INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica ley N° 19.995, en materia de publicidad de las actividades, bienes y servicios de los casinos de juego y en lo relativo al acceso a casinos para personas que padezcan ludopatía y de las promociones que esas entidades pueden ofrecerles.

BOLETINES N^{os} 8.731-06 y 11.550-06, refundidos

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, tiene el honor de presentaros su primer informe sobre los proyectos de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, refundidos, iniciados en Moción del Honorable Senador señor Bianchi, el primero, y en Moción de los Honorables Senadores señores De Urresti, Araya, Pizarro, Quintana y Quinteros, el segundo, respecto de los cuales no se ha hecho presente urgencia para su despacho.

Cabe hacer presente que la Sala del Senado, en sesión de fecha 2 de mayo del presente, a solicitud de la Comisión acordó refundir los boletines antes individualizados.

Las iniciativas fueron discutidas sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A la sesión en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, las siguientes personas:

-Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: la Procuradora, señora Katherine Porras.

-La Asesora Legislativa del Senador Galilea, señora Camila Madariaga.

-El Periodista del Comité PPD, señor Gabriel Muñoz.

-El Asesor Legislativo del Comité PPD, señor Robert Angelbeck.

-El Asesor Legislativo de la Senadora Ebensperger, señor Hernán Valenzuela.

-El Asesor del Senador Quinteros, señor Jorge Frites.

-El Asesor del Senador Bianchi, señor Claudio Barrientos.

-La Asesora del Comité PS, señora Melissa Mallega.

-La Periodista del Senado, señora Carolina Quintanilla.

-La Periodista del Comité UDI, señora Karelyn Lüttecke.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Establecer barreras de protección en materia de publicidad y promoción de la actividad que desarrollan los Casinos de Juego, para el público más vulnerable, como menores de edad y personas ludópatas que quieren mantenerse alejadas del juego.

Incorporar el concepto de ludopatía y regular las promociones con que los casinos buscan atraer y fidelizar a sus clientes.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

No tiene.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Constitución Política de la República.

2.- Ley N° 19.995, que establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego.

3.- Ley N° 20.856, que introduce modificaciones la ley N° 19.995, que establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción del Honorable Senador señor Bianchi, correspondiente al Boletín N° 8.737-06, señala que con la aprobación de la ley N° 19.995 o nueva ley de casinos, se produjo la multiplicación y apertura de este mercado en la mayoría de las regiones de Chile.

Indica que dentro de los efectos positivos que generó se encuentra el importante incremento de los puestos de trabajo asociados a esta actividad y a la turística asociada y, consecuentemente, los beneficios económicos para los municipios en donde tales recintos se encuentran establecidos.

En cuanto a lo negativo, subraya que la implementación de estos lugares acompañados de una falta en la regulación del ámbito del fomento del juego responsable, y la ausencia total de normas en orden a establecer responsabilidades para las sociedades operadoras en el desarrollo de su rubro, lleva aparejado un grave riesgo para la población relacionada al tema de la ludopatía.

Sobre este último punto, explica que la patología asociada al juego convulsivo, que hoy asociamos a ludopatía, aparece por primera vez considerada por la Organización Mundial de la Salud en su Clasificación Internacional de Enfermedades en el año 1992, definiéndola como un “trastorno o juego patológico”. Agrega que la actual definición de la OMS (Organización Mundial de la Salud) habla de un “trastorno del comportamiento, entendiendo el comportamiento como expresión de la psicología del individuo, consistente en la pérdida de control en relación con un juego de apuestas o más, tanto si incide en las dificultades que supone para el individuo dejar de jugar cuando está apostando, como en mantenerse sin apostar definitivamente en el juego”, lo que la determina finalmente como una “enfermedad crónica”.

Por su parte, el departamento de psiquiatría de la Pontificia Universidad Católica de Chile señala que la Ludopatía es un trastorno caracterizado por un pobre control de impulsos, que se manifiesta por recurrentes y mal adaptativas conductas de juego.

Explica que existen muchos estudios internacionales que dan cuenta de esta enfermedad, pero que en Chile, lamentablemente no se cuenta con estadísticas de prevalencia. Sin embargo, agrega, en EE.UU se estima que este mal afecta entre un 1% y 3.4% de la población, prevalencia que se duplica en áreas donde en un radio de 80 kilómetros hay un casino. Indica que para ambos sexos y tanto para adolescentes como para adultos la prevalencia estaría actualmente en aumento.

Por último, destaca que moción busca complementar la del Boletín N° 6096-06, del año 2008, que presentara junto al Senador Letelier y los Ex Senadores Muñoz Aburto y Núñez, que tenía por objeto prevenir y contribuir a una política de salud que se adelante a las consecuencias negativas que pudiera llegar a tener esta actividad recreativa y lúdica, ante la proliferación de casinos, y obligar a sus operadores a exhibir advertencias en las salas de juego sobre la adicción al juego o ludopatía, entre otras regulaciones, la cual se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional, en la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Moción que corresponde al Boletín N° 11.550-06, originada en moción de los Honorables Senadores De Urresti, Araya, Pizarro, Quintana y Quinteros, en síntesis indica que durante los casi seis años de la tramitación de la ley N° 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de los casinos de juego, la discusión se centró en los eventuales beneficios económicos derivados de su instalación, pero que al revisar su historia sólo se advierte que en dos ocasiones se mencionó la ludopatía.

Agrega que la preocupación por las personas que sufren de ludopatía es lo que inspira este proyecto de ley, buscando atender los efectos que en muchas personas produce el juego, el que no se relaciona directamente con la existencia de los casinos de juego sino con la publicidad y las promociones que, como caracteriza la propia Superintendencia de Casinos, son “políticas comerciales tendientes a captar y fidelizar clientes (…) otorgando para ello, entre otros, derechos a participar en sorteos; descuentos; otorgamiento de créditos promocionales para ser jugados en los juegos de azar” .

Hace presente que no han sido pocas las iniciativas parlamentarias para tratar de regular y prevenir la ludopatía tales como el Boletín N° 9507-06 que busca modificar la ley N° 19.995 y el Código Civil, en orden a establecer medidas de restricción en los casinos de juegos para las personas que padecen ludopatía; o la iniciativa del Senador Carlos Bianchi, que propone modificar la ley N°19.995, en materia de publicidad de las actividades, bienes y servicios de los casinos de juego, Boletín N° 8731-06.

En ese mismo contexto destaca que en 2012 se presentó el Boletín N° 8137-23, que tiene por objeto establecer la prohibición de utilización de guarderías infantiles en los mismos casinos u hoteles asociados, en beneficio de padres o quienes estén al cuidado de un menor, para que puedan asistir a las salas de juego, entendiendo que este servicio, que busca evitar que los menores accedan a las salas de juego, como lo establece el Artículo 9, letra a) de la ley N°19.995, atenta abiertamente contra el interés superior del niño, declarado como uno de los principios de la Convención Internacional de Derechos del Niño, suscrita y ratificada por Chile.

Señala que pese a los esfuerzos de los legisladores la única normativa que regula las promociones que realizan los casinos de juegos es la Circular N°43, de noviembre de 2013, que imparte instrucciones acerca de la notificación y contenido de las bases de promociones y/o de los procedimientos anexos y sus modificaciones, derogando la Circular N° 24, del 24 de octubre de 2011.

Subraya que en el país, especialistas del ámbito de la salud mental han planteado desde hace tiempo su preocupación por este tema, lo que incluso ha sido tema en medios del ámbito económico, por las implicancias del problema.

Expresa que desde un punto de vista médico la ludopatía es una patología psiquiátrica que aqueja a menos del 1% de la población y se caracteriza como “una enfermedad crónica que se traduce en una conducta de juego maladaptativa, que es persistente y recurrente en el tiempo (por un período mayor a 12 meses) y que se caracteriza por la búsqueda de una gratificación inmediata. Se traduce en síntomas significativos que afectan al individuo y a su entorno, no es sólo pérdida de dinero”.

Agrega que la causa específica de este trastorno se desconoce, pero se sabe que estaría determinado por componentes biológicos, sociales y ambientales muy semejantes a los que se dan en las adicciones.

El tratamiento de un ludópata, recalca, implica el trabajo integral de un equipo multidisciplinario, en el que participan psiquiatras, psicólogos, terapeutas familiares y ocupacionales. Comienza con la evaluación y diagnóstico del psiquiatra, quien realiza una entrevista clínica al paciente y a su familia para luego intervenir con fármacos, terapia individual, terapia familiar, terapia de grupo, terapia ocupacional.

Enseguida hace presente que la moción no busca que la ley de Casinos se haga cargo de la ludopatía que afecta a un importante número de personas, ni tampoco que lo hagan los propios casinos, sino que persigue es que ellos asuman una mayor cuota de responsabilidad ante este problema que afecta a quien desarrolla la adicción y también a sus familias.

Finalmente estima esencial que la normativa específica incorpore los conceptos de ludopatía y de ludópata, y que las promociones con que los casinos buscan atraer y fidelizar a sus clientes no termine convirtiéndose en un incentivo perverso para quienes presentan esta adicción. En este sentido, agrega, se necesita que las promociones sean reguladas directamente por la ley y no solo a través de circulares de la Superintendencia respectiva.

\- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio de estos proyectos de ley el **Honorable Senador señor Bianchi** enfatizó que no es contrario a la actividad que desarrollan los casinos de juego, y que responden a la preocupación que generan los graves casos que se han conocido a lo largo de los años que afectan a las personas que sufren de la adicción al juego, pues para ellos no hay control en estos recintos.

Indicó que actualmente no existen advertencias en los recintos de los casinos respecto de los riesgos de desarrollar una adicción como consecuencia del juego, y que tampoco las máquinas de juego consideran avisos o advertencias que puedan señalar la cantidad de horas jugadas o el dinero apostado. Agregó que si a las conductas riesgosas se suma la desinhibición que produce la ingesta de alcohol se incrementan las posibilidades de desarrollar el comportamiento asociado a la ludopatía.

Señaló que ello hace necesario regular las condiciones que existen en los recintos de juego en relación al riesgo a que se ven expuestas las personas que tienen como hábito el asistir a los casinos de juego.

Por último recalcó la importancia de concluir sin más demoras la tramitación del proyecto de ley que busca prohibir el funcionamiento de guarderías infantiles en los mismos casinos u hoteles asociados, pues el entretener a los menores con juegos lúdicos genera una asociación de experiencias que evidentemente importa un gran riesgo para su comportamiento futuro.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** se manifestó de acuerdo en términos generales con el contenido de los proyectos. No obstante, señaló que es necesario analizar detenidamente las disposiciones propuestas como, por ejemplo, la eventual eficacia de la norma referida a quienes voluntariamente solicitan que se les prohíba el acceso a tales recintos, lo cual podría no tener efecto práctico alguno, toda vez que una prohibición que depende de su sola voluntad puede revertirla con igual libertad.

Enseguida, el **Honorable Senador señor Galilea** dijo compartir profundamente el sentido de estas iniciativas, señalando que en la actualidad crecientemente se advierte a la sociedad respecto de otras conductas riesgosas para la salud, como el tabaquismo por ejemplo, resultando apropiado incluir una voz de alerta respecto de los riesgos que lleva asociado el hábito de jugar, lo que no sólo se extiende a la actividad propia de los casinos sino que también a la creciente publicidad de plataformas internacionales de juego.

Agregó que esas actividades pueden ser lícitas, pero que resulta inadecuado que su publicidad se concentre en los medios que atraen a la juventud, como los canales que transmiten el deporte, en que se promocionan plataformas virtuales de juego de póker,

Señaló que todas esas actividades están permitidas, pero que se requiere asociar a las mismas claras advertencias sobre los riesgos que ellas pueden generar en la salud.

Finalmente **el Honorable Senador señor Quinteros** propuso a la Comisión refundir las iniciativas en informe, solicitando la autorización de la Sala, para tratarlas en conjunto, lo que así se acordó por la Comisión y la Sala del Senado.

- Puestos en votación, refundidos, los proyectos fueron aprobados en general por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya (Presidente), Bianchi, Galilea y Quinteros.

\- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único. Modifícase la ley N° 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego, del modo que sigue:

1.- En su artículo 3°, incorpóranse como literales n) y ñ), nuevos, los siguientes:

“n) Promociones: aquellas políticas comerciales destinadas a otorgar beneficios promocionales a las personas que asisten a los casinos de juegos, otorgando para ello, entre otros, derechos a participar en sorteos y recibir descuentos en los servicios anexos. Sus bases serán previamente notificadas a la Superintendencia.

ñ) Registro de personas autoexcluidas: nómina de las personas que han solicitado de manera voluntaria que se les prohíba el acceso a un casino, el que se remitirá y actualizará periódicamente ante la Superintendencia.”.

2. Agrégase como artículo 8° bis, nuevo, el siguiente:

“Artículo 8° bis.- En las salas de juego se deberán exhibir claras y precisas advertencias de los daños, enfermedades o efectos sobre la salud de las personas que implica la adicción al juego, las cuales deberán ser notoriamente visibles y comprensibles y contener imágenes o leyendas en idioma español y en inglés.

Asimismo, los operadores deberán disponer la entrega de folletos explicativos, a los usuarios y jugadores que ingresen a las salas, sobre el juego responsable y los efectos de la adicción al juego en la salud de las personas.”.

3. En su artículo 9°, incorpórase como letra g), nueva, la que sigue:

“g) Las personas que hayan solicitado de manera voluntaria que se les prohíba el acceso o respecto de las cuales exista resolución judicial firme en el mismo sentido.”.

4. Agrégase como artículo 10 bis, nuevo, el siguiente:

“Artículo 10 bis.- Publicidad, promoción y patrocinio. La publicidad de actividades bienes y servicios susceptibles de producir riesgos para la salud o el patrimonio de las personas, como la publicidad sobre juegos de apuesta o azar, se sujetará a las reglas siguientes:

a) Se prohíbe la emisión de mensajes publicitarios entre las 06:00 y las 21:00 horas por medios de comunicación audiovisual o de radiodifusión.

b) La publicidad y promoción deberá exhibir advertencias visuales y auditivas que señalen los riesgos derivados de la actividad, bien o servicio.

c) Queda prohibida la publicidad y promoción en eventos de carácter infantil o familiar, tales como, exposiciones, ferias, campeonatos deportivos, o conciertos.

d) Está prohibida la publicidad o promoción vía correo electrónico o cualquier otro medio equivalente, salvo haya sido autorizada previamente por su destinatario y siempre que no se trate de las personas mencionadas en el artículo 9.

Los reglamentos que desarrollen lo dispuesto en este artículo detallarán, al menos, la naturaleza y características de las actividades y servicios cuya publicidad deba ser regulada; y la forma y condiciones de difusión de los mensajes publicitarios.

El incumplimiento de estas normas y las normas especiales que regulen la publicidad de las actividades, bienes y servicios a que se refiere este artículo serán sancionados con multa de veinte a ciento veinte unidades tributarias mensuales y clausura temporal del establecimiento publicitado o patrocinante por un período no superior a tres meses.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2018, con asistencia de los Honorables Senadores señora Luz Ebensperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero (Presidente), Carlos Bianchi Chelech, Rodrigo Galilea Vial y Rabindranath Quinteros Lara.

Sala de la Comisión, a 8 de mayo de 2018.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE MODIFICA LEY N° 19.995, EN MATERIA DE PUBLICIDAD DE LAS ACTIVIDADES, BIENES Y SERVICIOS DE LOS CASINOS DE JUEGO Y EN LO RELATIVO AL ACCESO A CASINOS PARA PERSONAS QUE PADEZCAN LUDOPATÍA Y DE LAS PROMOCIONES QUE ESAS ENTIDADES PUEDEN OFRECERLES.

(BOLETINES N^{os} 8.731-06 y 11.550-06, refundidos)

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Establecer barreras de protección en materia de publicidad y promoción de la actividad que desarrollan los Casinos de Juego, para el público más vulnerable, como menores de edad y personas ludópatas que quieren mantenerse alejadas del juego.

Incorporar el concepto de ludopatía y regular las promociones con que los casinos buscan atraer y fidelizar a sus clientes.

II. ACUERDOS: aprobado en general, unanimidad 5x0

ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Mociones del Honorable Senador señor Bianchi y de los Honorables Senadores señores De Urresti, Araya, Pizarro, Quintana y Quinteros.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 18 de diciembre de 2012 y 2 de enero de 2018.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley N° 19.995, que establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego. 3.- Ley N° 20.856, que introduce modificaciones la ley N° 19.995, que establece las

Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego.

Valparaíso, a 8 de mayo de 2018.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión