Tabla de Contenido

Introducción y antecedentes....4
1. PERSPECTIVA LEGAL....14
1.1 Régimen constitucional y legal del monopolio del chance....14
1.2 Marco reglamentario y operativo del juego de chance....15
1.3 Régimen económico-tributario y estructura impositiva legal....17
1.4 Jurisprudencia relevante y régimen mixto del contrato de concesión....18
1.5 Implicaciones jurídicas para el diseño del proceso licitatorio....19
2. PERSPECTIVA COMERCIAL....21
2.1 Estudio de la Oferta....21
2.1.1 Identificación de Proveedores en el Mercado Nacional....21
2.1.2 Características Principales de los Proveedores (Tamaño Empresarial y Capacidad Financiera):....22
2.1.3 Ubicación Geográfica:....22
2.1.4 Esquemas de Producción y Distribución:....23
2.1.5 Caracterización de MIPYMES y de emprendimientos y empresas de mujeres en el mercado de operadores de chance:....23
2.2 Segmentación del Mercado de Oferta....25
2.3 Dinámica de Producción, Distribución y Entrega del Servicio. Cadena de Valor del Chance:....26
2.4 Tendencias Tecnológicas y de Innovación en la Oferta (Digitalización Acelerada):....26
2.5 Implicaciones para el Proceso de Licitación:....27
2.6 Proveedores Potenciales para el Departamento de Caldas....28
2.7 Estudio de la Demanda....29
2.7.1 Características del Mercado de Apuestas en el Departamento de Caldas. Contexto Demográfico:....29
2.7.2 Contexto Socioeconómico:....30
2.7.3 Perfil del Apostador de Chance en Caldas....30
2.7.4 Demanda Histórica del Juego de Chance en Caldas. Ingresos Brutos por Ventas de Chance – Departamento de Caldas (2020-2025):....32
2.7.5 Valor Contractual del Proceso de Licitación:....32
2.7.6 Comportamiento del Gasto Histórico de EDSA....33
3. PERSPECTIVA TÉCNICA....34
3.1 Análisis técnico del sector....34
3.1.1. Parámetro tecnológico esencial: operación en línea y en tiempo real (100%)....34
3.1.2. Condiciones técnicas y operativas (enfoque sectorial de conectividad, seguridad, escalabilidad y no intrusión)....35
3.1.3 Justificación técnica (derivación hacia requisitos):....37
3.2. Implicaciones del análisis técnico en los requisitos mínimos (habilitantes) y su acreditación....37
3.2.1. Cobertura operativa (Red de Mercadeo)....38
3.2.2. Capacidad tecnológica (Conectividad) – requisitos mínimos habilitantes y verificables....41
3.3. Reglas de evaluación técnica y condición de permanencia en el proceso....44
3.4. Riesgos operacionales asociados (síntesis) y correspondencia con requisitos....44
4. PERSPECTIVA FINANCIERA....45

4.1 Contexto económico de la concesión (Tamaño del mercado y volumen de operación) . 46
4.2 Obligaciones financieras del concesionario 46
4.3 Capacidad Financiera 47
4.3.1 Regla general de medición y verificación..... 48
4.3.2 Indicadores habilitantes y umbrales..... 48
5. PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL 53
5.1 Rentabilidad sobre el Patrimonio (RP)..... 54
5.2 Rentabilidad sobre Activos (RA)..... 55
5.3 Patrimonio Técnico (PT) 56
5.3.1 Patrimonio Básico 57
6. PERSPECTIVA DE RIESGOS..... 58
6.1 El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo 58
Pese a que en el documento se analizaron algunos potenciales riesgos, los interesados en este punto deberán remitirse al "ANEXO 1. MATRIZ DE RIESGOS", documento en el cual se encuentran parametrizados los potenciales eventos que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución del Contrato de Concesión. 58

ANÁLISIS DEL SECTOR ECONÓMICO Y DE LOS OFERENTES

Conforme con lo dispuesto por el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, el siguiente es el análisis del sector para la realización del proceso de contratación, cuyo objeto es: **EJECUTAR BAJO EL ESQUEMA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN LA OPERACIÓN EN FORMA EXCLUSIVA DEL JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES O CHANCE EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, MEDIANTE EL PAGO DE DERECHOS DE EXPLOTACIÓN Y GASTOS DE ADMINISTRACIÓN**, mediante la selección de un concesionario único para el periodo comprendido entre el 4 de febrero de 2027 y el 3 de febrero de 2032.

La planeación contractual es una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la Entidad Estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, etc. Lo anterior con la finalidad de realizar la escogencia diligente de la mejor oferta, para beneficiar los intereses y fines públicos inmersos en la contratación de las Entidades Estatales.

En sintonía con lo anterior, La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - en reciente concepto (C-505 de 2025), señaló que el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del proceso de contratación, las condiciones del bien o servicio y las ventajas que representa para la Administración contratar el bien o servicio con el contratista. En este último punto, el análisis del sector permite sustentar la decisión de realizar un proceso de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía. De esta manera, para la Agencia dicho análisis facilita tanto el conocimiento del sector, desde una perspectiva multidisciplinaria, como de los proveedores disponibles en el mercado para satisfacer la necesidad de la entidad contratante. Así mismo, el análisis del sector implica un estudio de la oferta, lo que permitirá identificar qué proveedores existen en el mercado y cómo intervienen en la cadena de producción, comercialización y distribución de los bienes, obras o servicios. De igual manera, podrá estudiar la demanda para determinar las entidades estatales y los particulares cómo adquieren esos bienes, obras o servicios para extraer las mejores prácticas e información para el proceso de contratación y así estructurar de mejor manera el tipo contractual a utilizar y las condiciones y características que se podrán pactar para cumplir el objeto del contrato y para la realización de las prestaciones derivadas de las obligaciones que serán pactadas, tanto para la entidad contratante como para el contratista que proveerá el bien, obra o servicio.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, dispone que:

> "La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso".

Introducción y antecedentes

Con base a dicha disposición, el análisis debe abordar, entre otros aspectos, la perspectiva legal, la cual conlleva a determinar la existencia de normas especiales que regulen el objeto contractual o que exijan condiciones específicas a los oferentes, así como el de identificar restricciones, habilitaciones o exigencias jurídicas que afecten el desarrollo del contrato.

La **EMPRESA DEPARTAMENTAL PARA LA SALUD – EDSA E.I.C.E.** (que aquí también será denominada LA ENTIDAD o EDSA), identificada con No. de NIT. 810004090-1, creada mediante la Escritura Pública N° 673 de 2001, otorgada en la Notaría Quinta de Manizales, transformada en empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden Departamental, mediante Ordenanza N° 614 del 12 de diciembre de 2.008, y **SUSUERTE S.A.**, con Nit. 810000317-8, suscribieron el 13 de agosto de 2021 el Contrato de Concesión No. 01-2021 para la Operación del Juego de Apuestas Permanentes o "Chance" por cinco (5) años en el Departamento de Caldas, con vigencia inicial desde el 4 de febrero de 2022, el cual finalizará el 3 de febrero de 2027, razón por la cual se hace necesario realizar un Proceso de Licitación Pública que permita seleccionar el nuevo operador del Juego para el **período Comprendido entre el 4 de febrero de 2027 y el 3 de febrero de 2032**, prorrogable por cinco (5) años en los términos del artículo 159 de la Ley 2294 de 2023.

Precisamente, el artículo 17 de la Ordenanza No. 614 de 2008 establece que, como Empresa Industrial y Comercial del Estado, EDSA desarrolla sus actividades industriales, comerciales, de gestión económica y de explotación de mercados monopolísticos bajo el régimen de derecho privado, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 85 de la Ley 489 de 1998; sin embargo, precisa que el contrato de concesión de loterías y el de apuestas permanentes o chance se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en armonía con la Ley 643 de 2001 y sus decretos reglamentarios, conservando en todo caso la sujeción general de la entidad al régimen contractual propio de las empresas industriales y comerciales del Estado como entidades descentralizadas.

Para el análisis del sector, EDSA analizó aspectos tales como las condiciones de los actuales operadores, su participación en el mercado del juego de chance y las características de los consumidores o apostadores de juegos de Suerte y Azar.

Durante los años sesenta los juegos de suerte y azar en Colombia se limitaban simplemente a las loterías departamentales, uno que otro casino para la élite social y algunas rifas y bingos esporádicos. Adicionalmente, entraban en vigor las apuestas hípicas que se jugaban en los distintos hipódromos y en algunas agencias de las principales ciudades del país, y tomaban fuerza las ferias y celebraciones patronales de barrios y pueblos donde se jugaba con ruletas, mesas de dados y otras modalidades de juegos.

Por su parte, las loterías por ser del orden Departamental contaban con ventaja legal para circular por todo el territorio nacional, razón por la cual las había para todos los días de la semana. De esta forma los jugadores podían apostar contra los resultados de un amplio universo de Loterías.

En los primeros años el juego fue promocionado y vendido por sus creadores en sus mismos lugares de trabajo: bares, casinos, agencias hípicas y de loterías. Posteriormente, inició la operación comercial formal. El público apostaba lo que quisiera o pudiera.

El chance, tal como lo conocemos hoy, fue legalizado mediante la expedición de la Ley 1ª de 1982. "por la cual se crean nuevas fuentes de financiación para los servicios seccionales de salud a través de la Autorización de un juego de apuestas".

La Ley autorizó el uso de los resultados de los premios mayores de los sorteos ordinarios de las loterías legalmente establecidas y definió que este juego podía ser realizado por las mismas loterías o las Beneficencias que las administraban, o mediante contrato de concesión con particulares, estando estas facultadas para autorizar el juego dentro del territorio respectivo al cual pertenecían.

De igual manera, les fue prohibido a los territorios establecer impuestos directos o indirectos sobre el juego de chance, y se estableció que los ingresos, previas deducciones de los gastos de administración, tendrían una destinación específica para los programas de los servicios seccionales de salud.

En cuanto a las apuestas se indicó en su momento que se harían utilizando los números del cero (0) al nueve (9) en todas sus combinaciones y por ningún motivo se podía exceptuar número o combinación posible.

Posteriormente, le fueron concedidas a la Superintendencia Nacional de Salud facultades de inspección, vigilancia y control sobre el juego, así como la posibilidad de determinar los

conceptos que podían ser incluidos por la entidad concedente como gastos de administración.

Con la reforma constitucional de 1991, cambió el concepto de la Explotación y Operación del juego de Chance en el país al convertirlo oficialmente en monopolio del Estado.

Evolución de las apuestas permanentes o chance a la luz de las nuevas tecnologías, las reformas legales y el orden público.

La historia de las apuestas permanentes en Colombia, popularmente conocidas como el juego del chance, es una crónica de resistencia y adaptación que comenzó en la informalidad de los años sesenta, cuando figuras como Jesús María Villalobos en Barranquilla transformaron la observación de los mercados en un sistema de pronósticos numéricos.

El juego nació sin estructuras contables, operado por personas de extracción humilde que utilizaban talonarios de papel y lapicero, enfrentando durante décadas la persecución de las autoridades hasta su formalización definitiva en 1982.

Esta transición hacia la legalidad convirtió al chance en el pilar financiero de la salud pública regional, pero también lo expuso a una evolución tecnológica vertiginosa que hoy lo sitúa a la vanguardia de la digitalización.

Con la llegada del nuevo milenio y especialmente tras los retos impuestos por la pandemia, la industria viene en un proceso de migración de los formularios físicos a la comercialización digital o electrónica, permitiendo que el internet no sea solo un accesorio, sino un canal vital de ventas. Internet funciona hoy como un medio de comercialización robusto para sorteos que mantienen su esencia física, mejorando la experiencia del usuario.

Con lo anterior, el uso de tecnologías y herramientas digitales, como el almacenamiento en la nube y soluciones basadas en analítica de datos, automatización de procesos e inteligencia artificial, forman parte de las tendencias de modernización del sector. Su implementación se orienta al fortalecimiento de la gestión, el control y la trazabilidad de la operación, así como a la diversificación de los canales de comercialización, en concordancia con los objetivos de legalidad y sostenibilidad del modelo.

El proceso de modernización tecnológica del sector de apuestas permanentes se ha desarrollado de manera paralela a la evolución del marco normativo laboral, tributario y mercantil aplicable a las actividades económicas en el país. En los últimos años se han introducido ajustes regulatorios relacionados, entre otros aspectos, con la jornada laboral máxima legal, los recargos por trabajo en días dominicales y festivos, la ampliación del horario nocturno, los mecanismos de

recaudo anticipado de tributos y las tarifas asociadas a la matrícula y renovación de establecimientos de comercio.

Estas tendencias hacen parte del ordenamiento jurídico vigente y constituyen variables externas que inciden en la organización operativa de los distintos sectores económicos, incluidos aquellos cuya operación se apoya en esquemas de atención continua y presencial.

En este contexto, el mercado de las apuestas permanentes ha venido presentando una evolución en sus modelos de operación, gestión y vinculación, dentro de las alternativas permitidas por la normativa aplicable, en concordancia con las condiciones regulatorias que rigen la actividad.

En el ámbito del Departamento de Caldas, la operación del monopolio rentístico del juego de apuestas permanentes se enmarca igualmente en dicho entorno normativo general. Entre los elementos del régimen tributario vigente se incluyen ajustes en la tarifa de autorretención en la fuente, así como las modificaciones introducidas a las tarifas de matrícula y renovación mercantil de los establecimientos de comercio, las cuales resultan aplicables a las empresas formalmente constituidas.

En conjunto, los ajustes normativos de carácter laboral, tributario y mercantil se incluyen en el contexto regulatorio dentro del cual se desarrolla la operación del monopolio rentístico del juego de apuestas permanentes en el Departamento de Caldas, y son considerados en los análisis sectoriales desde una perspectiva general, sin perjuicio de las particularidades propias de cada esquema operativo.

A lo anterior, se incluye dentro del análisis, el impuesto sobre las ventas IVA, así como mecanismos de retención en la fuente aplicables a los premios obtenidos por los jugadores, de conformidad con la normatividad vigente y los derechos de explotación.

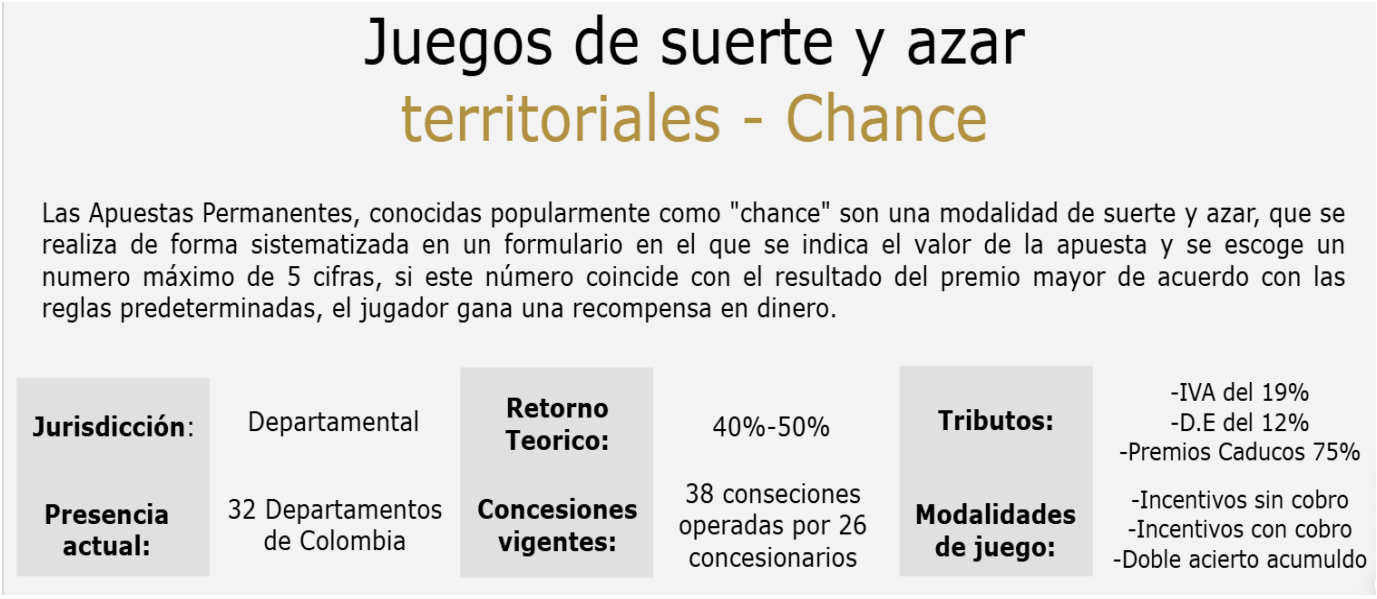
Estos aspectos configuran un esquema diferenciado entre la operación regulada y aquellas actividades que se desarrollan al margen del sistema legal. En tal sentido, en sectores con alta sensibilidad al precio y a la expectativa de premio, la coexistencia de cargas fiscales y actividades no reguladas o ilegales como el denominado "chance blanco" representa un desafío permanente para la política pública, especialmente en territorios con limitada capacidad de control y fiscalización.

Comportamiento del chance como arbitrio rentístico

El comportamiento de las apuestas permanentes o chance como medio de arbitrio rentístico en el año 2025 se refleja en las cifras oficiales extraídas del Boletín Estadístico del **CONSEJO**

NACIONAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR, las cuales fueron extraídas del siguiente enlace: https://cnjsa.coljuegos.gov.co/publicaciones/306850/boletin-estadistico/

Nota: Las cifras y estadísticas oficiales se relacionan a continuación se encuentran actualizadas hasta diciembre de 2025:

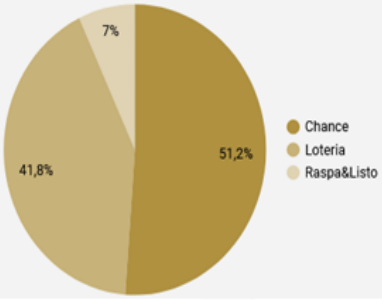




Transferencias

Año | Juego | Mes

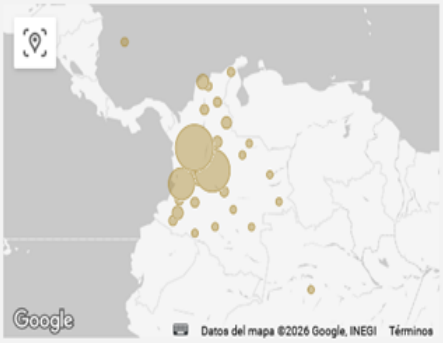
Juego	Transferencias	Juego	2022	2023	2024	2025
Chance	1.169.272.418.566,04	Chance	269.398.033.383	286.435.647.006	298.335.716.221	315.103.021.956,04
Loteria	955.618.277.971	Loteria	199.172.523.563	223.469.019.609	249.098.634.585	277.485.310.435
Raspa&Listo	159.575.869.940	Raspa&Listo	52.396.831.680	41.806.767.300	35.216.622.060	30.155.648.900

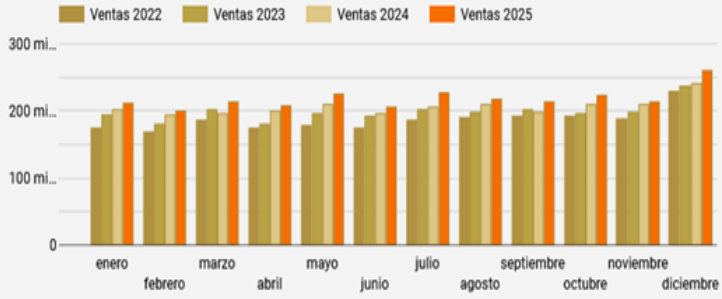




Chance - Ventas

Departamento	2025	2024	2023	2022
				Año / Ventas Chance
Caqueta	6.078.009.821	5.972.065.537	5.782.078.211	5.622.034.428
Putumayo	5.194.880.684	4.397.867.934	3.966.296.745	3.786.288.085
Arauca	1.238.127.284	4.237.011.535	4.005.573.428	3.893.431.686
Guaviare	2.869.204.889	2.763.049.124	2.624.280.397	2.512.486.292
Vichada	965.570.925	945.861.293	792.666.776	665.020.797
Amazonas	821.919.949	644.367.588	757.579.014	689.043.133
Guainia	560.887.066	526.180.561	468.051.684	465.153.745
Vaupes	426.711.497	399.084.372	373.303.048	349.549.370





Ventas Chance

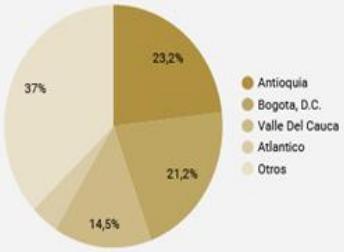
9.643.350.835.125

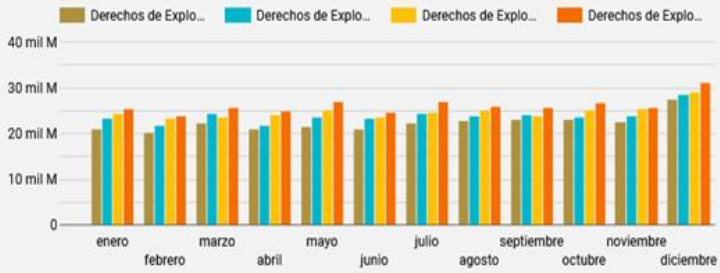
IVA

1.812.586.859.809

Chance - Transferencias

Departamento	2022	2023	2024	2025
Antioquia	62.462.021.558,4	65.787.720.408,72	68.389.756.745,92	71.534.912.840,28
Bogota, D.C.	56.306.431.905,84	60.341.307.902,76	62.892.212.461,16	65.714.616.797,20
Valle Del Cauca	39.982.113.979,68	42.221.673.138,24	43.489.806.591,12	37.737.896.280,96
Atlantico	10.609.709.778,84	11.397.077.820,84	12.041.820.689,32	14.033.526.757,64
Tolima	10.365.808.406,88	10.795.806.565,8	10.836.129.609,24	10.573.591.897,80
Caldas	9.947.644.752,48	10.278.044.652,12	10.684.123.498,76	11.069.015.160,32
Cordoba	7.838.765.613	9.460.659.771,72	9.557.575.767,04	9.160.331.105,52

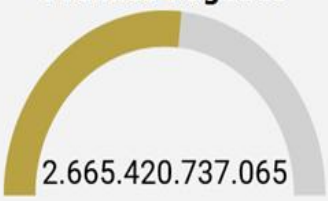






Chance - Premios

Premios Pagados

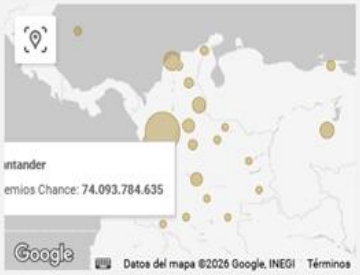


Municipios

1.122

Población

52.695.952



Distribución de los premios



	Departamento	Población	Premios Chance
1.	Bogotá, D.C.	11.482.832	584.913.124.995
2.	Valle del Cauca	4.647.367	421.461.644.549
3.	Antioquia	6.903.721	387.827.152.251
4.	Atlántico	2.827.124	138.504.662.582
5.	Caldas	1.046.110	105.763.134.544
6.	Tolima	1.380.948	105.337.600.752
7.	Bolívar	2.264.523	105.207.311.296
8.	Norte de Santander	1.709.570	96.849.413.010
9.	Córdoba	1.914.778	85.950.687.867

Juegos de suerte y azar territoriales - Raspa&Listo

Es una modalidad diversificada, modernizada y autónoma de incentivo con cobro de los juegos de suerte y azar territoriales que consiste en emitir y poner en circulación un numero predeterminado de tiquetes físicos, en los cuales se presortean e imprimen aleatoriamente combinaciones de números, letras, imágenes, símbolos, marcas, señales o signos, en las áreas de juego especificadas en el tiquete, que se encuentran ocultas con una capa de seguridad, la cual se debe raspar para determinar de inmediato si coinciden con las combinaciones que otorgan premios, según las reglas establecidas en el plan de premios

Jurisdicción:	Departamental con operación nacional	**Retorno Teorico:**	58%	**Tributos:**	-D.E del 12% -Premios caducos 75%
Presencia actual:	32 Departamentos de Colombia	**Asociaciones y Operadores Vigentes:**	4	**Modalidades de juego:**	N/a

Alcance e impacto del juego ilegal en el Departamento de Caldas

A pesar de la estructura legal, el sector enfrenta una competencia desleal crítica proveniente del juego ilegal, que erosiona directamente las rentas para la salud.

La presencia de actividades de juego no autorizadas constituye un elemento relevante del entorno competitivo en el que se desarrolla la operación legal de las apuestas permanentes. Estas actividades, al operar al margen del régimen tributario, regulatorio y de control aplicable al monopolio rentístico, pueden ofrecer esquemas de premiación distintos a los previstos en la operación legal del juego.

Desde una perspectiva sectorial, dicha circunstancia puede generar incentivos para que parte de los jugadores opten por modalidades de apuesta no autorizadas, motivados por la expectativa de acceder a un mayor valor de premio. Esta situación es considerada dentro del análisis del sector en la medida en que implica que recursos, en el marco de la operación legal, se dejan de destinar a la financiación de la salud pública, ya que no ingresan al sistema cuando la actividad se desarrolla por fuera del esquema regulado.

El impacto del juego ilegal en el Departamento de Caldas se evidencia en la siguiente información presentada por Coljuegos en la investigación de mercados **"Perfil del Apostador Colombiano 2023" elaborada por "Contrato Humano S.A.S"**, la cual puede ser consultada

en el siguiente enlace: https://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/306308/perfil-del-apostador-colombiano/

Funnel de estimación del mercado por ciudad	Caldas
Población mayor de 18 años estimada 2022	661.541
Derechos de Explotación Chance 2022	$ 9.947.644.752
Venta Chance Año 2022	$ 82.897.039.604
	Manizales
Población mayor de 18 años estimada 2022	302.295
Proporción de la población ciudad/departamento	46%
Proporción derechos de explotación generados en la Ciudad	$ 4.545.634.013
Venta de Chance Generados en la Ciudad (V1)	$ 37.880.283.440
Población mayor de 18 años estimada 2022 en el Departamento	661.541
Población mayor de 18 años estimada 2022 en la Ciudad	302.295
% Jugadores en la ciudad (Resultados estudio de mercado)	70%
Volumen de Jugadores en la ciudad	211.805
% Han jugado chance en el último mes	29%
Jugadores Chance en el último mes por ciudad	61.652
Transacciones estimadas en el mes por jugador	8,38
Transacciones estimadas en el mes jugadores de Chance	516.584
Promedio Invertido	$ 7.298
Venta estimada de Chance Mensual	$ 3.770.230.706
Venta estimada de Chance Anual (V2)	$ 45.242.768.476
Venta de Chance Según Declaraciones Concesionarios (V1)	$ 37.880.283.440
Venta Estimada de Chance Ilegal Anual (Brecha V1 y V2)	**$ 7.362.485.036**
Valore Derechos de Explotación presumiblemente dejados de recaudar	**$ 883.498.204**
% estimado del mercado ilegal de Chance	**16%**

En el Departamento de Caldas, la operación de las apuestas permanentes se desarrolla dentro de un contexto territorial caracterizado por dinámicas de seguridad y orden público que hacen parte del entorno general en el que operan diversas actividades económicas de carácter presencial. En algunos municipios del departamento, la presencia de fenómenos asociados a la delincuencia común y a actividades desarrolladas al margen de la legalidad constituye una variable externa a considerar dentro del análisis sectorial.

En este escenario, los puntos de venta físicos y las labores de comercialización propias del sector de juegos de suerte y azar interactúan con condiciones territoriales diferenciadas, que son objeto de seguimiento por parte de las autoridades competentes. De igual forma, la existencia de modalidades de juego no autorizadas ha sido identificada como un elemento del contexto

regional, en relación con los objetivos de control, legalidad y protección de los recursos destinados a la financiación de la salud pública.

La persistencia del juego ilegal no solo afecta las finanzas de la salud en Caldas, sino que también degrada el tejido social al estar frecuentemente vinculado con otras actividades delictivas como el microtráfico y la delincuencia común. Las autoridades judiciales han identificado que las redes que comercializan apuestas sin autorización en el departamento a menudo sirven como mecanismos para el lavado de dinero, o para financiar operaciones delincuenciales que desafían la institucionalidad local.

Además, el juego ilegal no ofrece garantías de transparencia ni protección al jugador, permitiendo el acceso de menores de edad y careciendo de mecanismos para prevenir la ludopatía o el juego patológico. A pesar de los operativos de control que han llevado a la captura de personas implicadas en la venta de chance ilegal en Caldas, la "normalización" de estas prácticas ilícitas en ciertos sectores populares sigue siendo una barrera crítica para maximizar el recaudo social del monopolio.

La resiliencia del sector de las apuestas permanentes en Caldas es notable, pues ha logrado mantener su flujo de aportes a la salud pública a pesar de la competencia ilegal y desleal que generan los operadores ilícitos. Adicionalmente, la confianza de los caldenses en el sistema legal, respaldada por la visibilidad de la labor reguladora de Coljuegos y el reconocimiento de que sus apuestas contribuyen a un bien común, sigue siendo el motor que impulsa esta industria.

En conclusión, el mercado de apuestas en el Departamento de Caldas constituye un ecosistema económico de vital importancia que sostiene una parte esencial de la red hospitalaria pública.

El chance en Caldas no es solo un juego de azar; es un mecanismo de transferencia de riqueza hacia los sectores más vulnerables a través de la salud, y su preservación es una responsabilidad compartida entre el Estado, los operadores y la ciudadanía que elige jugar legalmente.

Relevancia del proceso licitatorio para el Departamento de Caldas

El análisis evidencia que el modelo de operación mediante concesionario único seleccionado por licitación pública es la herramienta más eficiente para el departamento de Caldas. Este modelo no solo garantiza transferencias estables y controladas para la salud, sino que actúa como barrera de contención contra la criminalidad al ofrecer una red de ventas formalizada, tecnológica y auditada; y, además, es el idóneo para enfrentar las dificultades actuales del sector y transitar hacia las nuevas tecnologías.

A partir de este análisis se encuentra necesario que el Concesionario único que resulte seleccionado cumpla los siguientes requisitos para garantizar una operación idónea, eficiente, benéfica para el Departamento de Caldas, orientada a alcanzar el máximo potencial de la comercialización del juego por medios virtuales y aprovechando las nuevas tecnologías como la Inteligencia Artificial con miras a la desmaterialización física y progresiva del formulario de chance (documento de juego), y sujeta a supervisión y control apropiados.

1. PERSPECTIVA LEGAL

1.1 Régimen constitucional y legal del monopolio del chance

Fundamento constitucional

La Constitución Política, en su artículo 336, establece que los monopolios solo pueden crearse como arbitrio rentístico, con fin de interés público o social y mediante ley de iniciativa gubernamental, y que su organización, administración, control y explotación se sujetan a un régimen propio fijado por la ley.

En desarrollo de este mandato, el juego de apuestas permanentes o chance se configura como modalidad de monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, afecto a la financiación de la salud

Ley 643 de 2001 y modificaciones

La Ley 643 de 2001 fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, define el monopolio como la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar las modalidades de juego, y establece las condiciones para la operación directa y por intermedio de terceros.

El artículo 7 de la Ley 643 de 2001 establece que la operación por intermedio de terceros se realiza mediante contratos de concesión o contratos en términos de la Ley 80 de 1993, celebrados con departamentos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de capital público departamental, y que la renta del monopolio está constituida por los derechos de explotación que debe pagar el operador. La Corte Constitucional, en sentencia C-031 de 2003, declaró exequible la exigencia de que los operadores sean personas jurídicas, al considerar que responde a criterios de solvencia, control y continuidad. Bajo esa premisa, respecto a la participación de figuras plurales, se informa que para la concesión del juego de apuestas permanentes **no procede la conformación de consorcios o uniones temporales**, toda vez

que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 643 de 2001, la operación solo puede realizarse por personas jurídicas. Esta exigencia conlleva la improcedencia de figuras asociativas que carezcan de personería jurídica propia, excluyéndolas de la posibilidad de ser titulares de la concesión.

Por su parte, el artículo 21, modificado por la Ley 2294 de 2023, define el juego de apuestas permanentes o chance como la modalidad en la cual el jugador, mediante formulario físico o electrónico, indica el valor de su apuesta y escoge hasta cinco cifras, ganando un premio en dinero si su combinación coincide con los resultados de la lotería o juego autorizado, conforme a un plan de premios aprobado por el Gobierno nacional.

El artículo 22, modificado por el artículo 159 de la Ley 2294 de 2023, asigna a departamentos y Distrito Capital la explotación del chance como arbitrio rentístico y dispone que solo podrá operarse a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, por un plazo de cinco años, prorrogables por una sola vez antes del vencimiento del plazo inicial, siempre que el concesionario cumpla las condiciones fijadas por la entidad concedente. Esta disposición sustenta la necesidad jurídica del proceso licitatorio para seleccionar el operador del juego en el Departamento de Caldas.

1.2 Marco reglamentario y operativo del juego de chance

Decreto 1068 de 2015 y reglamentación complementaria

El Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda, compila la regulación del juego de apuestas permanentes o chance. El artículo 2.7.2.1.2 define como operador del juego al concesionario que, en virtud de un contrato de concesión, coloca el juego de apuestas permanentes de manera directa o indirecta.

Normas reglamentarias relevantes para el funcionamiento del sector, que inciden en las obligaciones del futuro concesionario, incluyen:

- **Decreto 176 de 2017,** que adiciona el artículo 2.7.2.2.1.1 al Decreto 1068 de 2015 e introduce el plan de premios "doble acierto con premio acumulado", definiendo condiciones de reservas, provisiones, operación y autorización para asociaciones entre concesionarios.

- **Decreto 1494 de 2021**, que regula, entre otros aspectos, los incentivos con cobro y sin cobro en el juego de chance, así como la declaración, liquidación y pago de derechos de explotación, gastos de administración e intereses, y la compensación contractual.

- **Decreto 1390 de 2024**, que reglamenta parcialmente la Ley 2294 de 2023 en materia de control y operación del monopolio rentístico y refuerza las obligaciones de operación sistematizada en línea y en tiempo real y de conexión con sistemas de vigilancia.

Plan de premios, rentabilidad mínima y valor contractual

El artículo 24 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 60 de la Ley 1955 de 2019, dispone que el Gobierno nacional fija la estructura del plan de premios del chance y que la rentabilidad mínima anual para cada concesionario corresponde al valor pagado por derechos de explotación en el año inmediatamente anterior, tomando como referencia los ingresos brutos del juego. Para pliegos de condiciones, legalización y tasación de garantías de los contratos de concesión, el valor contractual será el doce por ciento (12%) de los ingresos brutos del juego de chance de los últimos cinco años.

De esta regla se derivan implicaciones directas para el proceso:

- El valor contractual del nuevo contrato debe calcularse con base en el doce (12%) por ciento de los ingresos brutos del juego de chance de los últimos cinco años en el Departamento de Caldas.

- La garantía de cumplimiento deberá constituirse anualmente, tomando como base el valor contractual anual, con obligación de prórroga oportuna durante la vigencia del contrato de concesión.

Derechos de explotación, gastos de administración y compensación contractual

El artículo 23 de la Ley 643 de 2001, modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019, fija que los concesionarios del juego de chance pagarán mensualmente a la entidad concedente, a título de derechos de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos.

El artículo 2.6.4.2.2.1.11 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1355 de 2018, desarrolla la liquidación, declaración, pago y giro de estos derechos, disponiendo que:

- El concesionario debe declarar y liquidar mensualmente el 12% de sus ingresos brutos, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes.

El parágrafo 1 del mismo artículo, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 643 de 2001 y el Decreto 1494 de 2021, establece que, cuando los derechos de explotación de un año resulten inferiores al valor absoluto pagado en el año anterior, el concesionario deberá pagar la diferencia

a título de compensación contractual, sin derecho a reclamación o indemnización. Esto configura una obligación relevante que incide en la capacidad financiera exigible a los operadores y en la distribución de riesgos económicos del contrato.

En cuanto a los gastos de administración, el parágrafo 2 del artículo 2.6.4.2.2.1.11 del Decreto 780 de 2016, en concordancia con el artículo 9 de la Ley 643 de 2001, dispone que, cuando el juego se opere por terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio un porcentaje no superior al uno por ciento (1%) de los derechos de explotación, como gastos de administración.

Operación en línea, tiempo real, internet e incentivos

El artículo 2.7.2.3.3 del Decreto 1068 de 2015 permite que las entidades concedentes autoricen la utilización de internet como canal de comercialización del juego de chance, previa solicitud del concesionario y respetando los límites territoriales de la concesión. El Acuerdo 325 de 2017 del CNJSA establece las condiciones técnicas y operativas que deben cumplir los operadores para este tipo de comercialización.

Conforme a lo señalado en el artículo 157 de la Ley 2294 de 2023 y su reglamentación por el Decreto 1390 de 2024, el concesionario debe operar el juego mediante un sistema sistematizado en línea y en tiempo real en el 100% de las operaciones desde el primer día de ejecución del contrato, utilizando formularios electrónicos, garantizando la conexión en tiempo real con la entidad concedente y con el sistema de vigilancia que determine la autoridad competente. Esto implica que los proponentes deberán demostrar, desde la etapa habilitante, capacidad tecnológica y operativa suficiente para cumplir esta obligación desde el inicio de la concesión.

En materia de incentivos, el Decreto 1494 de 2021, al desarrollar el artículo 2.7.2.2.5 del Decreto 1068 de 2015, prevé que las entidades concedentes, previa solicitud de las empresas concesionarias, podrán autorizar incentivos en dinero o especie, con cobro o sin cobro, que deben respetar condiciones específicas en cuanto a reglas de participación, pago de premios y separación del plan de premios del juego principal. El Acuerdo 572 de 2021 del CNJSA y sus modificaciones regulan, entre otros, incentivos de premio inmediato como "Raspa y Listo".

1.3 Régimen económico-tributario y estructura impositiva legal

El régimen económico del sector se complementa con disposiciones tributarias generales que inciden en la estructura de ingresos y precios del juego, entre ellas:

- El impuesto sobre las ventas (IVA) aplicable a la circulación, venta u operación de juegos

de suerte y azar (con excepción de las loterías), que en el caso del chance se cobra al usuario, pero se excluye de la base de cálculo de los derechos de explotación, según lo previsto en el artículo 2.7.2.5.1 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 1494 de 2021.

- La retención en la fuente sobre premios superiores a 48 UVT, actualmente del veinte por ciento (20%), conforme al Estatuto Tributario, lo que genera obligaciones de agente de retención para el concesionario.

Estas cargas, sumadas al 12% de derechos de explotación y hasta el 1% de gastos de administración, configuran un entorno regulatorio que diferencia la operación legal del juego frente a modalidades ilegales ("chance blanco"), y deben ser consideradas en el diseño de las condiciones económicas del contrato y en la evaluación de la capacidad financiera de los proponentes.

1.4 Jurisprudencia relevante y régimen mixto del contrato de concesión

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 10 de octubre de 2024, Radicación 23001-23-33-000-2016-00603-01 (69.714), M.P. Alberto Montaña Plata, reiteró que los contratos de concesión para la operación del juego de apuestas permanentes o chance se someten a un régimen jurídico mixto: se rigen tanto por la Ley 643 de 2001 (régimen propio del monopolio rentístico) como por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007), además de la normatividad especial del sector salud y de los juegos de suerte y azar.

En dicha providencia se analizan, entre otros aspectos, la liquidación de contratos de concesión de chance, la naturaleza y exigibilidad de la compensación contractual y la distribución de riesgos asociados a la rentabilidad mínima, elementos que resultan relevantes para:

- Definir cláusulas claras de liquidación y de cierre de la relación contractual en la minuta de concesión.
- Precisar la forma de verificación y exigibilidad de la compensación contractual cuando la rentabilidad mínima no se alcance.
- Asegurar que la asignación de riesgos en los pliegos sea consistente con la jurisprudencia, evitando traslados indebidos de carga económica a la entidad concedente.

Adicionalmente, en sentencia del 30 de noviembre de 2023, la Sección Tercera del Consejo de Estado, al resolver una demanda de nulidad contra el pliego de condiciones y la adjudicación del contrato de concesión del chance en Caldas, reafirmó la naturaleza general del pliego como acto

reglado del proceso de selección y destacó la importancia de que sus exigencias sean proporcionadas, objetivas y sustentadas en el análisis del sector, sin direccionamiento ni barreras de entrada injustificadas.

1.5 Implicaciones jurídicas para el diseño del proceso licitatorio

Con base en el marco normativo y jurisprudencial descrito, desde la perspectiva legal del análisis del sector se identifican, a modo de síntesis funcional, las siguientes implicaciones para el proceso de licitación pública del contrato de concesión del juego de apuestas permanentes en el Departamento de Caldas:

I. Modalidad y plazo del contrato

- El contrato debe celebrarse necesariamente bajo la modalidad de concesión, con un plazo inicial de cinco (5) años, prorrogable por una sola vez, sujeto al cumplimiento de condiciones por parte del concesionario, según el artículo 22 de la Ley 643 de 2001, modificado por la Ley 2294 de 2023.

II. Valor contractual y garantías

- El valor contractual para efectos de pliegos, legalización y tasación de la garantía debe corresponder al 12% de los ingresos brutos del juego de chance de los últimos cinco años, conforme al artículo 24 de la Ley 643 de 2001, modificado por la Ley 1955 de 2019.

- La garantía de cumplimiento se debe pactar por períodos anuales, con obligación de renovación, tomando como base el valor contractual de cada año.

III. Obligaciones económicas del concesionario

- Pago mensual del 12% de los ingresos brutos por derechos de explotación.

- Pago de gastos de administración hasta del 1% de los derechos de explotación.

- Asunción de la compensación contractual cuando los derechos de explotación de un año sean inferiores al valor del año anterior.

- Cumplimiento de las obligaciones tributarias en materia de IVA y retención en la fuente sobre premios.

IV. Exigencias tecnológicas y de operación

- Obligación de operar el 100% de las ventas en forma sistematizada, en línea y en tiempo real, desde el inicio del contrato, con formularios electrónicos e integración con sistemas de vigilancia y con la entidad concedente.

- Sujeción a la regulación sobre uso de internet como canal de comercialización, incluyendo las condiciones previstas por el CNJSA y los límites territoriales de la concesión.

V. Requisitos habilitantes jurídicos

- Acreditación de la calidad de persona jurídica y de la capacidad legal para operar juegos de suerte y azar, conforme a la Ley 643 de 2001 y a los acuerdos del CNJSA.

- Cumplimiento de requisitos de idoneidad, ausencia de inhabilidades e incompatibilidades y observancia de las normas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo aplicables al sector.

VI. Diseño del pliego y de la minuta

- El pliego de condiciones debe incorporar de manera expresa las reglas sobre rentabilidad mínima, derechos de explotación, gastos de administración, compensación contractual, incentivos, operación en línea y uso de internet, de forma coherente con la normatividad sectorial y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

- Las cláusulas del contrato deberán regular con claridad la distribución de riesgos económicos, la forma de liquidación, los mecanismos de supervisión y control y las sanciones por incumplimiento, de acuerdo con el régimen mixto del contrato de concesión de chance.

VII. Coherencia con el análisis del sector y con las guías de Colombia Compra Eficiente

- Las exigencias jurídicas a los proponentes y las condiciones contractuales deben guardar correspondencia con la realidad del mercado identificado en el análisis del sector, evitando barreras de acceso que no se justifiquen en el régimen legal o en la configuración del mercado.

- El componente legal del análisis sectorial sirve de soporte técnico-jurídico para el diseño de requisitos habilitantes, factores de evaluación y asignación de riesgos, tal como lo ha señalado Colombia Compra Eficiente en sus guías para la elaboración de análisis del

sector y en el concepto C-505 de 2025.

2. PERSPECTIVA COMERCIAL

De conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y las recomendaciones de Colombia Compra Eficiente contenidas en la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (GEES Versión 2, 2025), la presente sección complementa el análisis del sector económico con el estudio de la oferta y demanda del mercado de apuestas permanentes o chance, así como el comportamiento del gasto histórico de la Empresa Departamental para la Salud – EDSA.

2.1 Estudio de la Oferta

2.1.1 Identificación de Proveedores en el Mercado Nacional

El mercado de operadores de apuestas permanentes en Colombia se caracteriza por un modelo de concesiones departamentales otorgadas a través de licitación pública, conforme al artículo 22 de la Ley 643 de 2001, modificado por el artículo 159 de la Ley 2294 de 2023. Precisamente, la regulación reciente impulsa expansión/innovación del producto con exigencias de operación digital/online y trazabilidad.

Según los boletines estadísticos del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA) publicados hasta octubre de 2025, el sector cuenta con algunos de los siguientes operadores activos a nivel nacional:

OPERADOR	DEPARTAMENTOS DE OPERACIÓN
Susuerte S.A.	Caldas
Gana S.A.	Antioquia
Apuestas Unidas del Choco S.A. (hoy Red de Servicios del Occidente S.A.)	Chocó
Apostadores de Risaralda S.A. - APOSTAR S.A.	Risaralda
- INVERPACIFICO S.A. - Superservicios del Oriente del Valle S.A. - REDCOLSA - Superservicios del Centro del Valle S.A. - Superservicios del Valle S.A.	Valle del Cauca
Sociedad Grupo empresarial en Línea S.A.	Cundinamarca

Apuestas e Inversiones JER S.A.	Boyacá
Apuestas Ochoa S.A.	Quindío
Seapto S.A.	Tolima

Tabla 1. Principales Operadores de Chance a Nivel Nacional (2025). Fuente: www.coljuegos.gov.co

La identificación de operadores actuales permite a la Entidad evaluar la estructura competitiva del mercado, determinar si existen barreras de entrada que limiten la participación de nuevos proponentes, y estructurar requisitos habilitantes proporcionales al mercado real, evitando direccionamiento indebido del proceso.

2.1.2 Características Principales de los Proveedores (Tamaño Empresarial y Capacidad Financiera):

Con base en información consultada en el sistema de información empresarial de la Superintendencia de Sociedades[1], los operadores de chance presentan las siguientes características financieras promedio (datos cierre fiscal 2024):

Sistema de Consulta de Información Empresarial

- **Activos totales promedio:** Entre $25.000 millones y $85.000 millones
- **Ingresos operacionales anuales:** Entre $80.000 millones y $350.000 millones
- **Patrimonio promedio:** Entre $15.000 millones y $45.000 millones
- **Índice de liquidez promedio sectorial:** 1.8 (mediana 1.5)
- **Nivel de endeudamiento promedio:** 52% (mediana 48%)
- **Rentabilidad sobre activos promedio:** 12.5%
- **Rentabilidad sobre patrimonio promedio:** 24.8%

También se pudo identificar que en el mercado hay varios potenciales oferentes que cuentan como mínimo con diez (10) años de experiencia operando el monopolio rentístico de manera sostenida, minimizando riesgos operativos, financieros y de incumplimiento contractual.

2.1.3 Ubicación Geográfica:

Los operadores principales mantienen domicilio social en las capitales departamentales donde operan (Manizales, Medellín, Pereira, Cali, Bogotá, Ibagué), con estructuras administrativas centralizadas y redes de comercialización distribuidas territorialmente.

[1] https://www.supersociedades.gov.co/

2.1.4 Esquemas de Producción y Distribución:

El modelo operativo predominante incluye:

1. **Red de puntos de venta propios:** Entre 200 y 800 puntos según tamaño del departamento.
2. **Red de tercerización:** Entre 300 y 1.200 puntos adicionales mediante contratos con comercios (tiendas, supermercados, droguerías).
3. **Canales digitales:** Plataformas web y aplicaciones móviles (implementación creciente post-pandemia).
4. **Colocadores móviles:** Entre 500 y 2.000 según departamento

Comportamiento Financiero y Solvencia: El análisis de estados financieros de los principales operadores con base a información consultada del Sistema de Información y Reporte Empresarial de la Supersociedades, revela:

- **Capital de trabajo neto promedio:** $8.500 millones
- **Cobertura de intereses promedio:** 8.2 veces
- **Ciclo operativo:** 15-20 días (alta rotación de efectivo)
- **Cumplimiento tributario:** 100% operadores formales registrados ante DIAN y Superintendencia Nacional de Salud

2.1.5 Caracterización de MIPYMES y de emprendimientos y empresas de mujeres en el mercado de operadores de chance:

Caracterización de MIPYMES y de emprendimientos y empresas de mujeres en el mercado de operadores de chance

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley 2069 de 2020 y en los artículos 2.2.1.2.4.2.14 y 2.2.1.2.4.2.15 del Decreto 1082 de 2015, adicionados por el Decreto 1860 de 2021, la entidad analizó la composición del mercado de operadores del juego de apuestas permanentes o chance desde la perspectiva del tamaño empresarial y del enfoque de género, con el fin de valorar la procedencia de criterios diferenciales en favor de las MIPYMES y de los emprendimientos y empresas de mujeres en el proceso de licitación pública proyectado.

Para tal efecto, la Entidad consultó las fuentes de información disponibles en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP I y II, en los registros empresariales y societarios, y en los reportes financieros y sectoriales utilizados en este Análisis del sector, a

partir de las cuales se efectuaron las siguientes verificaciones:

a) Participación de MIPYMES en el mercado de operadores de chance.

Se revisaron los niveles de activos, ingresos operacionales, patrimonio y número de trabajadores de los operadores identificados en el numeral 2.1.1 de este documento, confrontándolos con los rangos normativos de clasificación empresarial vigentes, con el objeto de determinar si alguno de ellos se ubica en las categorías de micro, pequeña o mediana empresa no se identificó, con la información disponible, la presencia de MIPYMES ni de emprendimientos y empresas de mujeres con capacidad real para asumir la operación departamental del juego de apuestas permanentes o chance, dadas la magnitud económica, las barreras de entrada y las características técnicas y financieras del mercado, por lo cual no resulta procedente la adopción de criterios diferenciales a su favor.

De esta manera, teniendo en cuenta que, sobre los mismos operadores potenciales, No se logró identificar participación accionaria mayoritaria de mujeres durante por lo menos el último año u ocupación de por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los cargos del nivel directivo por mujeres, durante por lo menos el último año; en el estudio previo y correspondiente pliego de condiciones No se establecerán criterios diferenciales en favor de los emprendimientos y empresas de mujeres en los Documentos del Proceso.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto en el presente documento, EDSA deja expresamente indicado a los interesados que, en caso de que algún potencial proponente acredite y solicite, en los términos de la Ley 2069 de 2020 y del Decreto 1082 de 2015 (adicionado por el Decreto 1860 de 2021), que tiene la condición de MIPYME y/o de emprendimiento o empresa de mujeres, dicha circunstancia será analizada y observada por la Entidad y podrá dar lugar a la revisión y, de ser procedente, a la incorporación de los criterios diferenciales y/o medidas afirmativas aplicables en el proceso de selección, mediante las modificaciones que correspondan a los Documentos del Proceso, en el marco de la normatividad vigente, los principios de transparencia, igualdad de oportunidades y selección objetiva, y siempre que ello resulte jurídicamente viable frente al estado del procedimiento contractual.

De igual manera, no se identificaron proponentes potenciales que acreditaran la condición de empresas de personas con discapacidad en el mercado relevante de operadores de chance. Esta apreciación obedece exclusivamente a la información disponible y verificada por la entidad en el marco del proceso de estructuración, sin que ello implique afirmar la inexistencia general de tales organizaciones.

En efecto, el reciente Decreto 0287 de 2026 exige que la identificación de emprendimientos y empresas de personas con discapacidad derive de condiciones objetivamente acreditadas, tales como la titularidad, composición accionaria o la vinculación laboral de personas con discapacidad, con soportes verificables y dentro del marco del proceso de selección. En ese contexto, y atendiendo al deber de análisis del sector y de los posibles oferentes, la ausencia de identificación de proponentes con dicha acreditación en el mercado relevante de operadores de chance responde a un ejercicio objetivo de revisión de la información disponible y no a una inferencia general sobre la inexistencia de este tipo de empresas en el territorio o en otros segmentos económicos.

La conclusión anterior se adopta con fundamento en un análisis objetivo del mercado relevante y en la información consultada por la entidad, en armonía con lo dispuesto por el Decreto 0287 de 2026, el cual establece medidas afirmativas en favor de las personas con discapacidad, de los emprendimientos y de las empresas de personas con discapacidad, condicionadas a su acreditación efectiva dentro del proceso de contratación. En ese sentido, al no haberse evidenciado en el estudio de mercado proponentes que cumplieran y acreditaran dicha condición dentro del segmento analizado, no fue posible incorporar una identificación positiva de potenciales oferentes bajo esa categoría, dejando constancia de que la determinación se soporta únicamente en la información objetivamente disponible para la entidad.

No obstante, lo anterior, en correspondencia con lo dispuesto por el Art. 2.2.1.2.4.2.7.5. del Decreto 0287 de 2026, se incorporará como obligación contractual una condición especial de ejecución del contrato de concesión consistente en priorizar la contratación de personas naturales con discapacidad, lo cual, en términos del mencionado decreto se reconoce como *"Subcontratación inclusiva"* para cuando la ejecución del contrato requiera subcontratar bienes, obras, o servicios dentro de la cadena de provisión.

2.2 Segmentación del Mercado de Oferta

Aplicando la técnica de segmentación recomendada por Colombia Compra Eficiente[2], el mercado de proveedores se clasifica, así:

Criterio	Segmento A (Grande)	Segmento B (Mediano)	Segmento C (Pequeño/Entrante)
Ingresos anuales	>$200.000M	$80.000M - $200.000M	<$80.000M
Cobertura geográfica	Multi-departamental	1-2 departamentos	1 departamento

[2] Segmentación del mercado de la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente — Versión V2 del 15/08/2025, que define los criterios de segmentación (Línea de productos, Calidad, Servicio al cliente, Tecnología, Cobertura geográfica, etc.) como herramienta metodológica para el estudio de la oferta.

Puntos de venta	>1.000	500-1.000	<500
Tecnología	Plataformas robustas, IA, Big Data	Sistemas en línea estándar	Sistemas básicos
Experiencia	>15 años	8-15 años	<8 años o nuevos
Capacidad innovación	Alta (desarrollo propio)	Media (proveedores externos)	Baja (soluciones básicas)

Tabla 2. Segmentación de Operadores de Chance

Participación Aproximada por Segmento en Mercado Nacional:

- Segmento A: 45% del mercado
- Segmento B: 38% del mercado
- Segmento C: 17% del mercado (incluye entrantes potenciales)

2.3 Dinámica de Producción, Distribución y Entrega del Servicio. Cadena de Valor del Chance:

- **Planeación y diseño de planes de premios** → Operador/CNJSA (autorización)
- **Desarrollo tecnológico** → Plataformas transaccionales en línea/tiempo real
- **Red de comercialización** → Puntos físicos + canales digitales
- **Operación diaria** → Registro apuestas (24/7 según autorización)
- **Sorteos** → Utilizan resultados lotería autorizada (diaria: Medellín, Quindío, Bogotá, etc.)
- **Pago de premios** → Puntos de venta (hasta 10 SMLMV) / Oficinas centrales (superiores)
- **Liquidación y giro de rentas** → Derechos explotación (12%) y gastos administración (1%) a entidad concedente
- **Fiscalización** → Superintendencia Nacional de Salud / Coljuegos

El periodo incluye: montaje red de venta, contratación de personal, desarrollo/adaptación tecnológica, trámites ante CNJSA/Coljuegos, capacitaciones, campañas de lanzamiento.

2.4 Tendencias Tecnológicas y de Innovación en la Oferta (Digitalización Acelerada):

Desde la expedición de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1390 de 2024, el sector experimenta transformación digital obligatoria:

- **Operación 100% en línea y tiempo real:** Todos los operadores deben implementar desde el primer día de ejecución contractual sistemas que registren cada apuesta instantáneamente en servidores centrales conectados con el sistema de vigilancia de Coljuegos.

- **Formularios electrónicos:** Migración progresiva de formularios físicos (papel) a digitales (dispositivos móviles, web, aplicaciones).
- **Comercio electrónico:** Crecimiento sostenido de ventas por internet (+30% anual 2022-2025), especialmente en población urbana joven (18-35 años).
- **Inteligencia artificial y analítica de datos:** Operadores líderes implementan algoritmos para:
    - Detección de patrones de juego responsable (prevención ludopatía)
    - Identificación de transacciones sospechosas (prevención lavado de activos)
    - Optimización de inventario de puntos de venta
    - Personalización de experiencia de usuario

- **Infraestructura en la nube:** Migración de centros de datos locales a soluciones cloud híbridas (AWS, Azure, Google Cloud) con estándares ISO 27001 y certificaciones Tier IV para alta disponibilidad.

2.5 Implicaciones para el Proceso de Licitación:

Los requisitos técnicos habilitantes deben reflejar esta realidad tecnológica sin constituir barreras de entrada desproporcionadas. La exigencia de operación 100% en línea desde el día 1 es un estándar normativo obligatorio que todos los proponentes deben cumplir, independientemente de su tamaño.

Análisis de Barreras de Entrada al Mercado

Barreras Regulatorias:

- **Naturaleza jurídica:** Artículo 7 Ley 643/2001 modificado por Ley 1430/2010 exige que operadores sean personas jurídicas (sociedades comerciales, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta). Declarado exequible por Corte Constitucional (Sent. C-031/2003) por criterios de solvencia y continuidad.
- **Requisitos habilitantes financieros:** Capital de trabajo, liquidez, endeudamiento, patrimonio técnico elevados limitan acceso de empresas pequeñas o nuevas sin músculo financiero.
- **Experiencia específica:** Aunque no puede ser requisito habilitante per se (jurisprudencia del Consejo de Estado), sí es un factor que favorece a operadores establecidos.

Barreras Económicas:

- **Inversión inicial significativa:** Entre $5.000 millones y $12.000 millones para:
  - Infraestructura tecnológica (plataforma transaccional, servidores, licencias)
  - Red de puntos de venta (adecuaciones, equipos, mobiliario)
  - Capital de trabajo (fondo para pago de premios, comisiones)
  - Garantías (póliza de cumplimiento anual sobre 12% de ingresos proyectados)
- **Economías de escala:** Operadores multi-departamentales distribuyen costos fijos tecnológicos y administrativos, obteniendo ventajas de costo unitario.

Barreras de Conocimiento:

- **Know-how operativo:** Gestión de redes extensas, manejo de efectivo, control de riesgos de fraude, cumplimiento normativo especializado (LA/FT/FPADM), SIVICAL, reportes CNJSA) requiere experiencia específica.
- **Relacionamiento institucional:** Conocimiento de trámites ante CNJSA, Superintendencia Nacional de Salud, entidades concedentes.

Barreras Reputacionales:

- **Confianza del apostador:** Jugadores prefieren operadores conocidos con trayectoria de pago oportuno de premios.
- **Antecedentes:** Inhabilidades, sanciones previas, condenas por delitos contra administración pública, lavado de activos o testaferrato descalifican automáticamente.

De conformidad con lo anterior, es claro que el propio mercado presenta barreras moderadas-altas que limitan la entrada de nuevos competidores sin capacidad financiera, tecnológica y experiencia mínima. Sin embargo, la obligatoriedad de la licitación pública y los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, obligan a la Entidad a estructurar requisitos habilitantes proporcionales que no constituyan restricciones indebidas a la competencia.

2.6 Proveedores Potenciales para el Departamento de Caldas

Con base en el análisis precedente, se identifican los siguientes proveedores potenciales que podrían participar en la licitación pública para operar el chance en Caldas (2027-2032):

Operadores con Alta Probabilidad de Participación:

1. **Gana S.A.** – Operador en el departamento de Antioquia, experiencia >18 años,

capacidad financiera robusta, posibilidad de expansión.

2. **Susuerte S.A.** – Operador actual en Caldas (contrato 01-2021), experiencia >20 años, infraestructura desplegada, conocimiento del mercado local.
3. **Apostar S.A. del Risaralda** – Operador en Risaralda (colindante con Caldas), >25 años de experiencia.
4. **Apuestas Ochoa S.A. (hoy Red de Servicios del Quindío S.A.)** – Operador en Quindío
5. **Inversiones del Pacífico S.A., Superservicios del Oriente del Valle S.A., REDCOLSA, Superservicios del Centro del Valle S.A., Superservicios del Valle S.A.** - Operador en Valle del Cauca >25 años de experiencia en promedio.
6. **Sociedad Grupo empresarial en Línea S.A.** – Operador Cundinamarca tecnología avanzada, modelo escalable.

Operadores con Probabilidad Media de Participación: Entre 6 a 8 Operadores regionales medianos de departamentos circunvecinos o con interés estratégico en el Eje Cafetero (Tolima, Huila, Cauca).

Estimación de Pluralidad Oferentes: Con base en el análisis de oferta, la Entidad estima razonablemente que entre **4 y 7 proponentes** podrían presentar ofertas, lo cual garantiza competencia efectiva en el proceso licitatorio.

2.7 Estudio de la Demanda

El juego del chance representa alrededor del 67% de las ventas de los juegos territoriales, lo que confirma una demanda estructural alta dentro del portafolio territorial y su relevancia para transferencias a salud.

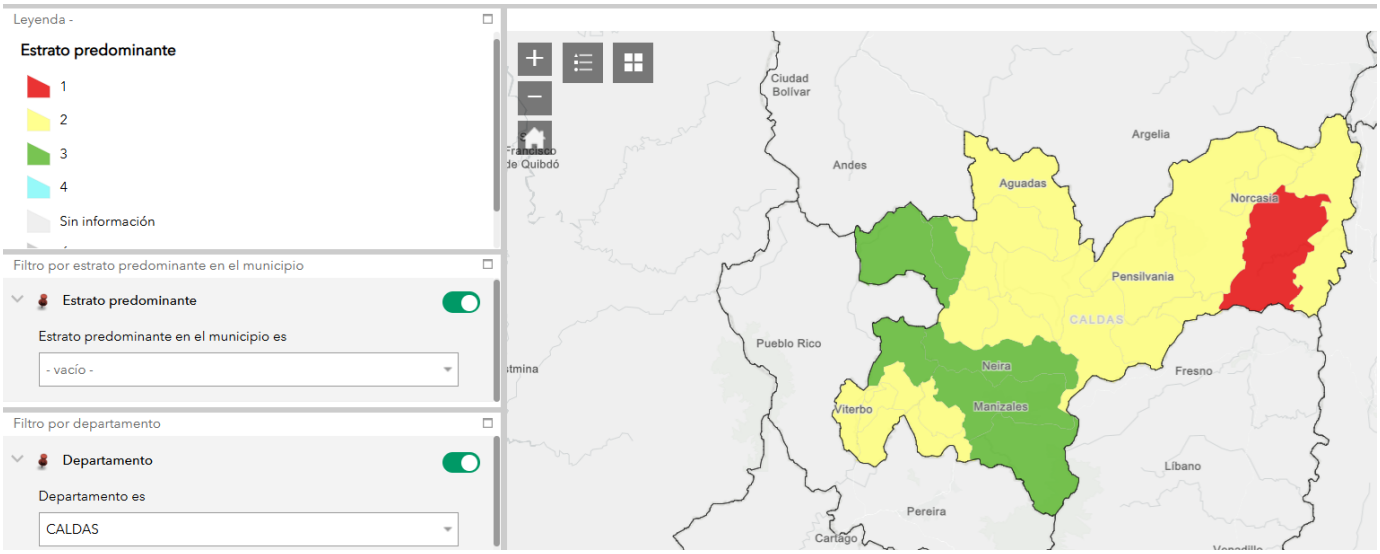
2.7.1 Características del Mercado de Apuestas en el Departamento de Caldas. Contexto Demográfico:

- **Población total Caldas (proyección DANE 2026):** 1.056.839 habitantes
- **Hombres:** 511.795 habitantes
- **Mujeres:** 545.044 habitantes
- **Población adulta (+18 años):** 824.995 personas (78%)
- **Municipios:** 27 (Manizales como capital y eje económico ha concentrado históricamente aproximadamente el 40% al 45% de la población total de Caldas)[3].

[3] PPED-AreaSexoEdadDep-2018-2050_VP.xlsx

2.7.2 Contexto Socioeconómico:

- **Estratificación predominante:** Estratos 1, 2 y 3.



Fuente: https://experience.arcgis.com/experience/ec398a8939b7403aac930313f022d1dc/page/Estrato-predominante

- **Tasa de ocupación (TO) y Tasa de desocupación (TD) para la ciudad de Manizales, capital del Departamento de Caldas.[4].**

Manizales A.M.
Serie trimestral 2007 - 2026

Concepto	2025												2026
	- Ene 25	Dic 24 - Feb 25	Ene - Mar	Feb - Abr	Mar - May	Abr - Jun	May - Jul	Jun - Ago	Jul - Sep	Ago - Oct	Sep - Nov	Oct - Dic	Nov 25 - Ene 26
% población en edad de trabajar	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,1	84,2
Tasa Global de Participación (TGP)	60,0	60,2	60,7	60,3	60,6	61,3	62,4	62,6	63,3	62,9	63,1	62,4	61,9
Tasa de Ocupación (TO)	54,2	53,9	54,4	54,1	54,7	55,8	57,1	57,4	58,1	57,7	58,6	57,8	57,2
Tasa de Desocupación (TD)	9,6	10,4	10,4	10,2	9,7	9,0	8,5	8,3	8,2	8,2	7,2	7,4	7,7
Tasa de Subocupación (TS)	4,0	3,7	3,5	3,9	4,1	4,9	5,0	4,5	4,0	3,8	4,0	4,7	4,5
Población total	505	506	506	507	507	508	508	509	509	510	510	511	511
Población en edad de trabajar (PET)	425	425	426	426	427	427	427	428	428	429	429	430	430
Fuerza de trabajo	255	256	258	257	258	262	267	268	271	270	271	268	266
Población ocupada	230	229	232	231	233	238	244	246	249	248	252	248	246
Población desocupada	24	27	27	26	25	24	23	22	22	22	19	20	20
Población fuera de la fuerza de trabajo	170	169	167	169	168	165	161	160	157	159	158	162	164
Población subocupada	10	9	9	10	11	13	13	12	11	10	11	13	12
Fuerza de trabajo potencial	12	13	12	10	12	13	14	12	12	11	11	9	11

Fuente: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo

El chance es un juego de apuestas de bajo valor unitario (desde $200 por apuesta) con alta frecuencia de juego (sorteos diarios), lo que lo convierte en un producto de consumo masivo accesible para población de ingresos medios y bajos. La concentración urbana favorece la densidad de puntos de venta, mientras que el sector rural requiere estrategias de capilaridad (colocadores móviles, digitales).

2.7.3 Perfil del Apostador de Chance en Caldas

Con base en el estudio "Perfil del Apostador Colombiano 2023" elaborado por Contrato Humano S.A.S. para Coljuegos (disponible en: https://www.coljuegos.gov.co/publicaciones/306308/perfil-del-apostador-colombiano), se identifican las siguientes características del apostador en Caldas:

Características Demográficas:

- **Género:** 58% hombres, 42% mujeres
- **Edad predominante:** 35-55 años (48%), seguido por 25-34 años (28%)
- **Nivel educativo:** Secundaria completa (52%), técnico/tecnológico (28%), universitario (15%)
- **Ocupación:** Trabajadores independientes (38%), empleados formales (35%), amas de casa (18%)

Patrones de Consumo:

- **Frecuencia de juego:**
  - Diaria: 22%
  - 3-4 veces por semana: 35%
  - 1-2 veces por semana: 28%
  - Ocasional (quincenal/mensual): 15%
- **Valor promedio por apuesta:** $3.500 - $8.000
- **Gasto mensual promedio en chance:** $48.000 - $95.000
- **Momento preferido de apuesta:** Mañana (45%), tarde (38%), noche (17%)
- **Lugar preferido de juego:** Tiendas de barrio (48%), puntos especializados (32%), supermercados/droguerías (15%), internet (5% - creciente)

Motivaciones de Juego:

1. Expectativa de premio mayor (65%)
2. Entretenimiento/distracción (48%)
3. Tradición/rutina (38%)
4. Apoyo a causas sociales (salud pública) (22%)
5. Facilidad de acceso (18%)

Comportamiento ante Juego Ilegal:

- **Conoce existencia de chance ilegal:** 68%
- **Ha jugado chance ilegal alguna vez:** 34%

- **Razones de juego ilegal:**
  - Mayores premios ofrecidos (58%)
  - Cercanía/facilidad de acceso (28%)
  - Desconocimiento de diferencia legal/ilegal (14%)

Preferencia por Operación Legal:

- **Prefiere juego legal:** 73%
- **Razones preferencia legal:**
  - Seguridad en pago de premios (82%)
  - Contribución a salud pública (58%)
  - Confianza en supervisión estatal (45%)

2.7.4 Demanda Histórica del Juego de Chance en Caldas. Ingresos Brutos por Ventas de Chance – Departamento de Caldas (2020-2025):

Departamento	Número de contrato	Fecha de suscripción	Fecha de inicio de operación	Fecha de finalización del contrato	Valor año 1	Valor año 2	Valor año 3	Valor año 4	Valor año 5
Caldas	Contrato de operación 8/9/2006	8/09/2006	11/09/2006	31/12/2006	Cuantia indeterminada pero determinable (409,548,098)				
Caldas	001-2006	20/12/2006	1/01/2007	31/12/2011	7.386.972.321	8.546.459.586	9.887.944.382	11.439.993.733	13.235.658.652
Caldas	001-2011	20/12/2011	1/01/2012	31/12/2016	6.717.356.464	6.918.877.157	7.126.443.472	7.340.236.777	7.560.443.880
Caldas	001-2016	18/11/2016	1/01/2017	3/02/2022	9.267.712.261	9.545.743.629	9.832.115.939	10.127.079.416	10.430.891.798
Caldas	001-2021	13/08/2021	4/02/2022	3/02/2027	12.298.149.432	12.442.320.447	12.919.293.757	13.094.161.798	2.259.835.757

Tabla No. 3. Histórico de Contratos de Concesión de Chance – EDSA

2.7.5 Valor Contractual del Proceso de Licitación:

Conforme artículo 24 de la Ley 643 de 2001, modificado por Ley 1955 de 2019: "(…) *Para los pliegos de condiciones, la legalización y la tasación de las garantías anuales de los contratos de concesión, el valor contractual será el 12% de los ingresos brutos del juego de chance de los últimos 5 años. La garantía de cumplimiento se constituirá por los concesionarios, por períodos sucesivos de un (1) año durante la vigencia de los contratos de concesión, con base en el valor del contrato por cada año, con la obligación de obtener la correspondiente prórroga con anticipación al vencimiento de la garantía en la etapa respectiva. (…)".*

Cálculo Valor Contractual:

Con respecto al contrato de concesión que se encuentra en ejecución (contrato 001 – 2021) por parte de la empresa SUSUERTA S.A., los ingresos brutos de la operación de apuestas

permanentes en los últimos 60 meses por parte del concesionario actual, es la siguiente:

INGRESOS BRUTOS Y CÁLCULO DEL 12 %			
AÑO	**PERIODO**	**INGRESOS BRUTOS**	**12% DE LOS INGRESOS BRUTOS**
1	Enero 2021 - Diciembre 2021	$ 83.879.749.951	$ 10.065.569.994
2	Enero 2022 - Diciembre 2022	$ 102.484.578.604	$ 12.298.149.432
3	Enero 2023 - Diciembre 2023	$ 103.686.003.728	$ 12.442.320.447
4	Enero 2024 - Diciembre 2024	$ 107.660.781.312	$ 12.919.293.757
5	Enero 2025 - Diciembre 2025	$ 109.118.014.986	$ 13.094.161.798
TOTAL		**$ 506.829.128.581**	**$ 60.819.495.428**

- Ingresos brutos últimos 5 años (2021-2025, valores reales): $506.829.128.581
- 12% de ingresos brutos: $60.819.495.428

Este es el valor contractual oficial para efectos del presente proceso de licitación pública.

2.7.6 Comportamiento del Gasto Histórico de EDSA

De conformidad con la metodología de análisis de demanda establecida en la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente, se procede a analizar el comportamiento del gasto histórico de la EMPRESA DEPARTAMENTAL PARA LA SALUD – EDSA E.I.C.E. en la contratación del servicio de operación del juego de apuestas permanentes o chance.

Fuentes de Información Consultadas:

1. Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP I y SECOP II
2. Registros contables y financieros internos de EDSA E.I.C.E.
3. Informes de interventoría y supervisión contractual
4. Boletines estadísticos del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA)
5. Reportes de la Superintendencia Nacional de Salud

Histórico de Contrataciones (2006-2021)

La ENTIDAD ha celebrado los siguientes contratos de concesión para la operación del juego de apuestas permanentes en el Departamento de Caldas:

Periodo	Contrato	Concesionario	Modalidad Selección	Valor Contractual	Plazo
2007-2011	Concesión 001 - 2007	Susuerte S.A.	Licitación Publica	50.497.028.674	5 Años
2012-2016	Concesión 001 - 2012	Susuerte S.A.	Licitación Publica	35.663.357.750	5 Años
2017-2021	Concesión 001 - 2016	Susuerte S.A.	Licitación Publica	49.203.543.043	5 Años
2022-2027	Concesión 001 - 2021	Susuerte S.A.	Licitación Publica	44.831.258.564	5 Años

Tabla 4. Histórico de Contratos de Concesión de Chance – EDSA

3. PERSPECTIVA TÉCNICA

En cumplimiento del deber de análisis del sector, la presente sección documenta (i) el análisis técnico y operativo aplicable al mercado y a la operación del juego de apuestas permanentes o chance (en línea y tiempo real) y (ii) las implicaciones de dicho análisis en requisitos técnicos mínimos y criterios de evaluación, con el fin de asegurar continuidad del servicio, escalabilidad, seguridad, auditabilidad y capacidad operativa, bajo parámetros verificables.

3.1 Análisis técnico del sector

3.1.1. Parámetro tecnológico esencial: operación en línea y en tiempo real (100%)

Con sujeción a lo establecido por el Decreto 1068 de 2015, modificado por el artículo 7 del Decreto 1390 de 2024, el proponente adjudicatario del contrato de concesión tendrá la obligación de operar el juego de chance en el Departamento de Caldas a través del mecanismo de operación sistematizado en línea y en tiempo real en el CIENTO POR CIENTO (100%) de las operaciones a partir del primer día de ejecución del contrato, mediante el uso de formularios físicos o electrónicos conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 2294 de 2023, y utilizando Internet para su comercialización.

En cumplimiento del artículo 6° del Decreto 1390 de 2024, el concesionario deberá garantizar la conexión en tiempo real con la entidad y con el sistema de vigilancia que determine la autoridad competente[5].

Para efectos de la operación en línea y tiempo real el procedimiento informático y tecnológico de la apuesta en un canal de venta debe efectuarse a través de un mecanismo sistematizado que inmediatamente registra la apuesta, la cual es reportada a un sistema de información centralizado. Esto supone que la transacción correspondiente no puede ser almacenada en la

[5] En ese sentido, el parágrafo 2 del Art. 2.7.2.4.9 del Decreto 1068 de 2015, señala: "Las obligaciones del concesionario sobre el mecanismo de explotación sistematizado en línea y en tiempo real deberán incluirse en los pliegos de condiciones del proceso licitatorio correspondiente y estipularse en la respectiva minuta contractual. No obstante, si no estuvieren expresamente estipuladas se entienden incorporadas tácitamente".

respectiva terminal o equipo móvil para su posterior procesamiento.

El concesionario deberá suministrar a la EDSA los equipos de cómputo, el software licenciado y la capacitación correspondiente, necesarios para efectuar el control y seguimiento a la colocación de apuestas permanentes por el mecanismo sistematizado en línea y en tiempo real, y encargarse del mantenimiento y las actualizaciones necesarias[6].

El juego de chance en línea y tiempo real tendrá que estar en conexión con la entidad que determine el reglamento.

Justificación técnica (riesgo/impacto):

Este parámetro determina la arquitectura mínima del sistema (transaccionalidad inmediata, centralización y no almacenamiento local), lo que impone exigencias de conectividad, disponibilidad, escalabilidad, continuidad y seguridad. Su incumplimiento materializa riesgos críticos: interrupción del servicio, pérdida de integridad y trazabilidad de las apuestas, fraude, y fallas de control y seguimiento por parte de la Entidad y el sistema de vigilancia.

Medición/verificación (regla general):

Se verificará mediante evidencia documental y validación técnica de los componentes mínimos (red de mercadeo, conectividad, software/hardware, centros de datos) y, cuando el documento lo prevé, mediante verificaciones por parte de la Entidad concedente (certificaciones y visitas técnicas).

3.1.2. Condiciones técnicas y operativas (enfoque sectorial de conectividad, seguridad, escalabilidad y no intrusión)

El artículo 2.7.2.6.5. del Decreto 1068 de 2015 determina las condiciones técnicas y operativas, en los siguientes términos:

Consideraciones técnicas

- Las transacciones (apuestas) realizadas deben ser transmitidas al sistema central de información de la entidad que indique el reglamento en línea y tiempo real.
- Los enlaces de comunicación deben proveer alta disponibilidad y confiabilidad y se deben considerar en el diseño aspectos tales como redundancia y acuerdos de nivel de servicio.

- El sistema debe ser lo menos intrusivo posible a la infraestructura que los concesionarios tienen instalada.
- El sistema debe cumplir con las especificaciones suficientes de redundancia a nivel de la infraestructura, tales como hardware, software, data center y personal calificado, entre otras.
- El sistema debe soportar la carga de transacciones y debe ser escalable de manera que mantenga sus condiciones de operatividad y funcionalidad en la medida que aumente la cantidad de información transmitida hacia el sistema central de información.
- El sistema debe garantizar la seguridad de la información transmitida extremo a extremo mediante técnicas de seguridad apropiadas de manera que la información no se vea comprometida ni sea susceptible de fraude.
- La seguridad de la información transmitida entre los puntos de venta del concesionario y su infraestructura de información central será responsabilidad del concesionario. La Superintendencia Nacional de Salud establece esquemas de auditoría que le permiten hacer control de esta responsabilidad.
- La seguridad de la información transmitida desde el concesionario a la entidad que determine el reglamento será garantizada por la entidad receptora; los métodos de seguridad empleados para esto deben ser definidos a nivel de diseño del sistema y se deben implementar esquemas de auditoría para realizar control a este aspecto.
- Deben definirse esquemas de seguridad física para los equipos del sistema a implementar de manera que no se vea comprometida su integridad ni operatividad.
- El sistema a implementar debe contener funcionalidades que permitan hacer consultas por diferentes vías, análisis en tiempo real de la información, generación de reportes, de datos estadísticos, entre otros, con el fin de que la información adquirida impacte de manera positiva en el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de la entidad que determine el reglamento y de la entidad cuando sea del caso.

Condiciones operativas

- El sistema a implementar debe evitar que se impacten de manera negativa las operaciones de los concesionarios, generando situaciones, tales como: retardos en las transacciones, sobrecarga de recurso en equipos y otras circunstancias que puedan afectar el juego de las apuestas permanentes.
- El sistema no debe limitar la expansión del juego de chance, ni el otorgamiento de nuevas concesiones. Se deben establecer mecanismos que permitan determinar su estado de integración, los riesgos técnicos y operativos que puedan presentarse, y permitir hacer las recomendaciones pertinentes para mitigarlos.
- Sin perjuicio de la información que sea requerida y de las auditorías que puedan

realizarse, la interacción del sistema con los concesionarios debe limitarse a la recepción de información sin interferir de manera alguna en el proceso de venta.

- La entidad competente podrá hacer uso de la infraestructura de canales de comunicación con los que cuenta el estado para la interconexión con los concesionarios, siempre y cuando estos canales se presenten como una opción viable y cumplan con los parámetros de calidad y seguridad definidos para el sistema.
- La entidad competente podrá contratar servicios e infraestructura que hagan parte del sistema (data centers, data warehousing, auditoría, soporte técnico, etc.) siempre que se cumpla con los parámetros de diseño, calidad y seguridad requeridos.
- La implementación del sistema estará sujeta a la penetración de la infraestructura de comunicaciones a nivel nacional, ya sea de operadores privados o de canales de comunicación del Estado.
- Cuando exista falla en los elementos del sistema, esta no deberá afectar de manera alguna la operación del concesionario. Para este efecto, la entidad competente señalará el procedimiento a seguir.

Para una correcta comprensión de las condiciones operativas estipuladas en el presente numeral, debe tenerse en cuenta que la función de vigilancia corresponde al Consejo Nacional del Juegos de Suerte y Azar (Decreto Ley 4144 de 2011). La Superintendencia Nacional de Salud, mediante contrato de comodato, entregó la administración del Sistema de Vigilancia y Control de Apuestas en Línea (SIVICAL) a Coljuegos - Vicepresidencia de Desarrollo Organizacional, entidad que ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

3.1.3 Justificación técnica (derivación hacia requisitos):

De estas condiciones se derivan cuatro necesidades técnicas mínimas para el proceso de selección:

I. **COBERTURA OPERATIVA Y RED DE MERCADEO** (presencial y digital) para comercialización efectiva desde el primer día.
II. **CONECTIVIDAD Y ESCALABILIDAD** (capacidad de transacciones y baja latencia) para no impactar la operación ni generar retardos.
III. **SEGURIDAD LÓGICA Y PERIMETRAL** (firewall/WAF y controles nivel 7 o superior) para mitigar fraude y asegurar integridad/confidencialidad.
IV. **CONTINUIDAD DEL SERVICIO** (alta disponibilidad, redundancia y centros de datos principal y alterno) para asegurar operación 7x24 y recuperación ante fallas.

3.2. Implicaciones del análisis técnico en los requisitos mínimos (habilitantes) y su

acreditación

Los siguientes requisitos constituyen mínimos técnicos para asegurar la operación en línea y tiempo real, y su cumplimiento será verificado con soportes objetivos. Tampoco serán objeto de calificación las propuestas que no cumplan con las especificaciones técnicas mínimas y los requerimientos técnicos mínimos.

3.2.1. Cobertura operativa (Red de Mercadeo)

La capacidad técnica mínima requerida debe contemplar una red de mercadeo que permita la comercialización del juego de chance.

Para los efectos de este proceso se debe entender por red de mercadeo, las agencias como establecimientos comerciales autorizados por la concedente y que operan a través de puntos de venta con dispositivos fijos y móviles, que pondrá en funcionamiento el concesionario a partir del primer día de ejecución del contrato de concesión en el Departamento de Caldas, así como la totalidad de colocadores o comercializadores directos e indirectos que atenderá los puntos de venta totales.

Justificación técnica (riesgo/impacto):

La operación en línea y tiempo real exige capacidad instalada y desplegada desde el primer día; sin red mínima de mercadeo se materializa riesgo de incumplimiento operativo inicial, afectación a la continuidad, disminución de colocación y debilitamiento del control.

A. Puntos de venta fijos Propios

El concesionario deberá operar el juego de chance en la totalidad de los municipios del Departamento de Caldas, como mínimo en **300 (TRECIENTOS) puntos de venta fijos propios**.

El proponente deberá presentar una relación de los puntos de venta fijos propios disponibles para la venta de chance en el Departamento, con indicación del nombre del punto, municipio y dirección. Estos puntos de venta fijos propios estarán adscritos a las agencias y su registro formal se realizará ante EDSA E.I.C.E una vez inicie la ejecución del contrato, conforme al Decreto 1068 de 2015.

Para la acreditación de este requisito, el proponente deberá tener en cuenta la distinción legal entre Agencias (registro en Cámara de Comercio) y Puntos de Venta Fijos propios (registro ante

la Entidad), presentando la relación de ubicaciones disponibles que sumen la cantidad mínima exigida y teniendo en cuenta lo siguiente:

AGENCIAS: Deberá acreditar la existencia (o compromiso de apertura respaldado con los documentos que acredite que tiene en calidad de propietario, poseedor o tenedor del inmueble donde operará) de una Agencia en cada municipio. Las Agencias son los únicos establecimientos que deben contar con matrícula mercantil en la Cámara de Comercio.

PUNTOS DE VENTA: El proponente soportará la disponibilidad de la red con la copia del certificado de tradición (para inmuebles propios), contrato de arrendamiento, o promesa de contrato o contrato de colocación, aclarando que no se exigirá certificado de Cámara de Comercio individual por punto de venta, salvo para las Agencias principales.

Medición/verificación (cómo se comprueba): Relación nominal de puntos (nombre, municipio, dirección) + soportes de disponibilidad (certificado de tradición/arrendamiento/promesa/contrato de colocación) y prueba documental de existencia o compromiso de apertura de Agencia por municipio con soporte de tenencia del inmueble.

B. Puntos de Venta Fijos Tercerizados

El concesionario deberá operar el juego de chance en la totalidad de los municipios del Departamento, como mínimo en **400 (CUATROCIENTOS)** puntos de venta fijos tercerizados, que refieren específicamente al total de puntos de venta físicos operados indirectamente por el concesionario para la comercialización de las apuestas permanentes o chance.

El proponente deberá presentar una relación de los puntos de venta fijos del canal indirecto disponibles para la venta de chance en el Departamento, con indicación del municipio y su dirección.

El proponente soportará la disponibilidad de la red con la copia del contrato de colocación de apuestas, o promesa de contrato de colocación de apuestas.

Justificación técnica: Permite apalancar cobertura territorial reduciendo riesgo de insuficiencia de red, especialmente, frente a expansión y operación continua.

Medición/verificación: Relación de puntos tercerizados (municipio, dirección) + contratos o promesas de contrato de colocación.

C. Dispositivos móviles y fijos

El proponente deberá contar por lo menos con **700 (SETECIENTOS)** dispositivos móviles o fijos en el Departamento. Los dispositivos móviles y fijos se acreditarán mediante la relación de los equipos que se emplearán, aportando factura de compra, contrato de arrendamiento, leasing, comodato, inventario certificado por el revisor fiscal o representante legal según aplique, o carta de intención que demuestre la disponibilidad de los equipos para el inicio del contrato.

Justificación técnica: Los dispositivos son el punto de captura transaccional; su suficiencia impacta tiempos de respuesta, disponibilidad del canal y evita cuellos de botella operativos.

Medición/verificación: Relación de equipos + soportes de propiedad/tenencia/disponibilidad (factura, arrendamiento, leasing, comodato, inventario certificado o carta de intención).

D. Puntos de venta digitales

El proponente deberá demostrar la existencia de su página web o APP transaccional a través de la cual se realiza la comercialización de las apuestas permanentes o chance. Se acreditará mediante certificación del representante legal y revisor fiscal, en conjunto con algunos de los siguientes documentos: (i) certificado del proveedor tecnológico o desarrollador web, (ii) Certificado de registro del dominio o contrato con la pasarela de pagos.

Justificación técnica: El canal digital fortalece continuidad, accesibilidad y diversificación de canales; reduce exposición a fallas del canal exclusivamente físico.

Medición/verificación: Certificación representante legal + revisor fiscal, y al menos uno de los documentos señalados (proveedor/desarrollador; registro de dominio; contrato con pasarela de pagos).

E. Colocadores que atenderán los puntos de venta totales y dispositivos móviles

La operación del juego de chance se realizará **como mínimo con 1000 (MIL) colocadores**. El proponente deberá presentar una relación de colocadores disponibles, indicando el nombre y su identificación, soportados con la copia del contrato de colocación, la promesa de contrato de colocación o contrato laboral para el colocador dependiente.

Justificación técnica: Asegura capacidad humana mínima para operación continua de la red, atención al usuario y ejecución desde el primer día; mitiga riesgo de operación incompleta por falta de personal.

Medición/verificación: Relación nominal e identificación + contratos / promesas de contrato / contratos laborales, según aplique.

3.2.2. Capacidad tecnológica (Conectividad) – requisitos mínimos habilitantes y verificables

El proponente deberá acreditar una capacidad mínima tecnológica, directamente o a través de su operador tecnológico que contempla la capacidad de procesamiento de datos, el software transaccional y un centro de cómputo. Así mismo, deberá acreditar como requisito habilitante un hardware de seguridad "firewall " debidamente licenciado.

Justificación técnica (riesgos y medidas): La operación 100% en tiempo real depende de conectividad, baja latencia, seguridad perimetral y continuidad del centro de cómputo. La falta de estos componentes materializa riesgo de interrupción, fraude, pérdida de integridad, y afectación a la supervisión y control.

a) Operación en línea y tiempo real (Habilitante)

La operación tiene que ser ciento por ciento en línea, conforme a lo dispuesto por el Decreto 1390 de 2024, Artículo 7 que modifica el artículo 2.7.2.4.9 del Decreto 1068 de 2015, lo cual debe ser certificado por el operador tecnológico. Este aspecto no otorgará puntaje, pero habilita o inhabilita la propuesta para continuar evaluando los aspectos técnicos. Se evaluará con HABILITADO o NO HABILITADO.

Justificación técnica: Es condición estructural del modelo tecnológico del chance; sin ella no existe trazabilidad ni control en tiempo real.

Medición/verificación: Certificación del operador tecnológico. Resultado: HABILITADO / NO HABILITADO.

b) Capacidad de procesamiento

El proponente deberá ofertar un software capaz de soportar mínimo 56.000 (CINCUENTA Y SEIS MIL) transacciones por minuto. Se acreditará mediante certificación del fabricante, desarrollador del software u operador tecnológico en donde conste el método de valoración utilizado para calcular el número de transacciones por minuto.

Justificación técnica: Deriva del deber de escalabilidad y soporte de carga transaccional; mitiga riesgo de congestión, caídas del sistema o degradación del servicio en picos.

Medición/verificación: Certificación del fabricante / desarrollador / operador tecnológico, con constancia del método de valoración del indicador "transacciones por minuto".

c) Software transaccional (medición de rapidez)

Se evaluará la velocidad de atención final al cliente, otorgándole calificación a la rapidez de respuesta del software transaccional y se medirá como el tiempo que transcurra entre la captura de la información en las terminales móviles y fijas y la impresión del formulario. el proponente deberá acreditar que la respuesta del software transaccional en ningún momento podrá ser superior a **CINCO (5) segundos.**

Este ítem se acreditará con la certificación del proveedor actualizada, desarrollador del software u operador tecnológico en donde indique el método utilizado, la configuración de comunicación en la que se realizó la prueba, el promedio de velocidad de la transacción y el número de pruebas realizadas.

Justificación técnica: Asegura que el sistema no sea intrusivo ni genere retardos que afecten venta y operación; mitiga riesgo operativo de colas, pérdida de ventas y afectación reputacional.

Medición/verificación: La medición se define por el propio requisito: tiempo entre captura e impresión. La acreditación se realiza mediante certificación (actualizada) que indique: método, configuración de comunicación, promedio de velocidad y número de pruebas.

Criterio de evaluación: Se otorgará calificación a la rapidez, con base en el resultado acreditado, según escala que se defina en el pliego de condiciones, manteniendo el umbral máximo de 5 segundos como condición exigible.

d) Hardware de seguridad (perímetro y aplicaciones)

El proponente deberá certificar que posee hardware especializado en seguridad que cuente con un sistema firewall capa o nivel siete (7) o superior, con redundancia para la red perimetral y la red interna, además de un firewall de aplicaciones web igualmente nivel 7 o superior.

Este ítem se acreditará mediante la descripción detallada del método utilizado de filtrado y la presentación de facturas o contratos de arriendo o cualquier método de contratación que demuestre la tenencia por parte del proponente del hardware y software utilizado.

Justificación técnica: Controla el riesgo de intrusión y fraude (seguridad extremo a extremo), y protege tanto la red perimetral como la interna y el canal web (WAF), alineado con exigencias de seguridad de la información.

Medición/verificación: Certificación de posesión + descripción detallada del método de filtrado + evidencia de tenencia (facturas/contratos/arriendo u otro método de contratación).

e) Centro de datos principal (mínimos técnicos)

El proponente garantizará un centro de datos principal en donde se centralicen los servidores de aplicación, los servidores Web, las bases de datos y los servidores de comunicación, los cuales deben cumplir como mínimo con las siguientes características técnicas:

- ✓ Seguridad Tecnológica. FIREWALL y/o WAF. (Dispositivo Físico o Virtual).
- ✓ Nivel de Seguridad para Acceso físico al Centro de Datos.
- ✓ Servidores en Alta Disponibilidad redundantes (7x24 los 365 días del año). Con dos fuentes de energía, doble tarjeta de red de datos, procesador para servidor y arreglo de discos duros en tecnología SSD, que garantice el almacenamiento de todas las apuestas realizadas durante la concesión.
- ✓ Cableado estructurado con cubiertas y sus protecciones respectivas.
- ✓ Sistema de detección y alarma de incendios.
- ✓ Sistemas de iluminación.
- ✓ Sistemas de monitoreo y seguridad.
- ✓ Sistema de aire acondicionado.
- ✓ Unidad de Respaldo de Energía para todo el conjunto de hardware alojado.
- ✓ Certificación Tier IV o superior.
- ✓ Certificación en ISO-27001.

Estas características serán acreditadas por el proponente mediante certificaciones, las cuales podrán ser verificadas por la entidad.

Justificación técnica: Asegura continuidad 7x24, integridad de datos, seguridad física y lógica, así como estándares de calidad/seguridad (Tier e ISO), reduciendo riesgo de indisponibilidad, pérdida de información y eventos físicos (incendios, fallas energéticas).

Medición/verificación: Acreditación por certificaciones; verificación por la entidad concedente conforme se prevé (validación de certificaciones).

f) Centro de datos de respaldo (redundancia y recuperación)

El proponente deberá garantizar que contará con un sistema alterno de respaldo redundante que, en caso de fallas, permita la rápida recuperación de los datos de las ventas de apuestas permanentes o chance, así como el soporte de la operación mientras se restablece el funcionamiento del centro de datos principal.

El centro de datos de respaldo debe cumplir como mínimo con las características técnicas del centro de datos principal.

Estas características serán acreditadas por el proponente mediante certificaciones, las cuales podrán ser verificadas por la entidad concedente mediante visitas técnicas efectuadas a las instalaciones del proponente o donde se encuentren ubicados los centros de datos principal y de respaldo relacionados por el mismo.

3.3. Reglas de evaluación técnica y condición de permanencia en el proceso

1. **Habilitante sin puntaje:** "Operación en línea y tiempo real (100%)" se evalúa como HABILITADO/NO HABILITADO y habilita o inhabilita la propuesta para continuar con evaluación técnica.
2. **Factor técnico evaluable:** "Software transaccional (rapidez de respuesta)", medido como el tiempo entre captura e impresión, con umbral máximo de 5 segundos y calificación asociada a la rapidez, soportada por certificación conforme lo indicado.
3. **Regla de exclusión por mínimos técnicos:** Tampoco serán objeto de calificación las propuestas que no cumplan con las especificaciones técnicas mínimas y los requerimientos técnicos mínimos.

3.4. Riesgos operacionales asociados (síntesis) y correspondencia con requisitos

Sin incorporar nuevos requisitos, se deja constancia de la correspondencia lógica entre riesgos técnicos-operacionales y los mínimos exigidos:

- **Riesgo de indisponibilidad/caídas:** mitigado con centros de datos principal y de respaldo, alta disponibilidad 7x24 y respaldo de energía.
- **Riesgo de congestión/retardos:** mitigado con capacidad de 56.000 transacciones/minuto y tiempo máximo de respuesta de 5 segundos.
- **Riesgo de fraude/ciberincidentes:** mitigado con firewall nivel 7 o superior, WAF y certificación ISO-27001/Tier IV o superior (según se exige).

- **Riesgo de operación incompleta territorialmente:** mitigado con red mínima (puntos propios/tercerizados), dispositivos y colocadores mínimos, más canal digital.

4.PERSPECTIVA FINANCIERA

En cumplimiento del deber de análisis del sector, la entidad desarrolla la presente perspectiva financiera. Dado que el contrato de concesión del juego de apuestas permanentes (chance) supone una operación con alto flujo de recaudo y obligaciones de pago, con riesgos de liquidez y solvencia que deben mitigarse desde la etapa de planeación mediante requisitos habilitantes proporcionales al mercado.

Finalidad del análisis financiero:

La capacidad financiera se entiende como la disponibilidad de recursos (activos corrientes, flujos de caja, acceso a crédito) que permiten al proponente cumplir oportunamente con las obligaciones de corto y mediano plazo derivadas de la operación del juego de chance. Esta capacidad se evalúa mediante indicadores de liquidez, solvencia y eficiencia operativa.

La evaluación de la capacidad financiera es esencial en un contrato de concesión de monopolio rentístico porque:

(i) identifica riesgos financieros críticos de la operación (liquidez para pago oportuno de premios, estabilidad operativa, sostenibilidad del negocio y cumplimiento de obligaciones económicas asociadas a la concesión), y (ii) traducir dichos riesgos en requisitos verificables que permitan evaluar la aptitud financiera mínima de los proponentes, sin restringir injustificadamente la competencia.

De conformidad con las metodologías y recomendaciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, consignadas en la Guía para la Elaboración de Estudios del Sector (versiones 2022 y 2025), el presente numeral desarrolla un análisis financiero que:

a) Identifica las características económicas del mercado del chance y del concesionario actual;
b) Extrae métricas de desempeño financiero, solvencia y rentabilidad aplicables al sector;
c) Justifica, mediante análisis cuantitativo y cualitativo, los umbrales habilitantes que permiten evaluar la capacidad financiera y capacidad organizacional de los proponentes;
d) Vincula dichos umbrales con los riesgos contractuales, la magnitud de la concesión y los objetivos de eficiencia y máximo valor por dinero del monopolio rentístico.

4.1 Contexto económico de la concesión (Tamaño del mercado y volumen de operación)

El mercado de apuestas permanentes en Caldas se caracteriza por:

- ✓ Ventas brutas anuales superiores a CIEN MIL MILLONES DE PESOS (COP $100.000.000.000) durante los últimos tres años.
- ✓ Base poblacional adulta de aproximadamente 820.000 personas mayores de 18 años (proyecciones DANE 2025).
- ✓ Consumo per cápita estimado de $130.000 pesos anuales por adulto, el cual se corresponde con un indicador de intensidad de consumo y saturación relativa del mercado.
- ✓ Valor contractual estimado que se calcula conforme al artículo 24 de la Ley 643 de 2001 (modificado por artículo 60 de la Ley 1955 de 2019) como el 12% de los ingresos brutos de los últimos 5 años, ascendiendo aproximadamente a más de doce mil millones de pesos anuales (COP $12.000.000.000).
- ✓ Vigencia del contrato por cinco (5) años, prorrogables por una única ocasión por cinco (5) años más, para un máximo de diez (10) años (artículo 159, Ley 2294 de 2023).

4.2 Obligaciones financieras del concesionario

El marco regulatorio establece las siguientes obligaciones financieras:

- ➢ **Derechos de explotación:** 12% de ingresos brutos mensuales, pagaderos en los primeros 5 días hábiles de cada mes (artículos 23 de la ley 643 de 2001 y 2.7.2.5.1 del Decreto 1068 de 2015, modificado por Decreto 1494 de 2021).
- ➢ **Gastos de administración:** descuento adicional sobre derechos de explotación, conforme al artículo 9 de la Ley 643 de 2001.
- ➢ **IVA:** 19% sobre ventas, excluido de la base para el cálculo de los derechos de explotación. (artículo 12, Decreto 1494 de 2021).
- ➢ **Retención en la fuente:** 20% sobre premios superiores a 48 UVT.
- ➢ **Compensación contractual:** obligación de pago de la diferencia cuando los derechos de explotación de un año resulten inferiores al año anterior (artículo 24, Ley 643 de 2001 modificado por artículo 60, Ley 1955 de 2019).

Estas obligaciones implican que el concesionario debe disponer de liquidez operativa suficiente para: Pagar premios de alta cuantía de forma inmediata; cubrir comisiones a colocadores y puntos de venta; soportar costos operativos (logística, tecnología, nómina, arrendamientos); realizar transferencias mensuales a EDSA y ADRES conforme a la ley; mantener márgenes de capitalización para reinversión en infraestructura y tecnología.

El análisis financiero sectorial se fundamenta en estados financieros auditados de los últimos años, disponibles a través de bases de datos especializadas (Supersociedades, Sistema de Información y Reporte Empresarial—SIREM, registros de EDSA), así como en información del mercado de juegos de suerte y azar: informes del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA) y Superintendencia Nacional de Salud. También se tuvo en cuenta el gasto histórico comprendido en registros de transferencias mensuales por derechos de explotación de los últimos cinco años (2020–2025), que permiten reconstruir el comportamiento de ventas e ingresos, así como comparables sectoriales de operadores de chance en otras jurisdicciones disponible en bases de datos públicas.

Se recopilaron datos de índices financieros (liquidez, endeudamiento, rentabilidad, cobertura de intereses) del concesionario actual y, cuando fue posible, de operadores comparables. Se identificó la distribución de estos indicadores, se depuraron datos atípicos extremos, y se calcularon medidas de tendencia central (media, mediana) y dispersión (desviación estándar).

Los umbrales no se fijan en máximos ni mínimos absolutos, sino en niveles que:

- Aseguran que el proponente puede atender las obligaciones operativas y financieras de la concesión sin riesgo inminente de iliquidez o insolvencia;
- Permiten que la mayoría de los operadores con modelos de negocio eficientes participen en la licitación, evitando barreras excesivas;
- Reflejan el comportamiento típico y sostenible del sector, no casos excepcionales.

4.3 Capacidad Financiera

El proponente debe acreditar, mediante extractos de sus estados financieros correspondientes al período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2025, el cumplimiento de los siguientes requisitos habilitantes:

- Capital de trabajo (saldo absoluto)
- Índice de liquidez (razón de activos corrientes a pasivos corrientes)
- Índice de endeudamiento (razón de pasivo total a activo total)
- Razón de cobertura de intereses (EBIT dividido por gastos de intereses)

Cada requisito será evaluado como HABILITADO o NO HABILITADO. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos inhabilitará la propuesta para continuar en el proceso de evaluación.

La Entidad exige como requisitos habilitantes los siguientes indicadores, medidos a partir de la

información financiera del sector. Los indicadores se orientan a verificar que el eventual concesionario cuente con liquidez, nivel de endeudamiento razonable y capacidad de atender costos financieros, considerando la magnitud del negocio **(por ejemplo, la operación descrita en el documento presenta ventas brutas superiores a $100.000.000.000 M/CTE).**

4.3.1 Regla general de medición y verificación

- **Naturaleza**: requisitos habilitantes (cumple/no cumple), no otorgan puntaje.
- **Medición**: se calculan con base en estados financieros del proponente, conforme a las fórmulas definidas en este numeral.
- **Corte**: con la información financiera a **31 de diciembre de 2025**, en los términos previstos en esta sección.

4.3.2 Indicadores habilitantes y umbrales

a) Capital de trabajo (CT)

- **Fórmula**: CT = Activo Corriente – Pasivo Corriente.
- **Resultado habilitante**: CT ≥ $8.000.000.000.
- Asegura disponibilidad de recursos de corto plazo para ejecutar la operación, cubrir obligaciones inmediatas y contingencias de caja propias de un negocio con alto volumen transaccional.
- **Cómo se mide (regla operativa)**: se toma directamente de los rubros de activo/pasivo corriente del estado financiero y se contrasta con el umbral.

Justificación: El capital de trabajo constituye el principal respaldo de liquidez operativa para atender obligaciones inmediatas derivadas de la operación del juego, tales como el pago de premios, comisiones, costos logísticos, tecnológicos, laborales y transferencias a favor de la Entidad concedente. Un valor inferior incrementaría el riesgo de iliquidez y de interrupción del servicio, lo cual resulta incompatible con la finalidad del monopolio rentístico. En términos generales el CT representa los recursos netos disponibles para financiar operaciones de corto plazo sin necesidad de recurrir a endeudamiento adicional.

Precisado lo anterior, tenemos que las operaciones del monopolio generan obligaciones de corto plazo de naturaleza diaria, incluyendo:

Pago de premios: los apostadores que aciertan presentan sus formularios y pueden reclamar sus ganancias en cualquier momento. Aunque existe un promedio previsible mensual estimado en aproximadamente $30.000 a 40.000 millones de pesos en desembolsos por premios (según

volumen de ingresos)[7], la concentración diaria puede ser significativa en momentos de alta demanda.

Comisiones a puntos de venta y colocadores: representan típicamente entre 8% y 15% de ingresos brutos, lo que en un mercado de $100.000 millones de pesos anuales implica desembolsos mensuales cercanos a entre 700 y 1.200 millones de pesos[8].

Costos operativos variables: tecnología, comunicaciones, transporte de efectivo, nómina variable, pueden fluctuar entre los 1.500 y $2.500 millones de pesos mensuales.

Impuestos y retenciones: IVA (19%), retenciones en la fuente (20% sobre premios mayores a 48 UVT), contribuciones parafiscales, requieren separación de recursos aproximados a 500 millones de pesos mensuales.

Cobertura de ciclos de recaudación: Aunque el monopolio opera con recaudación diaria, la volatilidad mensual derivada de factores externos (feriados, competencia ilegal, cambios de comportamiento de consumo) puede generar meses en los que los ingresos caen entre 10% y 20% respecto al promedio.

De conformidad con lo anterior, un capital de trabajo de $8.000 millones permite: i) Cubrir aproximadamente de 2 a 3 meses de obligaciones de pago en escenarios de contracción moderada de ingresos (hasta -15% respecto a línea base); ii) Mantener operación sistematizada sin interrupciones ni atrasos en pagos a jugadores; iii) Evitar situaciones de "estrés de caja" que podrían forzar el incumplimiento de obligaciones con EDSA/ADRES o conversión precipitada de activos.

Por otro lado, debe considerarse también que el capital de trabajo estimado guarda una relación con la magnitud del contrato y el estándar sectorial. En efecto, el capital de trabajo requerido ($8.000 millones) equivale aproximadamente a: i) 2.5 a 3 meses de transferencias mensuales por derechos de explotación estimadas; ii) 2 meses de obligaciones totales de corto plazo (premios + comisiones + costos) en un escenario de ingresos brutos medios; aproximadamente

[7] El rango de $30.000 a $40.000 millones mensuales en pagos de premios no proviene de una cifra "textual" única de una fuente oficial específica, sino de una estimación construida a partir de varios insumos públicos sobre ventas y proporción de premios pagados en el juego de apuestas permanentes y en el sector de juegos de suerte y azar.

[8] Las cifras indicadas sobre comisiones a puntos de venta y colocadores (rango entre el 8% y el 15% de los ingresos brutos, así como los valores mensuales estimados de desembolso) corresponden exclusivamente a supuestos de modelación económica utilizados para efectos ilustrativos en este estudio del sector. Estas proporciones no derivan de disposiciones normativas específicas ni de actos del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar –CNJSA–, de Coljuegos o de la Empresa Departamental para la Salud –EDSA–, ni constituyen parámetros oficiales de política pública. Su finalidad es aproximar, de manera referencial, una posible estructura de costos de comercialización del concesionario a partir de información sectorial general y estados financieros típicos del negocio, sin que se puedan entender como obligaciones regulatorias, estándares uniformes del mercado ni como condiciones contractuales predeterminadas

8–10% del valor estimado de la concesión anual. Por consiguiente, este nivel es conservador respecto a los estándares de administración de capital de trabajo en empresas de similar escala (entre 2.5 y 3.5 meses de gastos operativos).

Finalmente, en cuanto a la gestión y mitigación de riesgos, el capital de trabajo mínimo ($8.000 millones de pesos) permite mitigar los siguientes riesgos identificados en la matriz:

Riesgo de iliquidez operativa: Probabilidad de que el concesionario no disponga de efectivo para pagar premios o transferencias en el momento requerido, con consecuencias de incumplimiento contractual y sanciones.

Riesgo de interrupción del servicio: Falta de capital impide la realización de inversiones preventivas en tecnología y puntos de venta, aumentando la probabilidad de fallos operativos.

Riesgo de compensación contractual: si los ingresos caen y no hay capital de respaldo, el concesionario no podrá enfrentar la obligación de compensación del artículo 24 de la Ley 643 de 2001, modificado por artículo 60 de la Ley 1955 de 2019.

b) Índice de endeudamiento

- **Fórmula**: IE = Pasivo Total / Activo Total
- **Resultado habilitante**: IE ≤ 60% (no superior al 60%)
- **Cómo se mide (regla operativa)**: se obtiene de los totales de pasivo y activo del estado financiero del corte exigido.

Justificación: Expresa el porcentaje del activo total financiado mediante deuda, reflejando el grado de apalancamiento de la empresa. Este límite corresponde a un valor prudencial ubicado dentro del rango histórico sectorial, y permite verificar que el proponente no presenta un nivel de apalancamiento que comprometa su estabilidad financiera ni su capacidad de cumplir las obligaciones contractuales durante la vigencia de la concesión.

El sector de operadores de juegos de suerte y azar en Colombia presenta, según datos de Supersociedades y SIREM de empresas comparables, rangos de endeudamiento típicos entre 40% y 70%.

El umbral fijado en 60% representa: i) Una posición moderada y conservadora dentro de la distribución sectorial, ubicada entre la mediana y el 75 percentil; ii) Un nivel que permite acceso a crédito y apalancamiento, sin comprometer la autonomía financiera ni la capacidad de pago; iii) Una estructura de financiamiento que no expone excesivamente al proponente a aumentos o

disminuciones inesperadas en las tasas de política monetaria decididas por los bancos centrales (shocks de tasas de interés o restricción del crédito); iv) Un endeudamiento del 60% sobre activos totales, implica que el proponente cuenta con márgenes para generar ingresos operacionales que cubran múltiples veces el servicio de la deuda; v) Reduce el riesgo de "estrés de deuda" en escenarios de contracción de ingresos brutos de hasta 15–20%; vi) Permite que la empresa mantenga capacidad de reinversión y fondos para contingencias.

En cuanto a la gestión de riesgos, un índice de endeudamiento superior al 60% incrementaría:

Riesgo de insolvencia técnica: si los ingresos caen y los activos se deprecian, la relación pasivo / activo se deteriora rápidamente.

Riesgo de falta de refinanciamiento: Con endeudamiento muy alto, la empresa pierde acceso a crédito fresco en momentos de dificultad operativa.

Riesgo de caducidad por incumplimiento: con alto apalancamiento, la empresa concesionaria enfrentaría presión de acreedores que puede llevar a liquidaciones forzadas y abandono de operaciones.

c) Índice de liquidez (IL)

- **Fórmula:** IL = Activo Corriente / Pasivo Corriente.
- **Resultado habilitante:** IL ≥ 1,2 (no inferior a 1.2 veces)

Justificación: Mide la capacidad del proponente de hacer frente a sus obligaciones de corto plazo (menos de un año) con sus activos de corto plazo. En otras palabras, el valor exigido representa un margen de seguridad razonable que garantiza la atención de obligaciones de corto plazo sin resultar excesivo ni restrictivo de la pluralidad de oferentes. Adicionalmente, este índice permite verificar la capacidad de atender obligaciones de corto plazo, reduciendo riesgo operacional en el pago de premios.

En el sector de monopolios rentísticos con operación continua y flujos diarios predecibles, un índice de liquidez entre 1.0 y 1.5 es típico. En ese sentido, el indicador propuesto no es excesivo ya que un ratio de liquidez superior a 1.5 indicaría sobreliquidez ineficiente (efectivo ocioso que no genera retorno). Por lo tanto, el indicador propuesto es prudente ya que permite absorber volatilidad diaria y variaciones de entre 10% y 15% en obligaciones de corto plazo sin riesgo de iliquidez. Finalmente, se considera que el indicador es realista y coherente con el mercado ya que entre el 80% y 90% de operadores comparables del sector mantienen índices entre 1.1 y 1.4.

En cuanto a la gestión de riesgos operativos, un índice de 1.2 significa que, por cada peso de obligación de corto plazo el proponente cuenta con $1.20 pesos de activos convertibles a efectivo en el corto plazo. Esto permite: Cubrir picos de demanda de pago de premios sin estrés de caja; mantener operaciones durante períodos de volatilidad temporal (p.ej., paros, eventos de orden público); evitar retraso de pagos.

Respecto a la gestión de riesgos contractuales, un índice inferior a 1.2 incrementaría significativamente:

Riesgo de iliquidez operativa: La empresa podría enfrentar dificultad en el pago inmediato de premios a jugadores, incumplimiento de obligaciones con EDSA/ADRES, suspensión de actividades.

Riesgo de falta de continuidad del servicio: Presión de acreedores de corto plazo forzaría la venta de activos o reducción de operaciones para obtener efectivo.

Riesgo reputacional: Retrasos en pago de premios generan desconfianza de jugadores y migración al mercado ilegal.

d) Razón de cobertura de intereses (RCI)

- **Fórmula**: RCI = Utilidad operacional / Gastos de intereses.
- **Resultado habilitante**: RCI ≥ 5 veces (no inferior a 5)
- **Cómo se mide**: se toma la utilidad operacional y los gastos de intereses del estado financiero del corte y se calcula la relación.

Justificación: Este indicador permite verificar que la operación del proponente genera resultados suficientes para atender el servicio de la deuda, sin comprometer la continuidad del servicio ni la destinación de recursos al sector salud. En otras palabras, mide cuántas veces el proponente puede cubrir sus obligaciones de pago de intereses con sus ingresos operacionales.

Una razón de cobertura de 5 veces significa que los ingresos operacionales son 5 veces mayores que los gastos por intereses. Esto implica que: i) El proponente puede soportar una contracción de ingresos de hasta 80% y aún cubrir los intereses de su deuda; ii) Los compromisos de deuda son manejables y no representan una amenaza existencial para la operación; iii) La empresa mantiene márgenes holgados para generar flujos para reinversión y distribuciones.

Verificando el sector se identificó que los operadores de monopolios rentísticos comparables mantienen razones de cobertura entre 4 y 8 veces. De esta manera, el umbral de 5 veces está por encima del mínimo sectorial (~4 veces) pero no es excepcional, también refleja la realidad

de empresas con márgenes operacionales saludables (15–25% de EBIT sobre ingresos operacionales) y endeudamiento moderado (~55% del activo).

En cuanto a la gestión de riesgos de deuda, un ratio inferior a 5 veces implicaría que la empresa opera con márgenes de seguridad muy ajustados; potenciaría una contracción de ingresos de 15–20% (escenario realista en contexto de competencia ilegal) lo cual comprometería la capacidad de pago de intereses y, finalmente, abría presión para incumplimiento de obligaciones con acreedores, lo que generaría cascadas de insolvencia.

Respecto a la gestión de riesgos contractuales, el umbral de 5 veces está directamente vinculado con:

Riesgo de insolvencia y falta de capacidad de pago: Si la cobertura es baja, la empresa caerá en default de deuda antes de poder afrontar obligaciones contractuales.

Riesgo de falta de fondos para reinversión: Si la cobertura de intereses es marginal, no hay flujos para invertir en tecnología, redes de puntos de venta o mejoras operacionales exigidas por el contrato.

5. PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

La capacidad organizacional se entiende como la aptitud y estructura empresarial del proponente para ejecutar sostenidamente las obligaciones operacionales y administrativas derivadas de la concesión, incluyendo:

- Administración de recursos humanos, infraestructura y tecnología;
- Gobernanza corporativa y cumplimiento regulatorio;
- Generación de márgenes operacionales y reinversión;
- Resiliencia frente a shocks económicos y cambios regulatorios.

La evaluación de capacidad organizacional se realiza mediante indicadores de rentabilidad y estructura patrimonial que reflejan:

a) **Eficiencia operacional:** cuánto beneficio genera la empresa por cada peso de activo o de capital;
b) **Sostenibilidad del modelo de negocio:** si los márgenes son suficientes para mantener operaciones, cumplir obligaciones contractuales, e invertir en mejoras.
c) **Solidez estructural:** Si el patrimonio es suficiente para absorber pérdidas, cumplir obligaciones, e invertir en infraestructura de largo plazo.

5.1 Rentabilidad sobre el Patrimonio (RP)

- **Fórmula**: RP = (Utilidad Operacional / Patrimonio) × 100
- **Resultado habilitante**: RP ≥ 20% (no inferior al 20%)
- Expresa el porcentaje de retorno que la empresa genera sobre el capital invertido por sus accionistas. Este valor se encuentra dentro del rango sectorial histórico y permite verificar que el proponente cuenta con un modelo de negocio eficiente y sostenible, con capacidad de reinversión y respaldo patrimonial suficiente.

Justificación: Operadores de monopolios rentísticos en Colombia presentan márgenes de rentabilidad sobre patrimonio entre 15% y 35%, según: Tamaño de la operación; Eficiencia operacional; Inversión en tecnología; Antigüedad de la concesión. De esta manera, un umbral de 20% representa un nivel moderado - prudente dentro del rango sectorial, también es alcanzable por empresas con márgenes operacionales del 12% al 18% y un cociente patrimonio a ingresos brutos entre 40% a 60%; por lo tanto, No es un nivel excepcional.

Se considera que un RP del 20% permite capacidad de reinversión y respuesta a contingencias. En efecto, implica que de cada $100 pesos de patrimonio, la empresa genera anualmente $20 pesos de utilidad operacional. Esto permite: i) Distribuir dividendos a accionistas mientras se retienen ganancias para reinversión; ii) Financiar inversiones en tecnología sin recurrir únicamente a endeudamiento; iii) Acumular reservas para enfrentar períodos de baja rentabilidad o contingencias operacionales.

Por el contrario, un RP inferior al 20% sugeriría que:

- El negocio opera con márgenes muy ajustados;
- Hay escaso margen para error operacional o volatilidad de ingresos;
- La empresa depende excesivamente de endeudamiento para financiar inversiones;
- En escenarios de contracción de ingresos (competencia ilegal, cambios regulatorios), la empresa caería rápidamente en rentabilidad negativa.

Respecto a la gestión de riesgos contractuales, el umbral de RP mayor o igual a 20% está vinculado con:

Riesgo de falta de reinversión obligatoria: Si el RP es bajo, la empresa no genera suficientes recursos internos para invertir en infraestructura tecnológica, redes de puntos de venta, y capacitación exigida por el contrato.

Riesgo de insolvencia gradual: Con RP bajo, la empresa se va descapitalizando en el tiempo, erosionando su capacidad de afrontar obligaciones futuras.

5.2 Rentabilidad sobre Activos (RA)

- **Fórmula**: RA = (Utilidad Operacional / Activo Total) × 100
- **Resultado habilitante**: RA ≥ 10% (no inferior al 10%)
- El indicador expresa qué porcentaje de utilidad genera la empresa por cada peso de activo que posee, reflejando la eficiencia operacional global. De esta manera, el indicador propuesto evidencia eficiencia en el uso de los activos del proponente y una estructura organizacional adecuada para la operación del juego.

Justificación: Un RA del 10% indica que de cada $100 pesos de activos, la empresa genera $10 pesos anuales de utilidad operacional. En el contexto del negocio de chance esto puede representar un desempeño discreto, es decir, que no es excepcional pero tampoco es bajo. Por consiguiente, este indicador puede reflejar control efectivo de costos y optimización de inversiones en infraestructura (puntos de venta, tecnología, redes, entre otros). En síntesis, este indicador es consistente con márgenes operacionales del 12 al 15% sobre ingresos brutos, comunes en el sector.

Operadores de chance y otros monopolios rentísticos en Colombia mantienen RA típicamente entre 8% y 16%. Por lo tanto, el umbral de 10% propuesto está en el rango medio del sector, no en el extremo inferior y, en consecuencia, es alcanzable sin requerir innovación operacional radical, además de permitir diferenciar empresas eficientes de aquellas con problemas estructurales.

Contrario sensu, un RA inferior al 10% potencialmente implicaría:

- Baja productividad de activos: la empresa mantiene activos ociosos o subutilizados (puntos de venta que no generan volumen, equipamiento tecnológico obsoleto o ineficiente);
- Altos costos operacionales: la empresa incurre en gastos excesivos en relación con sus ingresos, reflejando falta de control o ineficiencias de escala;
- Riesgo de insolvencia técnica: con RA muy bajo, en un escenario de contracción de ingresos, la empresa podría rápidamente caer en pérdidas operacionales.

Respecto a la gestión de riesgos contractuales, el umbral de RA ≥ 10% está directamente vinculado con:

- Riesgo de operación deficiente: un RA bajo indicaría que el concesionario no es capaz de operar el monopolio con eficiencia, generando pérdidas de ingresos para el departamento.

- Riesgo de caducidad por incumplimiento: si los márgenes operacionales son insuficientes, la empresa no genera flujos para invertir en tecnología, redes de puntos de venta, y cumplimiento de obligaciones regulatorias.

5.3 Patrimonio Técnico (PT)

- **Requisito mínimo exigido:** PT ≥ COP $18.000.000.000 (igual o superior a DIECIOCHO MIL MILLONES DE PESOS.

El patrimonio técnico constituye el respaldo estructural frente a los riesgos del contrato, inversiones obligatorias, contingencias y eventuales sanciones, y guarda relación directa con la magnitud económica y la duración de la concesión. En ese sentido, el patrimonio técnico se entiende como la suma de elementos patrimoniales que forman la base de capital estructural de la empresa, destinados específicamente a:

- Absorber pérdidas operacionales o contingencias;
- Respaldar obligaciones contractuales a largo plazo;
- Financiar inversiones obligatorias en infraestructura y tecnología;
- Demostrar solvencia y estabilidad frente a reguladores y acreedores.

Justificación: Este requisito es una exigencia que está contemplada en el inciso 3° del artículo 22 de la ley 643 de 2001 y se corresponde con la magnitud y alcance del objeto contractual. En efecto, el patrimonio técnico exigido representa un múltiplo prudencial que refleja la envergadura y riesgo del contrato en un plazo de cinco años. También, este nivel garantiza que el proponente cuenta con una base patrimonial sólida y proporcional al tamaño de la operación que va a ejecutar.

Adicionalmente, el requisito se corresponde con la posibilidad de mitigar riesgos identificados a largo plazo, tales como: i) Imposición de multas por incumplimiento regulatorio (infracciones graves a CNJSA, Superintendencia Salud) sin comprometer operaciones; ii) Contingencias tecnológicas (cambio de sistemas, actualizaciones mayores, recuperación de datos); iii) Obligaciones laborales por reestructuración o caducidad anticipada; iv) Perdidas operacionales por contracción temporal de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, en el contexto de monopolios rentísticos y concesiones en Colombia, el umbral de $18.000 millones de pesos es conservador, pero no prohibitivo, ubicándose en el rango medio-superior de los operadores existentes.

El patrimonio técnico está compuesto de la siguiente forma:

5.3.1 Patrimonio Básico

El patrimonio básico está constituido por los elementos patrimoniales más sólidos y duraderos de la empresa:

1. Capital social suscrito y pagado: el monto que los accionistas han aportado efectivamente a la empresa en dinero o bienes.
2. Reservas de capital: fondos retenidos y apartados conforme a la ley (reserva legal del 5% de utilidades anuales, hasta alcanzar 50% del capital pagado; reservas estatutarias; otras reservas constituidas por asamblea de accionistas).
3. Revalorización del patrimonio: incremento en el valor de activos fijos reconocido conforme a NIIF (cuando aplique), que refleja la apreciación de inmuebles o equipamiento.
4. Dividendos decretados en acciones o capitalización de utilidades: cuando la asamblea de accionistas decide convertir dividendos o utilidades en nuevas acciones, aumentando el patrimonio.
5. Utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores: ganancias acumuladas de años previos que han permanecido en la empresa sin ser distribuidas a accionistas.
6. Utilidades del ejercicio en curso: Sólo en el porcentaje capitalizado y establecido en la última asamblea general de accionistas o la asamblea general de socios. Por ejemplo, si la asamblea de accionistas de una empresa decidió capitalizar el 40% de las utilidades del 2025 y distribuir el 60%, solo el 40% se incluye en patrimonio técnico para efectos de este requisito.

Justificación de inclusión de cada componente:

- El capital pagado y reservas son recursos permanentes que no deben ser retirados de la empresa en el corto plazo, salvo decisión de liquidación.
- La revalorización del patrimonio refleja el valor real de activos de largo plazo (inmuebles, equipamiento especializado).
- Los dividendos capitalizados y utilidades no distribuidas representan ganancias retenidas que evidencian rentabilidad histórica y capacidad de acumulación.
- La utilidad capitalizada (no distribuida) del ejercicio en curso demuestra desempeño operacional actual y compromiso de reinversión.

En conjunto, estos elementos forman la base estructural de solvencia que respalda obligaciones de largo plazo.

6.PERSPECTIVA DE RIESGOS

6.1 El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo

Pese a que en el documento se analizaron algunos potenciales riesgos, los interesados en este punto deberán remitirse al "ANEXO 1. MATRIZ DE RIESGOS", documento en el cual se encuentran parametrizados los potenciales eventos que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución del Contrato de Concesión.

MARIANA GOMEZ ZULUAGA
Gerente
Empresa Departamental para la Salud – EDSA E.I.C.E.

Proyectó: Equipo profesional EDSA
Revisó aspectos jurídicos: Juan Sebastián Ocampo Murillo – Abogado externo