INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE OBLIGA A LAS EMPRESAS DE CASINOS A INDICAR LOS RIESGOS QUE IMPLICA LA PRÁCTICA COMPULSIVA DE JUEGOS Y APUESTAS EN LOS JUGADORES.

BOLETÍN N° 7942-23

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial para el Desarrollo del Turismo pasa a informar el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en una moción de los señores Álvarez-Salamanca; Arenas; señora Cristi; Hasbún; Hernández; Gutiérrez; Kast; Morales; Sandoval; y Van Rysselberghe; que cumple su primer trámite constitucional y reglamentario. Sin urgencia.

Para el tratamiento de la iniciativa legal en referencia la Comisión contó con la participación del señor Superintendente de Casinos de Juego, don Francisco Javier Leiva y del Presidente de la Asociación Chilena de Casinos de Juegos, don Rodrigo Guiñez.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se hace constar, en lo sustancial, previamente al análisis de esta iniciativa, lo siguiente:

a) La **idea matriz** del proyecto es, a decir de sus autores, advertir a las personas acerca de los nocivos efectos que trae aparejada la ludopatía y la necesidad de entender el juego como una diversión y no como una necesidad, a través de los medios que indica, obligatorios de adopción para los concesionarios de casinos.

b) La iniciativa legal es de **quórum simple.**

c) No requiere trámite de Hacienda.

d) El proyecto fue aprobado, en general, por cinco votos. Participaron en la votación los señores Rivas (Presidente), Bauer, Jarpa, Rosales y Vargas.

e) Se designó **Diputado Informante** al señor Rivas, don Gaspar.

II.- ANTECEDENTES.

A).- La moción.

Sus patrocinantes hacen presente que la implementación en nuestro país de la ley de casinos ha abierto este mercado en casi la totalidad de las regiones de Chile, incrementándose de una forma importante los puestos de trabajo asociados a esta actividad, como, igualmente, los beneficios económicos para los municipios en donde tales recintos se encuentran establecidos, lo que ha propiciado un mayor incremento de la actividad económica, el mejoramiento integral de las ciudades, fundamentalmente en cuanto a la calidad de vida de los habitantes, situación que ha originado un claro círculo virtuoso en la sociedad.

No obstante lo anterior, recuerdan que nuestro ordenamiento jurídico ve con reticencia a los denominados juegos de azar, vinculándolos a una actividad ilícita, contrarios a las buenas costumbres y al orden público,

salvo aquéllos expresamente autorizados por ley (artículo 63 N°19 de la Constitución Política).

De esta manera, el legislador ha considerado que la implementación de esta clase de juegos, en general, trae aparejado perniciosos efectos para las personas, promoviendo, de una u otra forma, el ocio, la codicia desenfrenada y otros efectos indeseables para la sociedad.

Tales presupuestos, han motivado a los autores del proyecto a proponer la adopción de ciertas medidas, no desde una perspectiva de prohibición sino desde un punto de vista de advertencia hacia las personas que disfrutan ocasional o continuamente de esta clase de juegos, acerca de los nocivos efectos que trae aparejado el consumo abusivo y desenfrenado de estas prácticas, promoviendo, así, la sanidad en las conductas de los jugadores y que, en tales circunstancias, no se caiga en flagelos nunca bienvenidos y que la sociedad, a través de sus diversas instituciones, pretende erradicar.

La ludopatía ha sido definida como un trastorno caracterizado por un pobre control de impulsos que se manifiesta por recurrentes y nocivas conductas de juego.

Agregan los autores de la moción, que quienes poseen esta condición manifiestan una progresiva inhabilidad de resistencia a los impulsos de jugar, de tal manera que el juego llega a alterar significativamente su funcionamiento a nivel personal, familiar, financiero, ocupacional y social.

Hacen presente que, en cuanto a su prevalencia en nuestro país, su estudio es escaso ya que no existen datos precisos en la materia; sin embargo, se ha estimado que la ludopatía afecta a entre el 1 y el 3,4% de la población de los Estados Unidos, lo que aumenta significativamente en áreas donde hay un casino en un radio de 80 kilómetros, hecho que es de gravedad, considerando que la ludopatía representa un flagelo cuyos daños son multidimensionales y que abarca ámbitos tan diversos como los familiares, económicos y sociales; existiendo, respecto de la personas que lo sufren, una clara segregación de la vida social.

B).- Normativa relacionada

El artículo 63, Nos 19 y 20, de la Constitución Política, constituye el fundamento para la dictación de la ley N°19.995, en la medida que consagra como materia propia de ley, a toda “norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”, carácter que posee la señalada normativa, cuyo propósito es regular la autorización, funcionamiento, administración y fiscalización de los casinos de juego, así como de los juegos de azar que se desarrollan en ellos. Por su parte, el citado N° 19 encomienda a la ley regular el funcionamiento de loterías, hipódromos y “apuestas en general”, mandato del que se hace cargo dicha ley, al entregar al Estado la determinación de los requisitos y condiciones bajo las cuales los juegos de azar y sus apuestas asociadas pueden ser autorizados, la reglamentación general pertinente, como, asimismo, la autorización y fiscalización de las entidades facultadas para desarrollarlos (artículo 2° de la ley referida).

Directa relación con la iniciativa en informe tiene el artículo 9° del ya señalado cuerpo legal (N°19.995), toda vez que prohíbe el ingreso a las salas de juego a los menores de edad; a los privados de razón y los interdictos por disipación; a las personas que se encuentren en manifiesto estado de ebriedad o bajo influencia de drogas; a los que porten armas, con excepción de

los funcionarios de de Carabineros e Investigaciones de conformidad con la legislación y reglamentación respectivas; a aquéllos que provoquen desórdenes, perturben el normal desarrollo de los juegos o cometan irregularidades en la práctica de los mismos; y, finalmente a quienes, siendo requeridos, no puedan acreditar su identidad con el documento oficial de identificación correspondiente.

Además, responsabiliza al operador y, en especial, al personal a cargo de la admisión al casino de juego, de acatar tales prohibiciones (sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia), no pudiendo los operadores imponer otras, de admisión a las salas de juego, distintas de las establecidas en dicho artículo.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN.

A).- En general

Durante la discusión en general de la iniciativa legal en informe, la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y expertos:

1).- Superintendente de Casinos de Juego, señor FRANCISCO JAVIER LEIVA.

Señaló, en primer término, que la ley N°19.995, Ley de Casinos, tuvo como objetivo crear una institucionalidad reguladora y fiscalizadora de casinos de juego, generando nuevos empleos y aumentando la especialización laboral, a la par de fomentar el desarrollo regional, mejorando la infraestructura turística existente en las regiones del país. Destacó que, en virtud de la vigencia de la citada ley, la industria cuenta con veinticinco (25) casinos de juego en operación, dieciocho (18) de ellos regulados y fiscalizados por la SCJ, y otros siete (7) de carácter municipal, en los que se ha realizado una inversión total de US$ 755 millones; con una superficie en edificación de aproximadamente 460 mil m2; creando, a la vez, 9.300 empleos directos y permanentes, otros 4.700 durante la etapa de construcción de los respectivos proyectos y un estimado de 17.000 empleos indirectos; donde el 55% de la Inversión la realizan empresas extranjeras.

Agregó que los resultados operacionales de la industria, entre enero y agosto del año 2011, arrojan ingresos brutos del juego por US$ 342,71 millones, lo que implicó el pago de impuestos específicos a tal actividad por US$ 57,18 millones; otros US$ 54,72 millones por concepto de IVA; y US$ 24,40 millones derivados del pago de impuesto a las entradas, considerando que recibe más de cuatro millones de visitas.

En materia de ludopatía, también denominado “juego problemático o patológico”, aclaró que en Chile, hasta ahora, ningún organismo, ni público ni privado, ha realizado estudios al respecto, aunque las cifras a nivel internacional señalan que la prevalencia de esta adicción fluctúa entre el 0,5% y el 2% de los jugadores. Por lo pronto, la ley N°19.995 no incluye, entre sus disposiciones, alguna que apunte a la prevención del juego patológico, ni tampoco a la promoción del juego responsable, dentro de las medidas que deben cumplir las sociedades operadoras de casinos, pese a lo cual ellas han implementado de manera voluntaria, informando a la Superintendencia, algunas destinadas a promover el juego responsable, entre las que se incluyen afiches, folletería y consejería telefónica.

Refiriéndose específicamente al boletín N°7942-23, que contiene la iniciativa en debate, recordó que ya en el año 2008 se presentó, en el

Senado, una moción destinada a modificar la ley N°19.995 con el objetivo de establecer la obligatoriedad de que los casinos de juego prevengan esta enfermedad, mediante la exhibición de advertencias similares a las que se utilizan con los cigarrillos y el alcohol (Boletín N°6096-06); es decir, un proyecto que coincide, en propósitos y fundamentos, con el boletín N°7942-23. Agregó que, en el mes de julio de 2009, el Senado despachó dicha moción para continuar su tramitación en la Cámara de Diputados, y que, actualmente, se encuentra radicada en la Comisión de Gobierno Interior de esta Corporación.

Recordó que, durante la tramitación de dicha moción ante el Senado, la Superintendencia de Casinos de Juego participó en calidad de organismo asesor, recomendando las siguientes medidas, las que considera igualmente válidas respecto de este nuevo proyecto que busca prevenir la ludopatía (N°7942), y que, por tanto, reitera ante esta Comisión: así, propuso que los operadores de casinos deban presentar ante la Superintendencia, para su aprobación, planes y programas de prevención, los que deberán contemplar, a lo menos, la entrega a público de folletos que ilustren acerca del juego patológico o problemático y que fomenten el juego responsable; la difusión de la misma información a través de la exhibición de carteles en lugares visibles de las salas de juego y de las páginas web de las sociedades operadoras, sin perjuicio de que la Superintendencia pueda impartirles instrucciones destinadas a asegurar la efectiva aplicación e implementación de esos programas. A lo anterior agregó que, en el mes de julio del año en curso, la Superintendencia dictó la Circular N°21, que instruye respecto de los procedimientos que las sociedades operadoras deben implementar para permitir la autoexclusión voluntaria de los jugadores de las salas de juego de sus casinos. Aclaró que la autoexclusión es una medida de carácter personal y libre, por lo que si un cliente decide autoimponerse una prohibición de acceso a un casino de juego, el establecimiento tiene la obligación de disponer de un formulario para tales efectos, el que deberá ser suscrito por el propio jugador ante Notario Público, por un mínimo de seis meses y por un máximo de tres años, procedimiento que debe seguir, también, cuando quiera revocar dicha medida. Ahora bien, como de acuerdo con la ley N°19.995 sólo tienen prohibido el ingreso o permanencia en la sala de juegos los menores de edad; los privados de razón o interdictos por disipación; las personas que se encuentren en manifiesto estado de ebriedad o bajo influencia de drogas; los que porten armas; y los que provoquen desórdenes, en el caso de una persona que se haya autoexcluido voluntariamente y que aún así ingrese a una sala de juego, al momento de ser detectada por personal del casino, éste le sugerirá que se retire del recinto, pero no podrá obligarla a hacerlo ni tampoco aplicarle sanción alguna.

Consultado al efecto, agregó que en otros países se aplican diversas medidas contra la ludopatía, tales como la de limitar el cupo de tarjetas de crédito, o paralizar en forma automática el funcionamiento de máquinas tras un tiempo determinado de uso continuo, e, incluso, la exclusión o expulsión de jugadores que figuren registrados como ludópatas en bases de datos, medida que sólo es factible si se complementa con un control de identidad al ingreso.

Afirmó que todas estas medidas son dignas de análisis, pero se distancian notoriamente del contenido del proyecto de ley en estudio que únicamente obligaría a advertir, mediante carteles, acerca de los riesgos del juego problemático o patológico. Concluyó que tal exigencia representa sólo un mínimo de lo que podría pedirse y propuso, en cambio, que tal como en el otro proyecto que, sobre la materia, se encuentra radicada en la Comisión de Gobierno Interior, se avance en exigir a los operadores de casinos, planes y

programas de prevención, validados por la autoridad fiscalizadora, verificables en su cumplimiento y sancionables en caso de infracción.

2).- <u>Presidente de la Asociación Chilena de Casinos de Juegos (ACCJ) señor RODRIGO GUIÑEZ</u>.

Se refirió, en primer término, a la ludopatía, señalando que se trata de una patología que provoca en la persona la inhabilidad para resistir los impulsos de jugar, de tal manera que el juego llega a alterar significativamente su funcionamiento a nivel psicológico, familiar, financiero, ocupacional y social; en tal sentido, llamó a no confundir al ludópata con el jugador asiduo, pues en este último caso se trata de una persona que entiende el juego como entretención y se mantiene en tales márgenes. El ludópata, en cambio, es aquél que pierde la noción de los montos que apuesta en relación a su patrimonio y siempre cree que “la próxima vez” ganará.

Cuando se presenta la ludopatía, agregó, es una clara causa de conflicto social y que como tal debe ser enfrentada, razón por la cual la ACCJ apoya decididamente la iniciativa legal para prevenirla. Si bien en el marco de la actual ley de casinos (N°19.995) hay implícito algún grado de protección contra la ludopatía, como la exigencia de mayoría de edad para ingresar a un casino; el cobro de entrada y la imposibilidad de que el casino otorgue crédito a un cliente; reconoció que se trata de exigencias mínimas o insuficientes, razón por la cual la industria, en forma voluntaria, está adoptando sus propias medidas: desarrollando estudios del fenómeno en Chile; aplicando un protocolo de trabajo frente al jugador problemático -al que no consideran un buen cliente-; y aplicando el mecanismo de auto marginación de tales jugadores, de conformidad a la circular de la Superintendencia de Casinos de Juegos. Sin perjuicio de lo anterior, aludió a que la principal fuente del juego problemático no radica en los casinos legales, sino, principalmente, en las máquinas tragamonedas clandestinas o callejeras, a las que asocial con una fuerte presencia de ludopatía infantil.

Afirmó que la industria de casinos está empeñada en una fuerte lucha contra estos operadores clandestinos de 250 mil máquinas de azar, en circunstancias que las tragamonedas legales son 12 mil, y llamó, además, a legislar respecto de casinos clandestinos así como de aquéllos “on line”; que, aunque están prohibidos en Chile, sí están presentes y sin un control a su funcionamiento.

Reiterando el decidido apoyo de la ACCJ al proyecto de ley en debate, propuso que se legisle para excluir la ludopatía o juego problemático, a la vez de respetar al jugador correcto.

****

La Comisión compartió en su integridad, los fundamentos del proyecto, razón por la cual le prestó su **aprobación unánime** (5x0), con los votos de los señores Rivas (Presidente), Bauer, Jarpa, Rosales y Vargas.

B).- <u>En particular</u>

El artículo único de la iniciativa que proponía agregar un inciso final al analizado artículo 9° de la ley N° 19.995, que obliga a fijar carteles en las salas de juego de los casinos con avisos destacados que advirtieran acerca de los efectos nocivos que produce la práctica compulsiva de juegos y apuestas en la salud y patrimonio de las personas, fue motivo de una indicación sustitutiva, suscrita por los ya individualizados señores Diputados, y aprobada por los votos

de todos ellos (5x0), que introduce un artículo 5° bis al texto legal precitado que, cumpliendo con el mismo propósito que la moción, obliga al operador a presentar a la Superintendencia, para su aprobación, conforme las directrices que ésta imparta, los planes y programas destinados a prevenir la ludopatía en su respectivo establecimiento, dejando entregado al reglamento la determinación de la forma y plazos en que habrá de cumplirse dicho imperativo y, además, las medidas que habrá de adoptar aquél encaminadas a ilustrar sobre el particular, tanto a los jugadores como a los asistentes, en general.

Sin perjuicio de lo señalado, también fue presentada y aprobada por los mismos señores Diputados precitados (5x0), una nueva indicación que consulta un artículo transitorio que hace aplicable la obligación, preceptuada en el artículo único, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación del reglamento aludido en él.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS.

No los hay

V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

No los hay

****

Por las consideraciones referidas y aquellos antecedentes que proporcione en la Sala el señor Diputado Informante, la Comisión viene en someter a la consideración de la Sala el siguiente.

PROYECTO DE LEY

“ARTÍCULO ÚNICO: Incorpórase a la ley N°19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego, el siguiente artículo 5° bis:

“Artículo 5° bis: El operador de casinos de juego deberá someter a la aprobación de la Superintendencia los planes y programas destinados a prevenir el juego patológico en sus instalaciones.

Un reglamento determinará la forma y plazos en que habrá de cumplirse la señalada obligación, como, asimismo, las medidas a ejecutar por el operador destinadas a educar al respecto, tanto a los partícipes de los juegos de azar, como a la generalidad de la población.

La Superintendencia instruirá a los operadores de casinos acerca de la forma de aplicar e implementar los planes y programas aprobados en conformidad al inciso primero.

ARTÍCULO TRANSITORIO: Los actuales operadores de casinos de juego deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley dentro del plazo de 60 días, a contar de la fecha de publicación del respectivo reglamento.”.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las

sesiones de 5 y 12 de octubre de 2011, y 2 de noviembre de 2011, con la asistencia de los señores Rivas (Presidente), Bauer, De Urresti, Estay, Jarpa, Rosales, Sandoval, Tuma, Vallespín y Vargas.

Sala de la Comisión, a 4 de noviembre de 2011.

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH
Abogado Secretario de la Comisión