Publicidad de juegos en línea.

Regulación en los casos de Colombia, España y Singapur.

Autor

Mauricio Holz Guerrero
Email: mholz@bcn.cl
Tel.: (56) 2 2102010

Nº SUP: 148468

Resumen

La regulación de los juegos de azar remotos[1] a nivel internacional suele seguir un patrón relativamente homogéneo: se permite la operación de plataformas de apuestas en línea previa autorización del Estado, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos y a un sistema definido de otorgamiento de licencias. En algunos países, esta asignación se realiza mediante procesos competitivos (licitaciones), mientras que en otros se utiliza un procedimiento administrativo. En términos generales, no se establece un límite máximo de licencias a conceder a excepción de Singapur que posee una tradición de legislación más estricta de autorización de operadores: actualmente existe solo un operador de juegos en línea, Singapur Pools.

Los operadores autorizados deben cumplir con diversas obligaciones, entre ellas el pago de tributos en el marco de un régimen fiscal especial, así como la implementación de mecanismos eficaces de juego responsable, que aseguren la exclusión de menores de edad y personas con problemas de ludopatía.

En cuanto a la publicidad de juegos de azar en línea, en todas las legislaciones está prohibida para aquellos operadores que no están autorizados para operar en el territorio del país que emite la autorización.

Para los operadores autorizados la publicidad está permitida, no obstante está sujeta a una estricta regulación. La regulación en términos generales se basa en tres principios: (1) responsabilidad social, (2) protección de menores de edad y (3) principio de juego seguro, siendo la más completa la española.

En el caso de Colombia se establece una norma adicional que señala que los *operadores autorizados deberán sujetarse a los rangos y topes de inversión a la publicidad sus marcas y juegos ofrecidos.* En el caso de Singapur la norma es más estricta. La publicidad solo puede ser autorizada por la Autoridad Regulatoria del Juego sujeta a requisitos establecidos en un reglamento expedido por la misma autoridad regulatoria.

[1] A lo largo de texto se utiliza de manera intercambiable el término remoto y en línea (por internet). Si bien existe una diferencia, dado que el término remoto aplica a distintos formas no presenciales de apuesta, el tratamiento regulatorio para todos los tipos de apuestas no presenciales, incluidas las en línea, son equivalentes.

Introducción

En respuesta a una solicitud parlamentaria el presente documento tiene como finalidad revisar la legislación de Colombia, España, Singapur en cuanto a juegos de azar en línea particularmente la regulación asociada a la publicidad de los mismos. Lo que se analiza son las disposiciones legales que regulan la publicidad tanto de los operadores ilegales (no autorizados) como de los operadores autorizados. Previo al análisis de las normas que regulan a los operadores de juegos en línea, se entregan, en el capítulo I, antecedentes sobre el marco regulatorio general de los juegos en línea en los países analizados para luego en el capítulo II describir las disposiciones que regulan la publicidad en dichos países.

I. Antecedentes previos de la regulación de juegos en línea Colombia, España y Singapur

En primer lugar, cabe señalar que los países que regulan juegos de azar en línea lo hacen de dos maneras, vía leyes generales de juego con artículos específicos asociados a la provisión de juegos vía remota; o vía leyes específicas de juegos de azar provistos de manera remota. En ambos casos son los reglamentos de dichas leyes los que definen la regulación específica.

La regulación de los juegos en línea de Colombia, España establece un régimen de cuasi-mercado, es decir libre competencia entre oferentes, y libre elección de consumidores, acompañado de una fuerte regulación por parte del Estado. Este tipo de organización de mercado se configura en los casos en que la oferta de los productos y servicios generan externalidades negativas, es decir su provisión tienen un costo social. En el caso del juego el costo social se deriva de las conductas problemáticas asociadas al juego que pueden derivar en ludopatía[2]. Se asume que la prohibición de provisión de dichos bienes y servicios, no impediría su oferta en mercados ilegales de provisión, por lo que se opta por regularlos. Asimismo la posibilidad de extraer rentas fiscales de la provisión legal de juegos vía cobro de impuestos, ha llevado a los países a regular su provisión. La forma principal que toma la regulación es el otorgamiento por parte del Estado de licencias para operar, y el cobro de impuestos adicionales a los impuestos generales establecidos en los regímenes tributarios.

El caso de Singapur por su parte tiene sus particularidades, derivadas de un régimen más estricto de otorgamiento de licencias en el que no cabría hablar de un régimen de cuasi-mercado. Hasta el año 2022 los juegos de azar en línea estaban prohibidos expresamente por una ley. No obstante existía un régimen estricto de excepción, que facultaba al Ministro de Asuntos Internos a autorizar administrativamente a operadores. El 30 de septiembre de 2014 Singapur Pools (SP, 2016) obtuvo la excepción para operar una plataforma en línea. La empresa es de propiedad estatal, y es gobernada por un directorio que depende administrativamente del Ministerio de Finanzas de Singapur.

El régimen de excepción se derogó el año 2022, momento en el que se norma un sistema similar de licenciamiento de operadores de juegos en línea. En este la Autoridad Reguladora del Juego (GRA, 2025) es la que otorga las licencias vía proceso administrativo. No obstante el sistema de licenciamiento en Singapur no es tan abierto como el observado en países como Colombia y España. La norma, de hecho, admite solo dos licencias para casinos físicos las cuales se encuentran vigentes al 2030, y una licencia para casinos en línea, la que se encuentra actualmente adjudicada, como se señaló, a Singapur

[2] Otros costos sociales que se han asociado al juego en línea son las conductas fraudulentas por parte del operador y el lavado de dinero

Pools vía excepción en la ley de juego remoto de 2014. A modo de comparación en Colombia existen 16 plataformas de juego remoto autorizadas y en España 77 plataformas de juegos en línea

Para el otorgamiento de las licencias las leyes de los países analizados fijan una serie de requisitos, que en general son comunes a las legislaciones. Los requisitos están sujetos a verificación y habilitan al oferente a operar en el mercado de los juegos en línea. El otorgamiento de licencias se da en algunos casos vía licitación y en otros vía adjudicación administrativa. En el primer caso el número de licencias está restringido, mientras que por la vía administrativa no existe un límite para el otorgamiento de licencias para operar.

Por su parte, los requisitos que, en la generalidad de los países analizados, exige la autoridad se pueden clasificar en cuatro ítems:

- **Legales:** Obligación de que la persona jurídica tenga domicilio en el país que regula; si son empresas de capital extranjero, que en un porcentaje sea accionista un ciudadano del país que regula; que la persona jurídica sea una sociedad anónima; la identificación de los accionistas dueños de la plataforma.
- **Económicos y financieros:** Obligación de tener una cuenta corriente única bancaria con domicilio en el país que regula; acreditación de experiencia y viabilidad financiera para operar plataformas de juego al azar en línea; la obligación de mantener un fondo de garantía que se activa en el caso que los premios no puedan ser pagadas por la plataforma.
- **Medidas para evitar la ludopatía:** Prohibición de juego para menores de edad, interdictos y autoexcluidos; prohibición para el operador de otorgar préstamos a los jugadores; herramientas en la plataforma para limitar el tiempo de juego y el dinero gastado; prohibición de uso de tarjeta de crédito para personas identificadas por tener un juego problemático; sistema de registro interconectado de personas excluidas y auto-excluidas del juego; obligación para el operador de destinar un 2% de sus ingresos a campañas de juego responsable; regulación de la publicidad (prohibición de la publicidad en el caso de Italia).
- **Medidas para evitar el fraude:** Prohibición de juego para el personal, accionistas y propietarios del operador de la plataforma; personal del órgano fiscalizador; funcionarios públicos con acceso a recursos; deportistas, entrenadores, directivos y organizadores, árbitros o jueces.

Los requisitos van acompañados de un régimen sancionador en el caso que se incumpla la regulación de manera gravísima, grave o leve. Las sanciones pueden ser administrativas, que por lo general implican el pago de una multa, y sanciones penales en el caso de infracciones gravísimas, como operar sin licencia.

Por su parte en todos los países analizados se aplica un régimen impositivo específico para los juegos de azar, tanto en línea como físicos. La característica general es que se trata de impuestos adicionales al régimen impositivo general del impuesto a la renta de primera categoría y al valor agregado (IVA), principalmente. Las diferencias que se observa entre los países son las tasas, la base imponible y quien es el contribuyente, el operador o el jugador (BCN, 2025ª)

A continuación se describen y explican las medidas que regulan la publicidad de los operadores de juegos en línea en los países analizados. Se especifican las normas que regulan la publicidad en cada país y en el caso que existieran, las penas y sanciones asociadas.

II. Marco regulatorio de la publicidad de operadores de juegos de azar en línea

La regulación de la publicidad de operadores de juegos de azar en línea se puede dividir entre aquellas normas que:

- prohíben y sancionan la publicidad de operadores que no tienen autorización para operar,
- y en las normas que regulan la publicidad de aquellos operadores que si tienen autorización para operar juegos de azar en línea.

Es decir la publicidad de los operadores en línea autorizados se regula, mientras que la publicidad de los operadores no autorizados está prohibida.

a. Sanciones y atribuciones de la autoridad ante la prohibición de publicidad de operadores no autorizados

En todas las legislaciones analizadas la publicidad de juegos de azar en línea está prohibida para aquellos operadores que no están autorizados por la autoridad pertinente. La norma general es equivalente aunque varía el régimen sancionatorio en cada caso. A continuación se presenta de manera sintética la norma y la sanción:

- **Singapur:** La persona que informa al público sobre cualquier lugar o sitio en línea donde se realizan o se realizarán juegos de azar ilegales o donde se proporciona o se proporcionará un servicio de juegos de azar ilegales, arriesga una multa en dinero (mínimo de $15.145.000)[3]
- **Colombia:** Queda prohibida cualquier clase de actividad que promueva un operador dirigido específicamente a los juegos o practicas no autorizadas. Se aplica la suspensión de las actividades que dan origen a la publicidad de las plataformas ilegales. En este caso la autoridad tienen la facultad de cerrar los sitios web en donde se da la publicidad de los sitios ilegales.[4]
- **España:** No podrán realizarse comunicaciones comerciales dirigidas a residentes en España directamente accesibles desde territorio español o emplazado en este, de entidades que no tengan título habilitante para ofrecer actividades de juego en España. Esta infracción es considerada grave, lo que tiene una sanción de a) Multa en dinero (como mínimo de $112.000.000) y/o la suspensión de la actividad en España por un plazo máximo de seis meses.

b. Regulación de la publicidad de operadores autorizados

Para los operadores autorizados la publicidad está permitida, no obstante está sujeta a una estricta regulación. En términos generales la publicidad debe cumplir con una serie de requisitos, entre los que se cuentan:

- Evitar que esté destinada a menores de edad o personas con problemas de ludopatía
- Que no induzcan conductas reñidas con la moral o los valores familiares
- Que no induzcan a error en cuanto a las posibilidades de obtener ganancias en los juegos
- Que no glorifiquen al juego en relación a otras actividades, como el trabajo remunerado, o el esfuerzo
- Sugerir que las posibilidades de éxito no dependen del azar sino de la capacidad de lograr ser un buen apostador.

[3] Casino Control Act 2006, artículo 170a
[4] Resolución que regula la publicidad y promoción de juegos de azar
https://www.coljuegos.gov.co/documentos/buscar/?q=publicidad&tk=04ce1e03c0979add3b61363ca1f19cf3&genPag=1

El caso español

En las legislaciones revisadas, la más completa es la española[5]. En esta la publicidad de los operadores autorizados debe cumplir tres principios, el de Responsabilidad Social, Protección de Menores de Edad y Principio de Juego Seguro. Para cada principio se establecen casos estrictamente específicos, los cuales se detallan a continuación.

Principio de Responsabilidad Social. La publicidad de los juegos de casinos en línea deben restringirse para que no,

a) Inciten a actitudes o comportamientos antisociales o violentos de cualquier tipo, discriminatorios por razones de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión o convicción, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, enfermedad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
b) Inciten a actitudes o comportamientos humillantes, denigratorios o vejatorios.
c) Asocien, vinculen, representen o relacionen de forma positiva o atractiva las actividades de juego con actividades o conductas ilícitas o perjudiciales para la salud pública, así como con aquellas que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales.
d) Desacrediten a las personas que no juegan u otorguen una superioridad social a aquellas que juegan.
e) Incluyan mensajes que desvaloricen el esfuerzo en comparación con el juego.
f) Realicen apelaciones expresas a que el receptor de la comunicación comercial comparta con otras personas el mensaje previsto en la comunicación comercial.
g) Transmitan tolerancia respecto al juego en entornos educativos o de trabajo.
h) Sugieran que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social.
i) Incluyan contenido sexual en las comunicaciones comerciales, vinculen el juego a la seducción, el éxito sexual o el incremento del atractivo
j) Presenten el juego como indispensable, prioritario o importante en la vida,
k) Presenten la familia o las relaciones sociales como secundarias respecto del juego,
l) Utilicen representaciones gráficas del dinero o de productos de lujo.

Principio de protección de menores de edad. La publicidad debe restringirse a que no:

a) Inciten directa o indirectamente a menores de edad a la práctica del juego, por sí mismos o mediante terceras personas.
b) Resulten, por su contenido o diseño, racional y objetivamente aptas para atraer la atención o el interés particular de las personas menores de edad, incluyendo las mascotas de marca o sintonías destinadas específica o principalmente a menores de edad.
c) Exploten la especial relación de confianza que las personas menores de edad depositan en sus padres, profesores, u otras personas.
d) Utilicen la imagen, voz u otras características inherentes a las personas menores de edad o a personas caracterizadas para parecer menores de edad.
e) Presenten la práctica del juego como una señal de madurez o indicativa del paso a la edad adulta.
f) Se difundan o emplacen en medios, programas o soportes, cualquiera que éstos sean, destinados específica o principalmente a menores de edad.
g) Se inserten en aplicaciones, páginas web, o contenidos digitales dirigidos específica o principalmente a menores de edad, o bien junto a vínculos de páginas web destinadas a ese mismo público.
h) Se difundan o emplacen en el interior o exterior de salas u otros espacios destinados al público, cuando en los mismos se desarrollen proyecciones de obras cinematográficas o representaciones teatrales o musicales a los que pueden acceder menores de edad.

[5] Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13495

i) Se difundan o emplacen en el interior o exterior de estadios, salas o recintos deportivos, cuando en los mismos se celebren acontecimientos o competiciones cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad.
j) Se refieran a apuestas sobre eventos cuya participación esté restringida en exclusiva a menores de edad.

Principio de juego seguro. La publicidad debe restringirse para que no:

a) Inciten a la práctica irreflexiva o compulsiva del juego, o bien presenten los anteriores patrones de juego como prácticas estimulantes o atractivas
b) Presenten ofertas de préstamos a las personas participantes en el juego o cualquier otra modalidad de crédito o bien, deriven a enlaces u otros sitios en los que se ofrezcan préstamos o créditos de forma rápida e instantánea.
c) Sugieran que el juego puede ser una solución o una alternativa a problemas personales, educativos, profesionales o financieros.
d) Asocien, vinculen o relacionen las actividades de juego con ideas o comportamientos que expresen éxito personal, familiar, social, deportivo o profesional.
e) Induzcan a error sobre la posibilidad de resultar premiado o sugieran que la repetición del juego aumenta la probabilidad de ganar
f) Sugieran que la habilidad o la experiencia de la persona participante en el juego eliminará el azar de que depende la ganancia, o apelen a los conocimientos, perseverancia, competitividad o instinto de aquella, o a su dominio de la plataforma de apuestas del operador, como elementos determinantes del éxito en la actividad de juego
g) Se dirijan específicamente a personas auto-prohibidas o autoexcluidas
h) Presenten o asimilen la actividad de juego como una actividad económica o de inversión financiera, o una alternativa al empleo, o una forma de recuperar las pérdidas económicas de cualquier tipo.

El caso colombiano

En el caso de Colombia, la ley también establece criterios generales no obstante la lista de las condiciones específicas en las que se está violando el criterio son menos exhaustivas. A continuación se presenta dicha lista para el caso Colombiano.

Menores de edad. El operador puede realizar publicidad de los juegos operados por Internet ofrecidos, siempre y cuando se cumplan como mínimo los siguientes criterios:

a) Está prohibida la publicidad a través de cualquier medio de comunicación que contenga diseños y contenidos publicitarios dirigidos a menores de edad.
b) Está prohibida la publicidad en la que intervenga la participación de menores de edad en su desarrollo independiente del medio de comunicación que se utilice para su trasmisión;
c) La publicidad del juego no debe incentivar falsas expectativas de ganancia a los jugadores;
d) La publicidad debe advertir de los riesgos de adicción al juego e incluir un mensaje de juego responsable y de actividad limitada a la mayoría de edad en Colombia.

Ludópatas. Los operadores de juego, que comercialicen juegos no podrán remitir ningún tipo de comunicación comercial a través de correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente dirigido:

a) Personas declaradas interdicto o con apoyo judicial en el marco de lo dispuesto en la Ley 1996 de 2019 o aquella que la modifique o sustituya.
b) Personas que hayan ejercitado su facultad de autoexclusión de los juegos de suerte y azar.

c) Personas que hayan desarrollado un comportamiento de riesgo, de acuerdo a los sistemas y protocolos de detección definidos por Coljuegos.

Responsabilidad Social. La publicidad de los operadores autorizados debe restringirse de las siguientes acciones:

a) Trasladar la percepción falsa o equívoca de gratuidad o de falta de onerosidad de la promoción, salvo que se traten de promocionales que tengan como fin el incremento de las ventas y por ende generar importantes recursos y transferencias para la salud.
b) Inducir a confusión respecto a la naturaleza y características del juego.
c) Incluir testimonios de personas que hayan obtenido premios derivados de la publicidad del operador. c) Basarse en la habilidad del jugador.
d) Dar información imprecisa, de difícil comprensión u oscura respecto a los beneficios o posibles resultados negativos de las apuestas en el(los) juego(s) ofrecido(s) por el operador.

Una norma particular que se encuentra contenida en la legislación colombiana, son los límites de gasto en publicidad. La norma señala que "*los operadores autorizados deberán sujetarse a los rangos y topes de inversión a la publicidad sus marcas y juegos ofrecidos, de conformidad con el valor pagado por concepto de derechos de explotación del año".* Los operadores que gasten más del límite se les aplicarán una multa.

El caso de Singapur

En el caso de Singapur la norma es más estricta. La publicidad solo puede ser autorizada por la Autoridad Regulatoria del Juego. La norma señala que "una persona no debe realizar ninguna actividad publicitaria o promocional relacionada con un casino, excepto con la aprobación de la Autoridad". Los criterios para la autorización deben estar contenidos en los reglamentos emitidos a los efectos de este artículo, los que deben:

(a) especificar los tipos de actividades publicitarias y promocionales que requieren aprobación; y
(b) especificar las personas o categorías de personas que deben cumplir con este artículo.

Dicho lo anterior existe una norma específica que establece como delito inducir quien envía (o hace que se envíe) a un individuo menor de edad cualquier inducción al juego que no sea juego social.

Referencias

BCN (2025a). Regulación de los juegos de azar en línea: Los casos de Colombia, Buenos Aires, España, Italia y Reino Unido. Elaborado por Mauricio Holz y Pablo Morales. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/37057/1/BCN_regulaciondeplataformasenlinea_Col.Ita.BAIRES.Pdl.Esp..pdf

Chambers and Partners, 2025. Gaming Law in Singapore. https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/gaming-law-2024/singapore

IAG, 2025. Singapore Pools granted three-year license by new Singapore regulator. https://asgam.com/2022/10/27/singapore-pools-granted-three-year-license-by-new-singapore-regulator/

NCG (2025). National Council Gambling. https://www.ncpg.org.sg/

GRA (2025). Gambling Regulation Authority Antecedentes generales. https://www.gra.gov.sg/

Singapore Status On-Line (2025a). Gambling Control Act de 2022. https://sso.agc.gov.sg/Act/GCA2022?ProvIds=P12-#pr26-

Singapore Status On-Line (2025b). Remote Gambling Act, 2014. https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/34-2014/Published/20141126?DocDate=20141126&ProvIds=P15-#pr26-

Singapore Pools (2014). Exemption Certificate for Remote Gambling Service. Published Date: Friday 30 Sep 2016 https://www.singaporepools.com.sg/en/pr/Pages/20160929.aspx

Nota aclaratoria
Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)