonedas- MET- se asigna un valor fijo que depende de la apuesta con la cual opera la máquina.

Con la modificación de la Ley 1393 de 2010, no se cambia el cobro por MET y por apuesta, sino que se establecen dos posibilidades de cobro atendiendo a cual es más beneficiosa para la salud, pues corresponderá al 12% de los ingresos brutos o la tarifa fija establecida en virtud de la apuesta correspondiente.

La Ley 1393 prevé son dos posibilidades de cobro, sin que se cambie la descripción del juego, que sigue siendo las máquinas electrónicas tragamonedas-MET- asociadas a una apuesta determinada.

Hoy en día el cobro se realiza de la siguiente manera:

Página 9 de 19

166

Tipo de apuesta de Máquina tragamonedas	% de un salario mínimo mensual legal vigente	Valor
Máquinas tragamonedas con apuesta de 0 a \$500	30%	206.836
Máquinas Tragamonedas con apuesta de \$500 en adelante	40%	275.781
Progresivas interconectadas	45%	310.254

La Ley 1393 de 2010 no cambia esta forma de cobro, lo que da es otra alternativa siendo obligatorio pagar la que resulte ser el mayor valor.

Señala la norma que los concesionarios deberán pagar el mayor valor entre: "lo que generarían las tarifas a que se refiere el artículo 34 de la Ley 643 de 2001 o el porcentaje del doce (12%) sobre los ingresos brutos menos el monto de los premios pagados."

La forma de cobro establecida en la Ley 1393 ordena una comparación como se muestra a continuación:

Tipo de apuesta de Máquina tragamonedas	% de un SMMLV	Valor Fijo que se paga hoy en día	Ej: 12% de los Ingresos Brutos menos premios pagados	Tarifa que deberá pagar el concesionario
---	---------------	-----------------------------------	--	--



(b7)

Una (1) Máquina tragamonedas con apuesta de 0 a \$500	30%	206.836	210.000	12% de los ingresos menos premios
Una (1) Máquina tragamonedas con apuesta de \$500 en adelante	40%	275.781	210.000	Tarifa Fija
Una (1) Máquina tragamonedas Progresiva interconectada	45%	310.254	250.700	Tarifa Fija

En el ejemplo se evidencia que para aplicar la tarifa de la Ley, es necesario realizar una comparación por MET de acuerdo con el valor fijo que le corresponde pagar por la apuesta con la que se juega.

En ese orden de ideas, lo que se busca con la expedición de los actos atacados no es quebrantar ley existente, por el contrario es dar cumplimiento a la misma, en el sentido de que como monopolio no podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social, para el caso que nos ocupa las precitadas rentas estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONEXIÓN EN LÍNEA POR PARTE DE COLJUEGOS

Coljuegos adelantó, los estudios técnicos previos para la puesta en marcha de la conexión en línea, así como establecer el cronograma por fases que fue establecido para el cumplimiento de la obligación de conectividad a través de las Resoluciones 1400 de 2014, 3442 de 2015 y 3890 de 2015, siendo estas tres reglamentaciones aquellas que establecen el cronograma gradual y los requisitos a observar por Coljuegos y demás actores del sector de juegos de suerte y azar, para la implementación del proyecto de conexión en línea.

Respecto del cronograma gradual, el mismo es establecido por el artículo 7 de la Resolución 1400 de 2014<sup>6</sup>, como

<sup>6</sup> Por medio de la cual se definen las condiciones y el cronograma para el cumplimiento de la obligación de conectividad de las máquinas electrónicas tragamonedas – MET



168

resultado de estudios previos encaminados a determinar el tiempo promedio necesario para la conexión del parque de máquinas actualizado para el primer semestre de 2014, estableciendo márgenes amplios en los supuestos de capacidad técnica de los proveedores de las distintas soluciones y verificando en no afectar de manera considerable la situación financiera de los operadores a causa de las inversiones requeridas, así como también que los operadores dispongan del tiempo necesario para realizar las adecuaciones previas necesarias para la implementación.

No obstante, con el fin de garantizar que todos los operadores dispusieran del tiempo necesario para preparar la conexión de al menos el 30% del inventario a conectar durante la primera fase del cronograma, se define este periodo de 3 meses de alistamiento que favorece al operador que no ha iniciado ninguna actividad, pese a que Coljuegos llevaba desde comienzos de 2013 adelantando el proceso de reglamentación, así como también para los que han avanzado pues cuentan con tiempo considerable para avanzar en las siguientes fases, pues para los cortes del 60% y 100% el plazo establecido fue de 1 año y 1 año y medio respectivamente.

Es así como los operadores y proveedores han contado con 13 meses desde el 1° de agosto de 2014, para alcanzar la ejecución de la Fase 1 del proyecto, lo cual supone un amplio término para la puesta en marcha del proyecto.

### FUNDAMENTOS TÉCNICOS DE LA CONEXIÓN EN LÍNEA DE JUEGOS LOCALIZADOS

Los requerimientos técnicos elaborados para el Sistema de Conexión en Línea, parten del antecedente del "Proyecto vigilancia, inspección y control en línea y tiempo real – juegos localizados" documento trabajado por la Superintendencia de Salud en 2011 y discutido en su momento con los representantes gremiales del sector de juegos de suerte y azar. Para su actualización al documento final es decir la Resolución 1400 de 2014, se tuvieron en cuenta los estándares mundiales del sector de juegos de azar para conexión de máquinas electrónicas tragamonedas-MET-, de seguridad, comunicaciones y de cableado físico, a saber:

- ✓ GLI 13: Estándar internacional de los Sistemas Monitoreo y de Control en Línea y Sistemas de Validación en Casinos, emitido por el laboratorio internacional GLI - *Gaming Laboratories International LCC*.
- ✓ ISO 27001: Estándar para la seguridad de la información. *ISO - International Organization for Standardization*
- ✓ IEEE 802: Estándar de cableado físico y transmisión de datos. *IEEE - Institute of Electrical and Electronics Engineers*

Se visitaron los certificadores de Perú y Chile para conocer de primera mano los requerimientos técnicos utilizados en sus jurisdicciones, y las experiencias tecnológicas en la implementación de los mismos.

Página 12 de 19

169

se realizaron revisiones de borradores y mesas de trabajo con los laboratorios certificadores GLI y BMM, quienes cuentan con experiencia mundial en sistemas de monitoreo y de control en línea y sistemas de validación de casinos, y con expertos internacionales.

Respecto de las condiciones técnicas de los laboratorios certificadores, las mismas se encuentran contenidas en el referente técnico RT03-COLJUEGOS-V6, que establece los requisitos generales de los laboratorios que realizan pruebas, ensayos y certificaciones a los sistemas de juegos de suerte y azar autorizados por Coljuegos.

Posterior a la publicación de la Resolución 1400 de 2014, se inició la certificación de los SCLM por parte de los laboratorios avalados por Coljuegos. A la fecha se encuentran certificados para Colombia, 23 Sistemas de Conexión en Línea -SCLM de 22 fabricantes.

### SOBRE LA TARIFA Y EL 12%

El artículo "DECIMO – TARIFA Por cada MET de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1393 de 2010, se cobrará por concepto de derechos de explotación el mayor valor obtenido entre la aplicación las tarifas (sic) por apuesta establecidas en el artículo 36 de la Ley 643 de 2001 y el 12% de los ingresos brutos menos el monto de los premios pagados". Cobro que está completamente ceñido a la ley, si bien de la lectura literal del inciso hoy cuestionado y que reitero es lo único que se encuentra vigente del artículo 14 de la Ley 1393 de 2010, se infiere que "una vez expedidos y vigentes los reglamentos aquí previstos", es decir para el caso específico lo consagrado en el artículo 5 numeral 13 del Decreto 4142 de 2011, que como ya se indicó faculta claramente a Coljuegos a determinar los mecanismos de aplicación gradual y por ende una vez expedida la Resolución 1400 de 2014, es plenamente válido el precitado cobro, en los términos que la misma ley otorga, si bien ya se encuentran expedidos y vigentes los reglamentos referentes a la conexión en línea.

El cobro de la tarifa es completamente ajustado a Derecho, si bien Coljuegos está facultada para determinar los mecanismos de aplicación gradual de la referida norma, también en la misma se indica que se establecerán las condiciones para la implementación del proyecto de conexión en línea, razón por la cual la tarifa goza de plena legalidad a la luz de la normativa vigente y no de la interpretación errónea y que lo que busca es evitar el pago correspondiente.

Tiene que tenerse presente que la conexión en línea determina las de confiabilidad en los contadores de los elementos de juego y su transmisión de datos, sobre los cuales se realiza el proceso de liquidación de los derechos de explotación (contadores de entradas y de salidas), motivo por el con la conexión en línea están dadas las condiciones técnicas para que se realice un proceso de liquidación transparente para todos los actores y en aplicación de lo previsto en el inciso 2 del artículo 14 de la Ley 1393 de 2010, lo cual redundará en beneficios para las transferencias a favor de la salud pública nacional

170

La parte demandante busca que se realice de manera conjunta la interpretación del primer inciso (derogado desde el 2011) con el segundo inciso del artículo 14 de la ley 1393 de 2010, para llegar a la conclusión falaz de que el procedimiento de liquidación de derechos de explotación consagrado en el inciso segundo, solo sería posible de aplicación hasta tanto sean desarrollados tanto los requisitos de confiabilidad entendida esta como homologación de los elementos de juego y de conexión en línea, dejando de lado la facultad de la que ello se haga bajo mecanismo de *aplicación gradual* en función del tiempo que dure la implementación de dichas condiciones

La regulación que con el proyecto de conectividad plantea Coljuegos, tiene una justificación clara, que tiene que ver con la necesidad de garantizar la transparencia en los recursos que mueve el sector destinados a financiar la salud pública; así mismo es un factor que genera confianza en el jugador para quien se convierte en un movilizador del acceso a juegos dado que los mismos ofrecen seguridad en el pago de los premios.

El monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en tanto facultad exclusiva del Estado, se encuentra desarrollado en la Ley 643 de 2001, siendo parte fundamental de los elementos para el otorgamiento de una autorización o la celebración de un contrato de concesión, la contraprestación representada en los derechos de explotación.

En el caso de los juegos de suerte y azar localizados, los cuales según la ley del monopolio consisten en modalidades de juegos que se operan con equipos o elementos de juegos, en establecimientos de comercio, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar, tales como los bingos, vídeobingos, esferódromos, máquinas tragamonedas y los operados en casinos y similares, se pagan como derechos de explotación las tarifas determinadas en el artículo 34 de la Ley 643 de 2001.

Esta disposición fue ajustada con la expedición de la Ley 1393 de 2010, la cual en el inciso segundo del artículo 14 establece:

*"Una vez expedidos y vigentes los reglamentos aquí previstos, los operadores de juegos localizados pagarán por derechos de explotación el mayor valor que resulte entre lo que generarían las tarifas a que se refiere el artículo 34 de la Ley 643 de 2001 o el porcentaje del doce (12%) sobre los ingresos brutos menos el monto de los premios pagados".*

Esta modificación a la tarifa se introduce de la mano del proceso de conexión en línea de las máquinas electrónicas tragamonedas-MET-, la cual permite a Coljuegos a través de parámetros técnicos conocer las transacciones que se adelantan en la MET y así contar con información real del flujo de recursos que se reciben por concepto de explotación y por tanto de los derechos de explotación que como contraprestación deben ser destinados a financiar el sistema de salud.

Página 14 de 19

No se puede desconocer que la norma en comento cuenta con reserva de ley, y la única forma válida para que se efectúe un cambio, es a través de un pronunciamiento del legislador a través de ley que tenga como propósito modificarla.

131

**POSIBILIDAD DE REGLAMENTAR EL MONOPOLIO POR PARTE DE LA ENTIDAD COMPETENTE**

El Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar fue creado por el artículo 42<sup>7</sup> de la Ley 10 de 1990, norma en la cual se declararon como arbitrio rentístico del sector salud todas las modalidades de juegos de suerte y azar. Dicha creación se reafirma con el artículo 336 de la Constitución Política de 1991 que señala:

“Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

(...)

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.”

En desarrollo del postulado constitucional, a través de la Ley 643 de 2001 se fijó el régimen propio del monopolio el cual se define como “la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer como actividad que debe respetar el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud, incluidos sus costos prestacionales y la investigación.”

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley, la explotación, organización y administración de toda modalidad de juego de suerte y azar estará sujeta a esta ley y a su reglamentación, expedida por el Gobierno Nacional, la cual es de obligatoria aplicación en todo el territorio del país, cualquiera sea el orden o nivel de gobierno al que pertenezca la dependencia o entidad administradora bajo la cual desarrolle la actividad el operador.

Dicha reglamentación al momento de la expedición de la Resolución 724 de 2013 correspondía a los Decretos 2483 de 2003 y 1905 de 2008 como se analizará más adelante.

Debe tenerse en cuenta que en criterio de la Corte Constitucional, la reglamentación que expida la autoridad administrativa sobre el monopolio no es por sí misma ilegal, en este sentido la demanda de constitucionalidad de

<sup>7</sup> “Artículo 42.- Arbitrio rentístico de la Nación. Declárase como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes.”



los artículos 2 a 9, 12 a 15, 17 a 19, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 31, 33, 36, 39 a 42, 46, 47, 49, 50 y 51, parciales de la Ley 643 de 2001 la Corte en Sentencia C- 1191 de 2001 expresó:

*"La Corte reitera los anteriores criterios, según los cuáles la reserva legal sobre el establecimiento de los monopolios rentísticos y la fijación de su régimen propio no impide que algunos aspectos de la regulación de esas actividades, que no fueron desarrollados ni tuvieron reserva de ley, puedan ser reglamentadas por la autoridad administrativa. Y es que a la ley corresponde obligatoriamente "fijar "el régimen propio al que están sometidos "la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos". Pero eso no significa que la ley deba necesariamente agotar todo el contenido de esta regulación,(...)"*

*Negrita Propia-*

Conviene citar sobre dicha facultad reglamentaria, lo señalado por el Consejo de Estado en la demanda tramitada contra el Decreto 493 de 2001 mediante el cual se fijan los requisitos y el trámite para la autorización de juegos promocionales, estudio de legalidad en el cual el máximo tribunal contencioso administrativo expresó:

*"La Sala es del criterio que el acto administrativo acusado no es violatorio de las normas superiores invocadas en la demanda<sup>8</sup>, pues si bien es verdad que en ellas se prohíbe expresamente a las autoridades exigir licencias o permisos de funcionamiento para autorizar la apertura o continuidad de los establecimientos de comercio, o exigir el cumplimiento de requisito alguno que no esté expresamente ordenado por el legislador, en este caso la misma Ley 643 de 2001 fue la que dispuso en su artículo 31 la emisión de las autorizaciones y la expedición de los actos reglamentarios que ahora son objeto de censura."<sup>9</sup>*

*Negrita Propia y cita fuera del texto -*

Es decir, en presencia de una Ley que autorice la expedición de actos reglamentarios para fijar condiciones en la operación de juegos de suerte y azar, no existe vicio de nulidad en los actos administrativos que la Entidad competente expida para el efecto, dado que dicha posibilidad es constitucional y no implica un reemplazo del papel del legislador sino una necesaria regulación al detalle de los requisitos que deben cumplir quienes deseen explotar el monopolio.

#### DE LAS PRESUNTAS NORMAS QUEBRANTADAS

<sup>8</sup> En este caso las normas superiores invocadas correspondían al artículo 333 de la Constitución Política de 1991 los artículos 1° de la Ley 232 de 1995 y 1° numeral 1 de la Ley 962 de 1995.

<sup>9</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00062-00. Actor: RODRIGO POMBO CAJIAO. Demandado: GOBIERNO NACIONAL.

- El artículo 1 de la Ley 962 de 2005 y numeral 5 del artículo 9 de la Ley 1437 de 2011. La primera de las normas no se cita dada su extensión, sin embargo ésta señala los principios rectores sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado siendo estos:
  1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos.
  2. Procedimiento para establecer los trámites autorizados por la Ley.
  3. Información y publicidad.
  4. Fortalecimiento tecnológico.

La errada interpretación, por parte del demandante desconoce, especialmente el segundo de ellos que señala:

"2. Procedimiento para establecer los trámites autorizados por la ley. Las entidades públicas y los particulares que ejercen una función administrativa expresamente autorizadas por la ley para establecer un trámite, deberán previamente someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública."

Y este principio se cita, precisamente porque Coljuegos adelantó el trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública en relación con la Resolución 724 de 2013, Entidad del Estado que respondió ante el envío del acto administrativo mediante radicado 20132160296542 lo siguiente:

1. El trámite no es nuevo, ya que venía siendo ejecutado por la Empresa Territorial Para la Salud ETESA y se encontraba fundamentado en las Resoluciones 1074 de 2013 y 354 de 2006 expedidas por dicha Empresa.
2. Se evidencia que Coljuegos cuenta con la facultad legal para determinar regulaciones de los juegos que hacen parte del monopolio rentístico.
3. Las regulaciones de la Resolución 724 de 2013, dentro de las cuales se encuentra la interconexión en línea hacen parte de las actividades que puede regular dicha Empresa Industrial y Comercial del Estado.
4. El proceso de interconexión en línea permite el cumplimiento de los postulados de incentivo de usos tecnológicos señalados en artículo 1 de la Ley 962 de 2005 y 38 del Decreto 019 de 2012.
5. El proceso del trámite de autorización de juegos localizados se ajusta a la reglamentación del ente competente - Coljuegos.
6. Existen beneficios a los usuarios, permite articular la gestión de la administración y la función de vigilancia, así como la gestión administrativa y tributaria.

Página 17 de 19



7. El trámite no tiene ningún costo para el usuario y Coljuegos posee una infraestructura para su implementación. El requisito de interconexión era previo y obligatorio al acto administrativo.
8. El trámite recoge toda la información financiera y administrativa que se integra al contrato agilizando el proceso de operación.
9. Concluye el Departamento con la siguiente frase: "este Departamento Administrativo encuentra que el trámite de autorización para operación localizados se encuentra ajustado a la política de racionalización de trámites y responde a los principios señalados en el Decreto 019 de 2012."
10. Finalmente señala algunas mejoras adicionales que debe realizar Coljuegos así como la inscripción del trámite en el Sistema Único de Información de Trámites para que este sea oponible a terceros.

De acuerdo con lo expresado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, no se evidencia dónde se vulneró de forma flagrante el ordenamiento jurídico Colombiano con la expedición de la Resolución 724 de 2013.

LA CONEXIÓN EN LÍNEA DE JUEGOS LOCALIZADOS ES UNA CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA NACIONAL Y EL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE TRANSPARENCIA EN LA OPERACIÓN DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR Y PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS

Desde la creación legal de Coljuegos, se estableció que, es la entidad encargada de la administración del monopolio rentístico de los Juegos de Suerte y Azar y cuya finalidad primordial consiste en la obtención de los recursos para la salud. Como antecedente se tiene que a nivel nacional se han implementado diversos sistemas de tecnologías de la información, que le permiten al Estado conocer en línea y tiempo real, las transacciones que se mueven en la operación de diversos juegos como el chance, apuestas deportivas de tipo paramutual y Súper Astro, lo cual permite el registro de acciones como ventas de apuestas, pago de premios, entre otros.

Dentro del contexto internacional, y siguiendo la recomendación N° 22, de los Estándares internacionales sobre la Lucha Contra El Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), como organismos intergubernamentales encargados de promover la implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, emiten recomendaciones a ser observadas dentro de su desarrollo legal por los países miembros, dentro de los cuales se encuentra Colombia.

Página 18 de 19

175

Es así como dentro de las actividades "no financieras" cobijadas por las recomendaciones, se encuentra el sector de Juegos de Suerte y Azar obligado a cumplir con los requisitos de la debida diligencia del cliente y el seguimiento permanente y mantenimiento a los registros de información de las transacciones que mueve el sector.

VIII PRUEBAS Y ANEXOS.

• Documentales

Los documentos aportados, con la presentación de la demanda, dentro de los cuales se encuentran las resoluciones censuradas.

IX NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la secretaría de su H. Despacho y/o en la Carrera 11 No. 93A – 85 Piso 6., E-mail: [notificacionesjudiciales@coljuegos.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@coljuegos.gov.co) y [laldana@coljuegos.gov.co](mailto:laldana@coljuegos.gov.co).

Del Honorable Magistrado,

Cordialmente



KATERINNE ALDANA ACERO  
C.C. No. 52.830.079 de Bogotá  
T.P. No. 130.912 del C. S. de la J.