INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que regula la explotación de máquinas de azar con fines de diversión y esparcimiento, y, en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que establece la prohibición gradual de funcionamiento de las máquinas de juego que señala.

BOLETINES Nº 8.820- 06 y 10.811-06 refundidos.

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de presentaros su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señora Rincón y señores Bianchi y Quintana, y del ex Senador señor Rossi, el primero, y en Moción del Honorable Senador señor Navarro, el segundo, sin que se haya hecho presente urgencia respecto de ninguno de ellos.

Cabe hacer presente que la Sala del Senado con fecha 15 de mayo del presente acordó refundir los boletines antes individualizados.

La iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

A algunas de las sesiones en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señora Carmen Gloria Aravena y señores José Miguel Insulza, Alejandro Navarro y Manuel José Ossandón.

- Del Ministerio de Desarrollo Social: el Ministro, señor Alfredo Moreno; la Coordinadora Legislativa, señora Andrea Martínez; la Jefa de Prensa, señora Luisa Navea; los Periodistas, señora Carla Zamorano y señor Federico Grünewald.

- Del Ministerio de Salud: la Subsecretaria de Salud Pública, señora Paula Daza; la Jefa de Gabinete, señora María José Guzmán; el Asesor, señor Enrique Accorsi, y el Abogado, señor Jaime González.

- Del Ministerio de Hacienda: el Subsecretario, señor Francisco Moreno y el Coordinador Legislativo, señor José Riquelme.

- De la Fiscalía Nacional: el Fiscal Nacional, señor Jorge Abbott Charme, y el Abogado Asesor de la Unidad Especializada en Lavado de dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado (ULDDECO), señor Andrés Salazar.

- De la Contraloría General de la República, señor Jorge Bermúdez; el Jefe de la División Jurídica, señor Camilo Mirosevic; la Jefa de la Unidad de Estudios Legislativos, señora Pamela Bugueño; el Abogado de la Unidad de Estudios, señor Luis Alejandro Aranda; el Asesor, señor Alejandro Valenzuela y el Periodista, señor Jaime Retamales.

- De la Superintendencia de Casinos de Juego: la Superintendenta, señora Vivien Villagrán; el Asesor, señor Ian Badiola, el Abogado, señor Pablo Muñoz y la Abogada de la División Jurídica, señora Cristina Saffie.

- De Carabineros de Chile: el General Diego Olate Pinares, Jefe Zona Seguridad Privada, Control Armas y Explosivos; Coronel (J) Jaime Elgueta, Asesoría Jurídica, y la Oficial (J) Capitán Pamela Carrasco de la Zona de Seguridad Privada, Control de Armas y Explosivos.

- De la Policía de Investigaciones de Chile: el Prefecto Inspector Eduardo Rodríguez-Peña Troncoso, Jefe Nacional de Delitos Económicos y Medioambiente; el Subcomisario Rodolfo Jiménez Ramírez; el Jefe de Jurídica, Prefecto Luis Silva Barrera, y el Subcomisario Silvio Copello Vallejos.

- Del Servicio Nacional de Aduanas: el Director Nacional, señor Claudio Sepúlveda Valenzuela, y el Subdirector de Fiscalización, señor Javier Uribe Martínez.

- Del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: los Asesores Legislativos, señores Pablo Celedón y Diego Izquierdo.

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

- De la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM): el Jefe de Gabinete, señor Marco Rodríguez; la Abogada señora Joseline Sánchez y la funcionaria, señora Marcia González.

- De la Municipalidad de Antofagasta: la Alcaldesa, señora Karen Rojo; el Director de Asesoría Jurídica, señor Cristhian Flores; el Director de Rentas, señor Alfredo Fuentes; la Periodista Prensa Alcaldía, señorita Gloria Angel, y el Gráfico, señor Carlos Carvallo.

- De la Asociación Chilena de Casinos de Juegos: el Gerente General, señor Rodrigo Guiñez, y el Abogado, señor Juan Carlos Manríquez.

- De la Asociación Gremial de Operadores, Fabricantes e Importadores de Entretenimientos Electrónicos (FIDEN A.G.): el Presidente, señor Sebastián Salazar; el Vicepresidente, señor Jaime Curihual; el Asesor Técnico, señor Francisco Leiva, los Directores, señores Alberto Hadad e Isaac Latorre y la representante del Gremio, señora Tatiana Hurtubia.

- Del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile: el Profesor, señor Francisco Agüero.

- De la Corporación Juego Responsable: la Presidenta, señora Mariela Huenchumilla y los asesores, señora Militza García, y señor Juan Carlos Oyanedel.

- De la Agrupación de Jugadores en Terapia (AJUTER): la Psicóloga, señora Ángela Carmona.

- De la Biblioteca del Congreso Nacional: la Investigadora, señora Gabriela Dazarola.

- De Imaginaccion Consultores: la Cientista Política, señora Carolina Salas.

-La Jefa de Gabinete de la Senadora Aravena, señora Tania Cabezas y la Abogada, señora Valeria Ramírez.

- Los Asesores de la Senadora Ebensperger, señores Hernán Valenzuela, Maximiliano Ravest y Patricio Cuevas.

- El Asesor del Senador Araya, señor Robert Angelbeck.

- El Asesor del Senador Bianchi, señor Claudio Barrientos.

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

- El Asesor del Senador Navarro, señor Jamadier Uribe.

- El Asesor del Senador Quinteros, señor Jorge Frites.

- La Asesora Legislativa del Comité PS, señora Melissa Mallega.

-La Periodista del Senado, señora Carolina Quintanilla.

- El Asesor del Comité PS, señor Francisco Aedo.

-El Periodista del Comité PPD, señor Gabriel Muñoz.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Establecer un marco regulatorio para las máquinas de juego fuera del ámbito de la Ley de Casinos.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Los artículos 4°, 5° letra e), 8°, 9° y 10 son de rango orgánico constitucional, según el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política, en relación con el artículo 66 inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

- - -

Durante la discusión en general del proyecto, concurrieron especialmente invitados a exponer sus puntos de vista las siguientes entidades y especialistas en la materia, representados de la manera que en cada caso se indica:

- Del Ministerio de Hacienda, el Subsecretario señor Francisco Moreno.

- Del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el asesor legislativo señor Pablo Celedon.

- La Superintendenta de Casinos de Juego, señora Vivien Villagrán.

- El Ministro de Desarrollo Social, señor Alfredo Moreno.

- La Subsecretaria de Salud Pública, señora Paula Daza.

- El Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez.

- El Fiscal Nacional, señor Jorge Abbott Charme.

- El General de Carabineros, señor Diego Olate Pinares.

- El Prefecto Inspector de la Policía de Investigaciones de Chile, señor Eduardo Rodríguez-Peña Troncoso.

- El Director Nacional de Aduanas, señor Claudio Sepúlveda Valenzuela.

- La Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM).

- La Alcaldesa de Antofagasta, señora Karen Rojo.

- El profesor señor Francisco Agüero, del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile.

- La Corporación de Juego Responsable representada por su Presidenta, señora Mariela Huenchumilla.

- La Agrupación de Jugadores en Terapia (AJUTER).

Se deja constancia de que fueron presentados a la Comisión los siguientes documentos:

- PPT Superintendencia Casinos de Juego.

- PPT Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre BOLETINES 8.820-06 y 10.811-06 refundidos.

- PPT ACHM.

- PPT Alcaldesa Rojo.

- PPT Corporación Juego Responsable.

- PPT AJUTER

- PPT Profesor Francisco Agüero.

- PPT Asociación de Casinos de Juegos.

- PPT Asociación Gremial de Operadores, Fabricantes e Importadores de Entretenimientos Electrónicos (FIDEN A.G.).

- PPT Asesor Técnico y Ex Superintendente de Casinos, señor Francisco Leiva.

Todos los documentos recibidos y los acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión, y se contienen en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

- - -

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.

4.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al boletín N° 8.820-06, señala que en el sistema jurídico chileno el tratamiento del juego y la apuesta se encuentra por razones históricas, en los orígenes de la normativa del derecho común recogida por el Código Civil de 1856, que regula al juego y la apuesta como contratos aleatorios.

Este cuerpo legal, según dice, define los juegos de azar como aquellos en los que predomina la suerte, y que según el artículo 1.466 son ilícitos. Agrega que el fundamento de la ilicitud se encuentra en que

el legislador teme que las personas dilapiden sus bienes para conseguir una riqueza fácil, no obstante que leyes especiales han autorizado y hecho lícito diversos juegos de azar tales como la Lotería de Concepción, la Polla chilena de Beneficencia, la Polla Gol y el funcionamiento de diversos casinos municipales a lo largo del país antes de la ley N° 19.995 sobre casinos de juego.

Indica que, desde una perspectiva social, no obstante que los juegos de azar son ilícitos, la realidad demuestra que en paralelo a la industria legalmente establecida en Chile se estima la existencia y operación de más de 600 mil máquinas de azar, que en algunos ámbitos locales han sido autorizados sobre la base de interpretar las normas legales aplicables en el sentido de considerarlas como juegos de destreza.

Destaca que este mercado se caracteriza por encontrarse distribuido en los grandes centros urbanos de todo el país, basando su funcionamiento en ordenanzas, emanadas de las respectivas municipalidades donde funcionan, autodefiniéndolas como máquinas de destreza y no de azar a objeto de evitar ser reguladas y fiscalizadas por la autoridad respectiva. Agrega que lo anterior, se desprende del Oficio Nº 966 de la Superintendencia de Casinos de Juego de 28 de agosto de 2012, que estimó que la clasificación pericial sobre la naturaleza de azar o destreza de las máquinas, corresponde y es facultad de las municipalidades.

En términos de tributación, dice que en su funcionamiento las referidas máquinas sólo pagan un gravamen por concepto de patente municipal que oscila en un rango de 1 a 5 UTM por año, pero que desde la perspectiva de los impuestos generales, no pagan los tributos a que está sujeta la industria legalmente establecida, no se conocen sus premios y beneficios a los usuarios, y se desconoce su procedencia.

Hace presente que constituyen un mercado que produce importantes externalidades negativas susceptibles de ser corregidas, no obstante que sus operadores dicen pagar al Estado por patente de almacén y por extensión como entretenimiento del orden de 6 millones de dólares al año. En este contexto agrega que, en este mercado no regulado, el Estado deja de percibir y recaudar una importante cantidad de recursos por concepto de impuestos.

Señala que la propuesta de modificación en estudio apunta a establecer un nuevo marco regulatorio que autorice la explotación de las máquinas de azar conectadas a un sistema de comunicación bidireccional de monitoreo central y contabilidad, bajo un sistema de licencias otorgadas a nivel local por las municipalidades conforme a los requisitos generales que exige la legislación de rentas y las exigencias específicas que establece la propuesta.

Enfatiza que es prioritario que la política de Estado enfrente desde la perspectiva legislativa esta realidad social que consiste en el funcionamiento máquinas de azar (tragamonedas, video lotería etc.) operando en un mercado informal que no está sujeto a reglas específicas que garanticen un estándar básico de seguridad y transparencia en su funcionamiento, pues en la actualidad el jugador resulta engañado sobre la base que no hay posibilidad de monitorear o validar los reales porcentajes de pago de premios.

Por último, destaca que el establecimiento de un sistema regulado posibilitará el desarrollo de un sistema que dé lugar a beneficios sociales y económicos atendido que la aplicación integral de las normas legales, permitirán que esta actividad quede gravada por los impuestos generales.

A su turno, la Moción que origina la iniciativa del boletín N° 10.811-06, señala que el juego puede clasificarse en juegos de destreza y los juegos de azar, siendo estos últimos aquellos en los cuales las posibilidades de ganar o perder no dependen exclusivamente de la habilidad del jugador, sino que interviene también el azar. Los de destreza por su parte, dice que consisten en aquellos en que para la obtención de un “resultado” se requiere necesariamente la intervención del jugador, de esta manera, la persona requiere realizar un proceso intelectual o técnico para adquirir en todo o en parte el resultado.

Agrega que el cimiento de la ilicitud de los juegos de azar radica en que el legislador teme que las personas dilapiden sus bienes para conseguir una riqueza fácil.

También destaca que, en el país, leyes especiales han autorizado y hecho lícito diversos juegos de azar, tal como sucede con las leyes que autorizaron la Lotería de Concepción, la Polla chilena de Beneficencia, la Polla Gol y el funcionamiento de diversos casinos municipales a lo largo del país antes de la ley N° 19.995 sobre Casinos de Juego.

Advierte que este tipo de actividad produce externalidades negativas, ya sea porque producen ludopatía o por actos ilícitos asociados. En este sentido, dice que la ludopatía o juego patológico es considerado un problema psicológico que afecta diversos aspectos de la vida (personal, familiar, laboral, social y económica), donde la persona afecta su capacidad de autocontrol siendo incapaz de aplazar el impulso o deseo por jugar.

Recalca que, en Chile, la explotación comercial de los juegos de azar es una actividad ilícita que sólo puede ser autorizada para ser desarrollada y explotada comercialmente mediante una ley especial dictada al efecto.

Hace presente que el Laboratorio de Certificación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ante la consulta de entidades chilenas, se pronunció sobre ciertas máquinas de juego, certificando si éstas son de destreza o de azar.

Así, subraya que el citado laboratorio sometió a análisis dos tipos de máquinas de juego y sus respectivos programas, y que en su Informe Técnico Nº 201003-IT-06, de fecha 2 de junio de 2010, consigna que:

a.- Una de ellas contiene un multijuego, el que, a su vez, cuenta con los siguientes siete programas de juegos: “Fruit o Fruit Cocktail”; “Fruit 2 o Fruit Cocktail 2”; “Garage”; “Lucky Haunter”; “Island 2”; “Resident”; y “Pirate 2”; y

b.- la otra, contiene un juego denominado “Garage”.

Respecto de ambas máquinas electrónicas, concluye que la destreza aplicada por el jugador para influir en el desarrollo del juego, ya sea innata o adquirida a través del enfrentamiento, no asegura para éste un cambio favorable en la posibilidad de obtener un premio, puesto que ella no es capaz de contrarrestar los efectos producidos por el azar en el resultado final del juego, aun cuando la aplicación de dicha destreza pueda servirle para obtener cierta ventaja o mayores probabilidades de ganar.

Señala también que corresponden al tipo de máquinas de juegos de azar según las definiciones dadas en el artículo tercero del título I “Disposiciones Generales” de la ley N°19.995 que Establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de Casinos de Juego” y en el Capítulo IV Categoría de Máquinas de Azar del Catálogo de Juegos establecido por la Superintendencia de Casinos de Chile.

Por último, indica que la presente iniciativa busca prohibir de manera gradual el funcionamiento de las máquinas tragamonedas o de azar fuera de los casinos de juegos regulados por la ley Nº 19.995, ya individualizada.

\- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe el **Subsecretario de Hacienda, señor Francisco Moreno** señaló que su cartera estima necesario realizar un análisis de lo que han sido ya casi 15 años del mercado regulado de los Casinos de Juego, del funcionamiento que han tenido y el progreso que ha habido en la industria.

Dijo que es necesario tener en consideración que antes de la dictación de la ley N° 19.995 que reguló los casinos, existían siete casinos municipales en el país, en que cada uno de ellos fue creado a través de una ley, pero que desde la constitución de la Superintendencia y del otorgamiento de las licencias posteriores, hoy el número de casinos a nivel nacional es de dieciocho, sin considerar al de Chillán que aún está en construcción.

Enseguida, manifestó su interés por hacer un análisis en detalle del estado actual de esta actividad tanto desde la perspectiva de la Superintendencia de Casinos de Juego como también, saber qué es lo que sucede con los juegos de azar y destreza.

La Superintendenta de Casinos, señora Vivien Villagrán indicó que se centraría en dar cuenta del estado actual de las cosas y de las obligaciones legales que el corresponden a la Superintendencia.

Enseguida, señaló que los casinos de juego se encuentran regulados por la ley N° 19.995, así como también los hipódromos, la Polla chilena de Beneficencia y la Lotería de Concepción, más los bingos realizados por personas jurídicas sin fines de lucro, y que corresponden a toda la explotación de juegos de azar que en Chile es autorizada de manera excepcional. Agregó que toda explotación de juegos de azar cuenta con una regulación estricta y específica en la materia.

Hizo presente que la legislación define los juegos de azar como una actividad ilícita, salvo que una ley los autorice, que las máquinas de azar solo pueden operar al interior de los casinos legalmente autorizados, que son aquellos a los cuales la Superintendencia les entrega permisos de operación, y que las autoridades deben coordinarse para evitar la proliferación del juego ilegal.

Precisó que los juegos de azar son aquellos en que el resultado no depende de la habilidad o destreza de los jugadores, sino esencialmente del acaso o de la suerte. Agregó que los juegos autorizados en los casinos de juegos son: la ruleta; las cartas; los dados; el bingo o lotería y las máquinas de azar.

Luego, señaló que la definición de máquinas de azar está contenida en el Catálogo de Juegos de la Superintendencia, donde se establece que “es todo sistema o toda máquina electrónica, electromecánica, eléctrica o que funcione con cualquier otro modo de operación, que permita recibir apuestas en dinero o avaluables en dinero, conceda al usuario un tiempo de uso o de juego y, que a través de un sistema aleatorio de generación de resultados, otorgue, eventualmente, un premio en dinero o avaluable en dinero.”. Enfatizó que toda máquina que cumpla con

esas características sólo puede funcionar en los casinos de juego legalmente autorizados.

Agregó que es importante tener presente que además del Catálogo de Juegos que refiere las categorías de juegos que pueden ser explotados, existe el proceso de “homologación” de las máquinas de azar que supone básicamente que hay un procedimiento destinado a certificar la idoneidad y calidad de las máquinas de azar, pues cada programa de juego debe contar con una certificación otorgada por un laboratorio acreditado por la SCJ, que de fe que ese modelo de juego cumple con los estándares chilenos de máquinas de azar, como el porcentaje mínimo de retorno teórico que exige la norma chilena que es del orden del 85% de lo que se juega en ellas en un determinado número de jugadas. Dijo que en la industria en general el nivel de retorno es cercano al 93%, osea, superior a lo que la ley establece.

Enseguida, explicó la relación entre la aleatoriedad y las máquinas de azar, así destacó que el resultado de una máquina de azar no depende de la habilidad o destreza del jugador; el resultado de una jugada es impredecible por el jugador; el resultado de una jugada se basa en parámetros propios de la máquina, que el jugador no conoce, que no dependen de él y que por lo tanto, desde su perspectiva, serían aleatorios o fruto del azar y el resultado de una jugada individual no depende principalmente de una relación del jugador con la máquina basada en parámetros de la destreza, como son, por ejemplo, la velocidad, fuerza o secuencia de comandos.

Subrayó que se trata de máquinas en que no existe una curva de aprendizaje, es decir, la repetición y la destreza del jugador en su relación con la máquina no aumentan sus probabilidades de ganar para cada jugada.

No obstante lo anterior, hizo presente que para evitar interpretaciones erróneas respecto del concepto de máquinas de azar y de aleatoriedad, la SCJ dictó en septiembre de 2016, la Circular N° 78, de manera de orientar a los municipios a la hora de otorgar patentes a locales que operen máquinas de juego.

Por otra parte, dijo que en el último tiempo han venido ocurriendo una serie de hechos que dicen relación con la responsabilidad que tienen las municipalidades al momento de otorgar la patente comercial que permite la explotación de juegos de destreza, que son los únicos que podrían explotarse fuera de los casinos de juegos.

En este escenario, señaló, la Contraloría General de la República en su dictamen N° 92.308 de fecha 23 de diciembre de 2016 estableció las responsabilidades que al municipio le caben en materia de patentes para las máquinas ya señaladas, indicando que ellos sólo pueden

entregar patentes para el funcionamiento de máquinas de entretenimiento que no sean susceptibles de ser calificadas como juegos de azar.

El proceso, según precisó, se inicia con la solicitud de una patente comercial por parte del interesado en el municipio respectivo, momento en que el municipio debe consultar por la definición del Catálogo de Juegos de la Superintendencia de Casinos de Juego y, en caso que la entidad municipal tenga dudas respecto de la naturaleza de determinada máquina -si es de destreza o de azar- consulta al organismo técnico competente, es decir a la SCJ. Si el interesado solicita un informe, ella al emitir su pronunciamiento señalará si la máquina es de habilidad o destreza, y en caso que sea de habilidad puede ser explotada.

Agrega el dictamen, que ante una solicitud de patente si la municipalidad tiene dudas, hace la consulta para lo cual la SCJ ha dispuesto de una serie de formularios que se encuentran disponibles para quienes requieran realizar el trámite.

Recalcó que a la fecha se han presentado 709 requerimientos de 38 municipios del país que, según dijo, tenían distinta naturaleza pues en algunos se pregunta cuál es el procedimiento de la consulta a la SCJ y cómo opera. También se ha consultado por los laboratorios acreditados por la SCJ para determinar si la máquina es de habilidad o destreza y, por último, se ha requerido información respecto de las máquinas que están en el Catálogo de Juegos.

Enseguida, informó que, de las 709 solicitudes 168 están asociadas a diferentes modelos de máquinas electrónicas, que hay 23 interesados en obtener patentes comerciales, que 112 han sido calificadas de azar, respecto de las 168 solicitudes presentadas, 12 se consideraron que no son de azar y a 44 se le han formulado observaciones, estando actualmente su calificación en estado pendiente.

Adicionalmente, **la señora Superintendenta** hizo presente que respecto del juego ilegal la repartición que encabeza no tiene facultades persecutorias, de modo que tomando conocimiento que existe explotación ilegal se remiten los antecedentes al Ministerio Público, que es el encargado de tomar las acciones y medidas del caso.

Sin perjuicio de lo anterior, señaló, en algunas acciones que llevan adelante tanto el Ministerio Público como la Policía de Investigaciones, se ha requerido a la Superintendencia en calidad de perito, y expertos para poder determinar la naturaleza de las máquinas que están siendo explotadas.

Enseguida, **el asesor legislativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, señor Pablo Celedon**, señaló que, por regla general, en el ordenamiento jurídico vigente los juegos de azar y las apuestas asociadas a ellos son materias que la legislación ha declarado expresamente como ilícitas, y excepcionalmente se han considerado permitidas sólo ciertas formas de juego, ya señaladas, usualmente por los beneficios que ello conlleva para el país o una región determinada, definiendo en cada caso tanto las condiciones en que dicha actividad puede desarrollarse como las personas que están autorizadas a ello y la manera en la que deben actuar.

Destacó que dentro del marco normativo, destacó que las disposiciones del Código Penal han sido objeto de varias mociones parlamentarias en el pasado, particularmente por la dificultad que presentan las descripciones típicas de las figuras de dicho cuerpo legal, porque responden a figuras de loterías u otras formas que ya han sido superadas en a lo menos un siglo. Agregó que ha habido intentos por modificar los tipos penales, pero que no han sido exitosos.

Indicó que en virtud de la ley N° 19.995 las sociedades operadoras, aparte de estar afectas a la ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, a la ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el decreto ley N° 825, ambos de 1974, y a los demás tributos establecidos en leyes especiales, deben pagar un impuesto con una tasa del 20% sobre los ingresos brutos provenientes del juego, del cual un 50% se incorporará al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego, y el 50% restante se incorporará al patrimonio del Gobierno Regional correspondiente a la región en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego, en ambos casos para ser aplicado al financiamiento de obras de desarrollo.

Respecto de los actores relevantes, señaló que al Ministerio de Hacienda le corresponde velar por la recaudación de impuestos fiscales, IVA, Renta e impuesto “adicional” del 20%, y que, por su parte, la Superintendencia de Casinos de Juego se encarga de la autorización, funcionamiento, administración y fiscalización de los casinos de juego.

En cuanto al rol del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, destacó que les corresponde colaborar con el Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior. Además, debe coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social.

Dijo que las municipalidades son relevantes porque son ellas las encargadas de otorgar las respectivas patentes municipales, y que

es en esta instancia donde se han generado dudas que han llevado a intervenir tanto a la Contraloría General como también a la Superintendencia.

Destacó que un fallo reciente de la Corte de Apelaciones de La Serena considera especialmente el contenido del dictamen N° 92.308 de 2016, de la Contraloría General de la Republica, que no sólo es esclarecedor, sino que además reconsidera dictámenes anteriores.

Sobre el particular, precisó que tal dictamen dice, en lo esencial, que “en cuanto a lo planteado, cabe recordar que la explotación de juegos de azar es, por regla general, ilegal y se encuentra tipificada como delito en nuestra legislación. De este modo, las máquinas de juegos de azar sólo pueden ser explotadas en los casos expresamente autorizados por la ley.” Después agrega que “por las consideraciones que anteceden, esta Contraloría General, al referirse a la explotación de máquinas de juego por personas o entidades distintas a los casinos de juego, ha precisado que los municipios sólo pueden otorgar patentes para el funcionamiento de máquinas de entretenimiento que no sean susceptibles de ser calificadas como juegos de azar (aplica dictamen N° 1.857, de 2014, entre otros). En este contexto y en armonía con lo expresado en el dictamen N° 46.631, de 2011, solicitada una patente municipal para el funcionamiento de máquinas de juego, las entidades edilicias deben verificar si éstas constituyen un juego de azar o no, correspondiendo sólo en este último caso otorgar la autorización requerida.”.

En cuanto a los boletines en discusión, señaló que ambos tienen ideas matrices que coinciden en el diagnóstico referido a la necesidad de modificar el marco legal vigente, no obstante que su aproximación es muy diferente. Agregó que mientras el boletín N° 8.820-06 busca legitimar las máquinas de azar pero regulándolas y creando un marco que fortalezca la fiscalización por parte de la autoridad estatal, el boletín N° 10.811- 06, en tanto, tiende a una prohibición paulatina, con mecanismos de reconversión laboral o de indemnización para trabajadores y propietarios de las maquinas.

Enfatizó que con el tiempo se ha ido uniformando la jurisprudencia administrativa y judicial en relación a la competencia de control que le corresponde a las municipalidades a través del otorgamiento de patentes, pues ahí se contienen los criterios que deberían informar la acción fiscalizadora sobre esta actividad. Sin embargo, hizo presente que una decisión acerca de legitimar los juegos de azar, y dejar los criterios centenarios del Código Civil, debiera fundarse en criterios multisectoriales (Hacienda, Interior, Desarrollo Social, etc.).

Precisando lo anterior, dijo que la vinculación del Ministerio del Interior con los juegos de azar es más bien histórica, porque actualmente la Superintendencia de Casinos se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda, y el Ministerio del

Interior adquiere alguna relevancia en relación con el orden público que se ratifica con lo que ha ocurrido respecto de asociar máquinas tragamonedas con actividades ilícitas.

Insistió en que se trata de un problema que excede del orden público y de la recaudación y de ahí que debiera ser tratado de manera multisectorial con el objeto de tener una idea más acabada de la problemática planteada.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Navarro** precisó que la iniciativa de su autoría tiene una idea matriz muy clara que busca establecer la prohibición de este tipo de máquina además de considerar una gradualidad en la salida de su funcionamiento, con el objeto que los pequeños comerciantes que han realizado una inversión puedan recuperar en algo sus recursos o se evite que el golpe económico sea tan fuerte.

Agregó que la iniciativa también considera que estas máquinas, en caso que ello sea posible, sean reconvertidas o modificadas para transformarlas en mecanismos de juegos pedagógicos, con el fin de ocasionar el menor daño posible a quienes han invertido en ellas.

Dijo que eran claros los efectos negativos que dichas máquinas provocan particularmente en dueñas de casa y en poblaciones de escasos recursos, lo que también debe impulsar al legislador a abordar el problema de la ludopatía, que supone sin dudas un debate más amplio.

Destacó que, si bien se debe debatir, es necesario tomar una decisión respecto a si se regula la actividad o se prohíbe, no obstante que enfatizó que en su opinión es un error establecer la autorización por ley al tiempo que sugirió oír a los dirigentes de las Juntas de Vecinos, dirigentes sociales, que pueden trasmitir de mejor manera el efecto dañino que se produce en lo social que sólo tiene como remedio la prohibición.

Agregó que la salida gradual busca cautelar los intereses de pequeños comerciantes que, desde su punto de vista, sin mala fe han introducido estas máquinas como una forma de ingreso pero que han generado los efectos dañinos que se han descrito y que no fueron previstos.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** señaló que cree firmemente en la libertad de las personas y que con igual fuerza cree en el principio de subsidiariedad que debe tener el Estado para ayudar en ciertas situaciones. En este aspecto, sin embargo, dijo estar por el camino que el legislador prohíba más que regule esta actividad.

Indicó que, si se analizan estas máquinas de “destreza” a pesar de la definición de la Superintendencia, el hecho de tener

que poner dinero y que el premio sea en dinero incentiva a las personas, según dijo, de la misma manera que un juego de azar.

En la misma línea, hizo presente que si se observan los lugares donde están instaladas estas máquinas es evidente que ellas no se encuentran en los sectores de altos ingresos sino que, por el contrario, están en los almacenes de las comunas más vulnerables y en los sectores más pobres, donde la dueña de casa usa las monedas que tiene para comprar el pan primero jugándolas en estas máquinas para ver si puede doblar, o bien donde niños tienen acceso a ellas en horario escolar, incluso siendo menores de edad.

Agregó que, en la mayoría de los casos y de acuerdo a su experiencia, no se trata de pequeños emprendedores que compran estas máquinas con gran esfuerzo para tener un emprendimiento, sino que en realidad se trata de empresas bastante grandes que importan un considerable número de máquinas para luego ir subarrendándolas a pequeños emprendedores, en algunos casos abusando de su posición con ellos.

Finalmente, dijo entender que deba hacerse una prohibición gradual para evitar alterar o perjudicar algunos derechos que se encuentren vigentes, pero insistió en que la legislación debiera tender a prohibir el funcionamiento de estas máquinas más que a regularlo.

El **Honorable Senador señor Bianchi** hizo presente que desde el año 2008 ha intentado abrir un debate en el país con respecto a la ludopatía, como un problema de salud pública. En este sentido dijo que años atrás trabajó en una propuesta con el ex Senador señor Ricardo Núñez, lo que les permitió conocer la realidad de las personas que tenían una cierta habitualidad en el juego y lo que se estaba considerando en ese momento para la ley de casinos que, en su oportunidad, no previno nada respecto a la recuperación de la persona que se hacía adicta al juego.

En la misma línea, resaltó que en ese momento en la salud pública no había especialistas que dedicaran parte de su tiempo a la recuperación de personas adictas al juego que, en su opinión, es algo más difícil que la adicción a las drogas, al alcohol y al tabaco.

Insistió en el problema de salud que esto puede generar y que existe en el país, ya que en el último tiempo se ha sabido de casos dramáticos que involucran a menores, a funcionarios públicos e incluso a jubilados que terminan apostando sus pensiones, de modo que afirmó que sin lugar a dudas es un tema de salud pública que debiera ser una preocupación.

Reiteró que como nada de esto se previó, la industria simplemente creció y se desarrolló, por lo que hizo especial énfasis en que debe ser la Superintendencia quien ahora pueda informar qué se está

haciendo en materia de salud pública para la recuperación efectiva de las personas que tienen esta adicción al juego.

Luego, manifestó estar de acuerdo con la prohibición definitiva de las máquinas materia de esta iniciativa, no obstante que la realidad indica que se han buscado todos los resquicios para eludir el cumplimiento de la norma vigente y que esta industria siga creciendo. Agregó que en los negocios de barrio el principal ingreso proviene precisamente de estas máquinas que han tenido un gran crecimiento, y que fue lo que motivó la iniciativa que busca regularlas.

Sobre la reconversión, dijo compartir lo expresado por la Senadora señora Ebensperger en el sentido que no se trata de empresarios que han hecho una inversión que el Estado eventualmente podría devolverles, sino que se trata de empresas que se han dedicado a tener clientes cautivos a los cuales le arriendan las máquinas generando para la otra parte una dependencia de dicha máquina que es la que le permite tener un mayor ingreso.

Reiteró que se debe decidir si se va a regular la explotación de este tipo de máquinas de juego o bien si derechamente se van a prohibir por cuanto la cifra de afectados por la adicción al juego va en aumento y es una realidad que se debe abordar.

El **Honorable Senador señor Galilea** manifestó su desconcierto frente a este tema por cuanto de las exposiciones se desprende que la ley de casinos es clara y precisa respecto de todas y cada una de las situaciones. Todas las circulares de la Superintendencia de Casinos son claras, reiteradas y consistentes en el tiempo respecto de lo que es o no un juego de azar, y el procedimiento por el cual se tiene que otorgar un patente también es claro, por su parte, las Cortes de Justicia han dicho lo mismo siendo consistentes con todo lo anterior, entonces, dijo, no tiene ningún sentido prohibir algo que ya está prohibido.

Así las cosas, consultó a la Superintendenta dónde está la falla o si existe otra forma de hacer cumplir la ley, porque es claro que los organismos involucrados están absolutamente de acuerdo en cómo debe operar la ley, pero sin embargo nadie la cumple.

Para ejemplificar lo señalado dijo que esta situación es equivalente a que las municipalidades dijeran que las bebidas alcohólicas no son tales, lo que provocaría la proliferación de botillerías. En este caso, si las palabras no valen nada, enfrentados a esta situación cualquier legislación será inútil.

Enseguida, dijo estar de acuerdo respecto a la regulación de la publicidad del juego, pues, reiteró, se está llegando a niveles

preocupantes que generan indignación toda vez que los canales de deporte transmiten un porcentaje relevante de publicidad de juego de póker, para lo cual se utiliza la imagen de ex deportistas famosos en todo el mundo, con lo que se corrompe a los más jóvenes que pueden llegar a creer que el juego mencionado es un tipo de deporte.

Reiteró que es urgente la necesidad de regular situaciones como la descrita, pero que prohibir lo que ya está prohibido es, en su opinión, un sinsentido.

A continuación, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** señaló que entendía que lo que se prohíbe son las máquinas de azar y que en este caso la forma en que se ha logrado no cumplir con la ley es catalogando ciertas máquinas como de “destreza”, de modo que consideró que sería mucho más efectivo incluirlas dentro de la definición de máquinas de azar que maneja la Superintendencia.

El **Honorable Senador señor Navarro** destacó que la situación de la ludopatía en un país que tiene un programa de salud mental que es del año 2001, es decir que desde hace 16 años no se actualiza, no obstante que el 40% de las licencias son por estrés laboral, no es posible de enfrentar un problema como el mencionado por parte de la salud pública.

En la misma línea, indicó que cada vez que se da un caso crítico en relación con la ludopatía, los casinos de juego en general se encargan de bajarle el perfil, de modo que todo lo que se pueda hacer en beneficio de las personas que padecen este mal será importante. Agregó que esta situación se ha planteado al Ministro de Salud, así como también otras que dicen relación con las víctimas de contaminación que de la misma forma se ven expuestas a un gran estrés emocional pero que, según dijo, el Estado actualmente no tiene la capacidad de atender.

Se manifestó en desacuerdo en dejar la determinación en manos de los municipios, y propuso que simplemente se prohíban las máquinas de azar o de destreza fuera de la ley de casinos, al tiempo de establecer un proceso gradual para que dejen de funcionar las que han sido autorizadas. Añadió que esto último es importante porque hay mucho comerciante que ha invertido en ellas o ha celebrado contratos de arriendo, no obstante que la situación de tenencia o propiedad es totalmente irregular.

Instó a que se otorguen mayores facultades a la Superintendencia, a pesar que ya las tiene y que al respecto la Contraloría General ha sido clara en sus múltiples dictámenes, porque ahora están involucrados además los municipios los tribunales de justicia, de modo que lo mejor es prohibirlas y establecer un plazo para terminar la operación de las que están instaladas.

En el tema de la ludopatía, consultó a la Superintendencia cómo se hace el control en los casinos respecto del ingreso de personas y qué medidas se adoptan cuando se detecta que hay una persona jugando miles de millones de pesos, como ya ha ocurrido.

Llamó la atención respecto del tema de los controles al ingreso de estos establecimientos, pues recordó que un ciudadano ingresó a un casino portando un arma de fuego y ocasionó una tragedia, fallando evidentemente los controles de ese recinto.

Sobre la autoexclusión o la prohibición de ingreso a ludópatas, señaló que la legislación debe orientarse a dar una solución que no dependa de un autodiagnóstico, sino que ello lo realice el grupo familiar ante un tribunal de modo que se establezca la prohibición. En este sentido, destacó que es necesario que exista un reconocimiento y un mecanismo mediante el cual el tribunal informe a los casinos respecto de esa circunstancia, no obstante que enfatizó que este tema no tiene regulación.

Finalmente, planteó la necesidad de reforzar la seguridad de los casinos de juego para los usuarios, por lo que consultó a la Superintendencia de qué manera ello se resguarda.

Enseguida, el **Honorable Senador señor Bianchi** subrayó que en el tiempo que se hicieron los primeros proyectos de ley en esta materia, la Superintendencia defendió a la industria que generan los casinos, lo que dijo está muy bien pues no está en contra de ello, sino que está en contra de algunos efectos negativos que la industria produce.

Dicho esto, señaló que en los casinos todo lo que produce una sensación de agrado o que resulta atractivo para los clientes tiene gran preponderancia, pero no hay nada que advierta o que alerte respecto de la adicción al juego, o que mida el tiempo de juego en la misma máquina. Agregó que lo que se quiere es saber si está dentro de los planes el poder controlar estos daños crecientes en materia de salud pública y cuáles medidas se pueden implementar para ello.

Respecto de cómo operan los cajeros automáticos al interior de los casinos de juego señaló que es un tema que debe abordarse, pues se debiera regular la forma en que estos dispensan el dinero con el objeto que no sólo utilicen billetes de alta denominación, pues ello es un muy buen negocio para esas empresas, pero no lo es para las personas que hacen retiros de dineros.

Para finalizar dijo que hace años se denunció la existencia de guarderías al interior de los casinos que funcionaban con juegos lúdicos, que de alguna manera incentivan el juego a futuro, oportunidad en que se señaló que ello existía para los hijos de funcionarios, razón por la cual

solicitó mayor información respecto de la existencia actual de guarderías infantiles en estos recintos.

El **Honorable Senador señor Araya** comenzó por hacer una distinción entre los temas que se han abordado durante este debate.

En primer término, se refirió al objeto de la presente convocatoria y al respecto dijo que es evidente que existe un grave problema con las máquinas mencionadas ya que no obstante existir dictámenes y fallos que ratifican su ilegalidad ellas quedaron en una zona gris.

Hizo presente que al momento de discutirse la ley de casinos mucho se debatió acerca de los conceptos de azar y destreza, y en la premura por sacar adelante dicha ley se optó por señalar que las máquinas de azar estarían prohibidas y la Superintendencia podría autorizarlas en el caso de los casinos. Sobre la destreza, enfatizó que en esa época (2003-2004) aún existían videojuegos en muchos locales o los denominados flippers, que fueron desapareciendo, y que se acordó dejarlos fuera de la ley.

Estuvo de acuerdo que en el caso de las máquinas de juego de que tratan las iniciativas ellas no se ingresan al país como tales, sino que se ingresan como partes y piezas de modo que, al momento que deben ser calificadas por el Servicio de Aduanas, es imposible que pueda determinar qué tipo de maquinaria es. Agregó que muchas veces se complejiza esto aún más porque vienen facturadas a nombre de distintas sociedades o empresas, lo que implica un menor control sobre ellas.

Indicó que se trata de un problema que afecta a los sectores más modestos porque en los distintos almacenes hay dos o tres máquinas que, según los dueños de esos locales, las dejan en sus establecimientos para que paguen un porcentaje de lo que recauda la máquina en el día.

Agregó que a diferencia de los casinos formales que tienen una pequeña barrera de ingreso para las personas modestas, que es el pago de la entrada, estos locales no la tienen, de modo que en muchas ciudades y al amparo de la nebulosa que existe al respecto se han instalado verdaderos casinos tanto en el centro de las ciudades como en las poblaciones que no tienen ningún tipo de control, pues no están sujetos a ninguna de las obligaciones que deben cumplir los casinos como, por ejemplo, informar de operaciones sospechosas.

En la misma línea, señaló que de acuerdo a la información que le ha proporcionado tanto Carabineros como el Ministerio Público, muchos de estos lugares se están utilizando para “lavar dinero”, por cuanto las policías no tienen muchos instrumentos para poder intervenir.

Añadió que, si bien existen fallos de las Cortes cuando llega el reclamo de ilegalidad quien acompaña el peritaje que acredita que es una máquina de destreza es la compañía porque muchas veces el municipio no tiene los medios para ello y se limita a emitir un informe que señala por qué no otorgó la patente, fallando el reclamo con los antecedentes que se tiene a la vista.

Manifestó que se debe tener una regulación y que no obstante no estar convencido que el camino sea la prohibición, debe existir un marco regulatorio que considere ciertas exigencias al lugar donde se instalan tales máquinas, porque hoy no existe limitación y lo cierto es que muchas de ellas se encuentran en locales cercanos a colegios; no existe prohibición de entrada, y el tema tributario respecto de ellas se encuentra en una nebulosa por cuanto no hay claridad.

Dijo estar consciente que se montó una verdadera industria de estas máquinas y que hay pequeños comerciantes que invirtieron en ellas para sus locales porque parte importante de sus ingresos están asociados a dichas máquinas de juego, a pesar de que no hay control sobre sus retornos.

Subrayó que no se puede dejar esta “zona gris” como está porque existen problemas de seguridad pública que, como reiteró, tienen relación principalmente con el “lavado de dinero” que es muy difícil de probar en locales con ese tipo de máquinas.

En esta materia señaló que es efectivo que existen dictámenes de la Contraloría General, pero ello es una recomendación a los municipios y estos últimos varían su postura dependiendo de la autoridad comunal del momento y de la composición del consejo municipal. Agregó que la propia Contraloría reconoce que es una zona gris donde no hay mayor atribución.

Sobre la ludopatía estuvo de acuerdo en que existe un problema y que después de 10 años de funcionamiento de la ley de casinos es necesario revisarla, a la luz de esta problemática y de otras que se hayan podido detectar durante este período de tiempo. En este sentido, señaló que la Superintendencia debe abordar este problema porque se trata de un efecto no deseado cuyos alcances se están conociendo ahora.

Luego preguntó al Gobierno por su postura frente a este tema porque, explicó, sin un pronunciamiento al respecto la Comisión sólo puede optar por la prohibición total de las máquinas, toda vez que cualquier otra regulación requiere de la iniciativa del Ejecutivo pues deben decir relación con las facultades de la Superintendencia, de los municipios, Servicio de Aduanas y las facultades de las policías, sin considerar la situación tributaria.

Por último, reiteró su preocupación frente al tema ya que estas máquinas han poblado principalmente almacenes de poblaciones, ferias libres y otros, y están afectando fundamentalmente a las personas de menores recursos.

Enseguida, el **Honorable Senador señor Navarro** recordó que durante la discusión de la ley N° 19.995 existieron muchas aprehensiones porque hasta entonces los Casinos Municipales tenían la exclusividad, pero que cuando se tomó la decisión que existieran en todo el país la tranquilidad estuvo dada por el hecho que se estableció una regulación que determinó que se podían instalar a 70 kilómetros uno del otro y fuera de los cascos urbanos. Sin embargo, recalcó, con estas máquinas se ha violentado el espíritu de la ley, pues muchos temieron que la instalación de los casinos detonara la ludopatía o el lavado de dinero, que es lo que está ocurriendo.

Llamó la atención respecto del hecho que lo que se acordó en su oportunidad fue autorizar los casinos regulados, y crear la Superintendencia y, por tanto, sostuvo, es claro que no debe haber casinos fuera de ellos. Agregó que existe una inquietud ciudadana respecto a no tolerar esta actividad e insistió en que sólo con la prohibición de todo tipo de máquinas de azar y de destreza se soluciona este problema porque la regulación sólo va a abrir el debate.

Acto seguido, **la Superintendenta de Casinos, señora Vivien Villagrán** señaló, respecto de la ludopatía, que la mayoría de las grandes urbes han ido incrementando los problemas de adicción no vinculado al consumo de drogas o alcohol, y que efectivamente la ludopatía es una de dichas adicciones, que tiene las mismas características, por lo cual, dijo, es clave impedir el acceso de las personas que padecen ludopatía a los espacios en que se gatilla automáticamente el impuso que no pueden controlar.

Indicó que de acuerdo a los últimos datos que maneja la Superintendencia, y que son similares a los de las grandes urbes, en el país existe alrededor de un 2,4 a un 3% de población con problemas severos de juego o ludópatas. Dijo que hay un 2,9% de personas con conductas de juego problemático y un 8,5 % de gente susceptible de desarrollar conductas problemáticas con el juego o, derechamente, ludopatía.

Sobre este último tema, hizo presente que la citada ludopatía hace poco fue reconocida como enfermedad dentro del catálogo de enfermedades mentales, pero que sin embargo el sistema de salud no se hace cargo de ello, de manera que quien tiene diagnosticada una ludopatía no tiene otra alternativa que acudir a un especialista por sus propios medios.

En la misma línea subrayó que, para combatir o ayudar a la gente que tiene tal problema, en el ámbito internacional se han

establecido distintos mecanismos de exclusión de estas personas respecto de las áreas de juego, pero que en el caso de Chile la ley no previó nada para ese caso específico.

Destacó que la Superintendencia emitió una circular que inicialmente establecía un proceso de autoexclusión que a la fecha se evaluó como absolutamente insuficiente, porque es engorroso, es complejo y además obliga a un acto de lucidez de parte de quien está enfermo, lo que habitualmente no ocurre.

Explicó que actualmente es la persona afectada quien se autoexcluye, es decir, la persona renuncia a un derecho que la ley le establece respecto del libre ingreso y acceso a un casino de juego, y para autoexcluirse tiene que hacer dos trámites importantes: contar con un apoderado y firmar el formulario de autoexclusión ante notario, el cual debe entregar en el casino. Precisó que este trámite sólo lo excluye del respectivo casino y no de todos.

Señaló que a pesar de lo engorroso del proceso ha habido autoexclusiones, lo que lleva a suponer que, si pudiera contarse con un procedimiento más expedito y centralizado, manejado por la Superintendencia, probablemente ello iría en aumento.

Indicó que a nivel de política pública los países toman distintas decisiones en esta materia, y que en el caso de Chile la responsabilidad está radicada en el individuo a diferencia de lo que ocurre en otros países en que dicha responsabilidad también se le entrega a la familia, siendo ésta última quien puede autoexcluirlo si cuenta con un informe. Agregó que en otros casos es el Estado quien, frente a ciertos patrones de conducta observados en las salas de juegos, automáticamente impide el acceso de determinadas personas.

Subrayó que las legislaciones europeas tienen bastantes mecanismos de control que la legislación chilena no previó, haciendo presente que la legislación actual es bastante débil y que lo que hace la Superintendencia es sostener una interpretación maximalista respecto de lo que la ley les permite.

Destacó que en el artículo 9 de la ley N° 19.995, se encuentran las personas que están impedidas de acceder y cuál es el mecanismo a través del cual ello puede implementarse. En este sentido comentó que la norma señalada dispone textualmente que: “No podrán ingresar a las salas de juego o permanecer en ellas:

a) Los menores de edad;

b) Los privados de razón y los interdictos por disipación;

c) Las personas que se encuentren en manifiesto estado de ebriedad o bajo influencia de drogas;

d) Los que porten armas, con excepción de los funcionarios de Carabineros e Investigaciones de conformidad con la legislación y reglamentación respectivas.”.

Agregó que producto de una decisión que tomó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública respecto de declarar a todos los casinos de juego como entidades obligadas, ello está mucho más resguardado.

Además, la misma norma incluye:

“e) Los que provoquen desórdenes, perturben el normal desarrollo de los juegos o cometan irregularidades en la práctica de los mismos, y

f) Los que, siendo requeridos, no puedan acreditar su identidad con el documento oficial de identificación correspondiente.

Será responsabilidad del operador, y en especial del personal a cargo de la admisión al casino de juego, velar por el acatamiento de estas prohibiciones, sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia, entre otros.”.

Lo anterior, según precisó, se ha debatido en forma profusa con la industria, especialmente lo que dice relación con el control de identidad, considerado en la ley, pues de lo contrario no sería posible hacer cumplir la misma norma. Para lo anterior, estimó necesario generar bases de información que permitan implementar en su totalidad la norma en comento.

Siempre en el tema del ingreso a los casinos de juego, mencionó que está el problema de las personas políticamente expuestas, y de aquellas que si bien pueden ingresar por mandato de la ley no pueden “jugar”.

Señaló que la ley tal como está hace muy compleja su aplicación e implementación, no obstante que la Superintendencia para implementar todas las políticas que la UAF (Unidad de Análisis Financiero)[1] les

[1] La Unidad de Análisis Financiero (UAF) es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relaciona con el Presidente de la República de Chile a través del Ministerio de Hacienda. La Ley N° 19.913 (publicada el 18 de diciembre de 2003) creó la UAF. Su objetivo es prevenir e impedir la utilización del sistema financiero, y de otros sectores de la actividad económica chilena, para la comisión de los delitos de lavado de activos (LA) y financiamiento del terrorismo (FT). Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Unidad_de_An%C3%A1lisis_Financiero_(Chile)

requiere, tiene un control sobre las transacciones que se efectúan sobre cierto monto, lo que permite un control bastante detallado de lo que se juega, resaltando que los casinos proveen una cantidad importante de reportes de operaciones sospechosas a dicha unidad.

Señaló que se está trabajando en modificar la circular de autoexclusión y se está proponiendo, en conjunto con el consejo de la sociedad civil, una nueva circular que lo que busca es generar un registro único de ludópatas; que el trámite se haga en la Superintendencia y sea suficiente para excluirlo de todos los casinos de juegos. Agregó que la idea es que también esa base de datos sea manejada por los mismos casinos para que resguarden su cumplimiento, pues lo contrario trae aparejado una multa.

Enseguida, hizo presente que la Superintendencia cuenta con una dotación de 13 fiscalizadores para los 19 Casinos que están bajo su supervigilancia, más los 7 Casinos municipales que se van a incorporar a futuro, y que no tiene oficinas descentralizadas, encontrándose todos sus recursos concentrados en Santiago.

Indicó que en este espacio es donde han ido tratando de generar ciertas sinergias para avanzar en la materia, y en ese marco está la nueva circular que ha comentado que, en su opinión, les hace llegar a la interpretación más amplia que pueden hacer de la ley, pues hacer cualquier otra cosa requiere necesariamente de una modificación legal en esta materia.

Agregó que en otras jurisdicciones los propios casinos aportan una parte de sus ingresos para apoyar a las instituciones de salud en el tratamiento a las personas que tiene problemas de juego, pero insistió en que en el país ello no se previó y no opera de esa manera.

El **Honorable Senador señor Bianchi** llamó la atención respecto del hecho que los fiscalizadores de la Superintendencia se encuentran concentrados en Santiago donde no hay presencia de casinos, y consultó si existe alguna forma de tener fiscalizadores en las regiones.

Al respecto la **señora Villagrán** dijo que existe una posibilidad que es necesario analizar para comprobar su viabilidad, asimismo, agregó que los casinos municipales tienen dotaciones de fiscalizadores propios y, a modo de ejemplo, hizo presente que el Casino de Coquimbo cuenta con 21 fiscalizadores.

Enfatizó que pese a que los casinos municipales cuentan con fiscalizadores ellos no tienen la expertise o el conocimiento que tienen los fiscalizadores de la Superintendencia, pero subrayó que podría

producirse un eventual proceso de capacitación y contar allí con algún tipo de alianza, que es un tema que se está estudiando.

Dentro de los aspectos a mejorar en la normativa de casinos señaló que la ley no les permite supervisar en base a riesgo, sino que su competencia es para supervisar cumplimiento normativo, lo que constituye una diferencia relevante a la hora de fiscalizar. Añadió que se debe tener presente la limitación del cumplimiento normativo, pues se trata de una industria particularmente dinámica.

En materia de seguridad hizo presente que es un tema complejo, ya que la ley está muy acotada a lo que sucede en la sala de juego y comentó que el Ministerio del Interior, a través de conversaciones que ya había desarrollado con el OS10, fue definiendo un perfil de riesgo de los distintos reportes que se generan respecto de lo que ocurre alrededor de los casinos, llegando al convencimiento de declararlos como entidades obligadas, lo que significa que tienen la obligación de generar un control y una política de seguridad aprobada por la Prefectura de Carabineros del territorio donde el casino se inserta. Agregó que como ello implica una persona dedicada a este tema se trata de una materia reservada en la que se está trabajando.

A raíz de los hechos que han ocurrido, enfatizó que la Superintendencia ha estado trabajando en lo que se ha denominado “ecosistema de seguridad” con el objeto de coordinarse con las distintas entidades que tienen que ver en alguna medida con lo que ocurre al interior de un casino como, por ejemplo, el Ministerio de Salud en lo que dice relación con las condiciones sanitarias de los restaurantes que operan al interior de los casinos, y lo mismo según dijo, se ha hecho con la Inspección del Trabajo y Ministerio Público, entre otros.

Opinó que era importante señalar que los primeros casinos fueron licitados bajo un modelo “beauty contest” donde lo que se revisaba y analizaba era un proyecto integral, que además de la sala de juego y de lo que ocurre al interior del casino, consideraba una serie de otros servicios, como hoteles y spa, que escapan de la fiscalización de la Superintendencia.

Destacó que los casinos también tienen un aspecto positivo que pocas veces se ve, y que en general, se ha observado que al instalarse un casino en determinada región mejora el estándar en la prestación de servicios respecto de la industria del entretenimiento, y aumenta la oferta de empleo.

En la misma línea, opinó que es posible mejorar la información en materia de recursos que los municipios y los gobiernos regionales reciben por concepto de impuestos que pagan los casinos. En este sentido dijo que si bien ello está fuera del alcance de la Superintendencia se ha conversado sobre el tema con la Contraloría General, y se tiene un convenio con la Tesorería para publicar la fecha en que esta última les transfiere a las

cuentas municipales la cantidad de recursos que les corresponde por el impuesto específico del juego, lo que estará a futuro disponible en la página web.

Por último, insistió en que han hecho importantes esfuerzos en las distintas materias, y manifestó su convencimiento en orden a que todavía es posible seguir avanzando con la limitante de la propia ley.

Enseguida, el **Subsecretario de Hacienda señor Moreno**, valoró el debate que se ha dado, debido a que resulta importante que a trece años del establecimiento de este sistema, de mercado regulado de casinos de juegos, se tenga la oportunidad de analizarlo. Agregó que en opinión de la cartera que representa este tema es intersectorial e interministerial, de modo que no sólo debe participar el Ministerio de Hacienda por los temas de recaudación de impuestos y medidas de acountability, sino que también deben participar otros Ministerios pues son demasiadas las externalidades negativas como para no considerarlas en un plan maestro.

Señaló que como Ejecutivo no tienen una definición respecto a este tema, sin perjuicio que existe la voluntad de proponer la máxima colaboración y ayuda posible para que en conjunto se genere una jornada temática con respecto a la materia con la participación de profesionales en las áreas mencionadas y con los ministerios que corresponda.

Finalmente subrayó que tienen la voluntad de apoyar, consolidar y fortalecer todas las medidas que digan relación con brindar seguridad a las personas que concurren a los casinos de juego, junto con ejecutar medidas que digan relación con la salud mental y transparencia de la actividad de estos establecimientos.

- - -

En sesión posterior de fecha 6 de junio del presente, la **Subsecretaria de Salud Pública, señora Paula Daza** hizo presente que el Código Civil Chileno define que los juegos de azar en los que predomina la suerte son ilícitos (artículo 1.466), de modo que como regla general se encuentran prohibidos y son absolutamente nulos, salvo aquellos que se han regulado a través de leyes especiales.

Señaló que el objetivo de uno de los proyectos es que se autorice la explotación de denominadas “máquinas ilegales” o “máquinas de destreza”, cuando estén conectadas a un sistema de comunicación bidireccional de monitoreo y contabilidad central por medio de la entrega de licencias intransferibles a cargo de la municipalidad respectiva, lo que permitiría transparentar la situación actual de estas máquinas, garantizar el retorno mínimo del porcentaje de apuestas a los usuarios y mejorar la recaudación desde la perspectiva tributaria.

Enseguida, destacó que dentro de las denominadas externalidades negativas asociadas a este tipo de máquinas de juego se encuentra la falta de transparencia de la información, ya que la falta de regulación impide tener certeza acerca de los porcentajes y procedencia de los premios y beneficios que tienen los usuarios.

Desde el punto de vista sanitario enfatizó que los juegos de azar tienen asociada una carga de daño, que ha sido ampliamente investigada y que ha derivado en importantes costos para el resguardo de la salud de las personas y comunidades afectadas.

En esta línea dijo que el impacto de los juegos de azar en la salud mental de las personas está claramente estudiado y establecido, pues los problemas de impacto y los daños asociados al uso de juegos de azar comprendidos en la perspectiva de salud pública van más allá del riesgo asociado a la posibilidad de desarrollar un trastorno de juego problemático.

Indicó que los daños asociados al juego impactan no sólo en la salud de la población, sino que también producen un impacto financiero, provocan un daño a la calidad de las relaciones interpersonales, la salud física y mental, la carga de sufrimiento psicológico y emocional, además del efecto que tienen en la escolaridad y el trabajo. Estos daños, según indicó, se concentran de manera desproporcionada afectando principalmente a las poblaciones más marginadas y en situaciones de desventaja, contribuyendo así a la inequidad social y de salud.

Recalcó que hay un grupo de personas que, además de verse afectadas por los daños generales asociados a los juegos de azar, ven afectada su salud mental por el desarrollo de un trastorno de juego problemático o también trastorno por juego y apuestas. Agregó que es importante reconocer que ha sido muy difícil establecer la prevalencia a nivel mundial y que no existen datos a nivel regional ni nacional.

Enseguida, destacó que la Organización Mundial de la Salud ha dicho que evidentemente este es un tema grave de salud pública y que se está en conversaciones en el Consejo de la misma organización para incluir esta enfermedad mental en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-11), como una carga de enfermedad, por eso es un tema tan relevante.

Agregó que actualmente los datos de prevalencia en los adultos oscilan entre el 0.1% y 6.0%, y existen al menos 2 o 3 veces más de personas afectadas por problemas asociados a ella que están como subclínicos que no están asociadas claramente como una carga de enfermedad.

En este sentido, afirmó que es muy difícil la definición porque respecto de las personas mencionadas anteriormente no hay certeza de diagnóstico desde el punto de vista médico, no obstante que si existe una certeza de diagnóstico en otras patologías como las depresiones menores, depresiones mayores, ansiedad.

Enseguida hizo presente que la carga de enfermedad para la persona es similar en magnitud a la atribuida por una depresión mayor y a aquellas por consumo de alcohol, no obstante, que son múltiples los factores que contribuyen al desarrollo del juego problemático, tanto al comienzo del trastorno como en las conductas de recaídas, y que las medidas de la participación activa en actividades de juego son las más ampliamente correlacionadas con esta incidencia. Añadió que la participación en juegos de azar pareciera una actividad continua que incluye factores asociados a la necesidad de destreza en juegos que están particularmente relacionados con los juegos problemáticos.

Destacó que hay algunos factores de riesgo adicional que es importante considerar como, por ejemplo, la participación en varias formas de juegos de azar; el alto gasto que se produce en ellos; el comienzo precoz en la vida en las actividades de los juegos, todo lo cual corresponden a datos que aporta la Organización Mundial de la Salud y que relacionan la participación en esta patología con los factores adicionales señalados.

Asimismo, recalcó que resultan interesantes los otros datos que aporta la evidencia internacional, pues hay algunas condiciones que producen mayor impacto, como que son los varones, jóvenes, solteros y sobre todo los que tienen bajos ingresos quienes tienen elevados factores de riesgo. En el mismo sentido, dijo que otros importantes factores dicen relación con vivir en barrios en condiciones de exclusión social y pobreza, estar desempleado y carecer de una educación formal.

Sostuvo que la combinación de alta vulnerabilidad, inequidad, desventaja social y económica y la alta exposición a juegos de azar tiene un rol importante en el desarrollo de las conductas de juego problemático, que corresponden a la denominación que se utiliza cuando dicho juego tiene un rango excesivo como patología.

Respecto de las medidas en el contexto internacional que se han desarrollado para reducir la prevalencia del juego problemático y el daño asociado a esto, dijo que ellas han estado orientadas principalmente a reducir la oferta del juego, la potencia de las actividades de juego y la participación, y reducir la demanda.

Sobre la reducción de la oferta, explicó que ella está principalmente centrada en que se logre con acciones legales y regulatorias destinadas a prohibir o reducir el número de lugares de juego, ya sea en forma universal o en ciertos territorios, reducir las horas de acceso, y restringir el acceso.

En cuanto a la potencia de la actividad de juego, indicó que en el caso de las máquinas electrónicas, particularmente en aquellos territorios donde ya están instaladas, las acciones de reducción se han centrado en la modificación de los parámetros de juego, es decir, de la velocidad y tope de la apuesta, pues dijo que se ha visto que cuando los topes de apuestas son muy altos la posibilidad de incidir es mucho mayor. Agregó que en algunos países se consideran pausas forzadas.

Señaló que también para la reducción de la demanda algunos países han optado principalmente por la vía de prohibir otras conductas asociadas al juego dentro de los recintos respectivos, tales como el consumo de alcohol, tabaco y campañas de información y educación, los que también están dirigidas a las personas que trabajan en estos lugares.

Finalmente afirmó que en general las medidas que más afectan y modifican las conductas de riesgo de esta población son aquellas destinadas a disminuir el contacto con la actividad dañina, aumentando los impuestos y restringiendo el acceso a poblaciones vulnerables como los niños, pues recalcó que en este tema la edad es un factor muy importante. Añadió que las legislaciones basadas en una perspectiva de salud pública ponen menos énfasis en las conductas y responsabilidades individuales pero mayor énfasis en las normativas y políticas de alcance universal.

A continuación, el **Abogado del Gabinete del Ministro de Salud, señor Jaime González Kazazian**, llamó la atención respecto del dictamen de la Contraloría General de la República N° 92.308, de 23 de diciembre del año 2016, que señala en lo pertinente:

“Ahora bien, en virtud de lo prescrito en el artículo 37, N° 7, de la citada ley de casinos que regula los casinos, se encuentra autorizada para entregar a entidades privadas debidamente acreditadas ante esta repartición, la realización de pruebas destinadas a determinar si se trata o no de un juego de azar en la medida, por cierto, de que ello resulte necesario para la emisión de su pronunciamiento.”.

Señaló que este dictamen viene a zanjar la disputa respecto de si las máquinas que se encontraban funcionando en varias municipalidades a lo largo del país eran máquinas de azar o si eran juegos de destreza, pues fija un criterio respecto de que las máquinas deben estar debidamente certificadas por entidades que se encuentran acreditadas para ello.

Enseguida, dijo entender que este proyecto de ley vendría a regularizar la situación de aquellas máquinas que son más bien juegos de destreza y/o azar, cuestión que debe estar estrictamente pegada al criterio que fija el Contralor General de la República a finales del año 2016 y que, sin perjuicio de aquello, el Ministerio de Salud considera que implican un riesgo sanitario, si es que se argumentase más allá de la normativa que actualmente existe para los casinos en el marco de la ley N° 19.995.

En la misma línea hizo presente que existe en esta actividad un riesgo para la salud de la población, por lo que a la luz del proyecto en estudio se hace necesario que tanto la Superintendencia de Casinos como el Ministerio de Hacienda se pronuncien respecto a las definiciones, a la fiscalización y a los recursos que se requerirán por parte de las autoridades fiscalizadoras que son los municipios, porque, en la actualidad, el control resulta muy difícil.

El Honorable Senador señor Bianchi, reiteró que cuando se discutió toda la ley de casinos el Estado de Chile en paralelo no hizo nada en materia de salud mental, tanto así que ni siquiera existían los especialistas en siquiatría o en sicología que tuvieran que ver con la adicción al juego.

Enseguida manifestó su preocupación por los porcentajes antes señalados, porque ello refleja que existe un enorme grado de incerteza, en circunstancias que lo que se requiere es contar con cifras más precisas que reflejen la situación en la que hoy día está el país con respecto a aquellas personas que puedan tener esta adicción al juego.

Señaló que desde hace muchos años junto con el Senador Núñez, entonces, y otros Senadores, ha tratado de hacer ver al Estado chileno y a los distintos gobiernos, la necesidad de tener una regulación mayor. En este sentido destacó que para los propios municipios es imposible la fiscalización y que para los casinos tampoco ello existe pues todos están ubicados en regiones y ocurre que los cinco fiscalizadores con que cuenta la Superintendencia están en Santiago.

Hizo presente nuevamente su preocupación respecto a la complacencia de la Superintendencia en relación al daño que ha provocado esto en la industria del juego y en la industria de los casinos, y en esa lógica subrayó que es urgente que salud entienda que es necesario contar con las condiciones que permitan recuperar de mejor manera a un ludópata.

Expresó su desazón por el fuerte incremento que presenta esta enfermedad mental en las mujeres y porque ello no está medido por parte del Ministerio de Salud con el objeto de establecer la situación compleja que genera esta adicción al juego. Agregó que, si bien por su

iniciativa se oirán a agrupaciones, asociaciones y personas que ya se han estado reuniendo por este tema, es necesaria una acción mucho más decidida por parte del Ministerio de Salud, mucho más activa. Es decir, que aquellas personas que tengan que ver con la salud mental, siquiatras y sicólogos, puedan cuanto antes tener con ayuda del Estado una preparación para atender a personas que sufren la ludopatía.

Por último, dijo compartir que la papelería, los dípticos y los trípticos que entregan en los casinos son de muy poca utilidad, pues en este caso deben existir acciones mucho más concretas que, así como invitan al juego también alerten a la persona que ha gastado más de lo que pensaba o ha estado más tiempo de lo presupuestado.

Enseguida, el **Honorable Senador señor Galilea** hizo presente que en Chile existe una institución llamada Corporación de Juego Responsable, que depende de la Polla Chilena de Beneficencia, que el año 2015 hizo un estudio con la Universidad de Santiago. Para lo anterior, según dijo, se trabajó un universo de aproximadamente 1000 personas y se llegó a determinar que el porcentaje de población que ya pasa a ser ludópata es aproximadamente de un 2,5%, y que del porcentaje de ludópatas la gran mayoría corresponde a personas de sectores muy vulnerables.

Señaló que existe mucha información disponible por lo que sería muy bueno que se le considerara a la hora de enfocar las medidas que se puedan adoptar, y desde el punto de vista legislativo y administrativo consideró que también se puede contribuir.

Respecto del dictamen de Contraloría al que se hacía alusión anteriormente, destacó que consideraba que una entidad idónea debía acreditar qué juego era de azar y qué juego era de destreza, y en ese sentido consultó ante quién se debía acreditar tal circunstancia, toda vez que corresponde a la Superintendencia de Casinos tal acreditación, de manera que cualquier máquina autorizada a funcionar por un municipio debiese contar con un certificado que acredite que es una máquina de destreza, ya que no podría ser de azar, todo ello acreditado por una institución validada ante la Superintendencia de Casinos.

En este contexto preguntó si alguna persona dueña de estas máquinas cuenta con dicho certificado emitido por instituciones acreditadas ante la Superintendencia de Casinos y cuáles son las instituciones que lo hacen.

A continuación, el Honorable Senador señor Quinteros consultó a la Subsecretaria si al hablar de los daños a la salud mental se refiere al juego en general, a los casinos y otros juegos reglamentados, o sólo a aquel que motiva la presente iniciativa. **La representante del Ministerio** indicó que al referirse a los problemas de salud

mental también se incluyen, por ejemplo, a los casinos de juego reglamentados por ley.

En este contexto, **el Honorable Senador señor Quinteros** manifestó que siendo ese el caso si se quiere mejorar la salud mental habría que prohibir todos los casinos o regularlos de mejor manera. Además, señaló compartir la inquietud del Senador señor Galilea pues manifestó que el año 2015 había en Chile más de 600 mil máquinas y recién el año 2016 la Contraloría emitió un dictamen en que entregó la responsabilidad de la acreditación a la Superintendencia de Casinos, de tal manera que subrayó que sería conveniente regular de mejor manera esta actividad con el objeto de, a su vez, mejorar la salud mental.

La Honorable Senadora señora Ebensperger señaló que existe bastante claridad respecto de lo que afecta la ludopatía o el juego en general a la salud mental y también en la parte financiera de las personas. Dijo que le parecía muy grave que los jóvenes varones solteros y de bajos recursos sean las personas más vulnerables.

Expresó que la regulación de las máquinas de destreza debiera ir por considerar que sólo son tales -máquinas de destreza- aquellas que permiten jugar pero que no otorguen un premio en dinero, de manera que todas aquellas que otorguen un premio en dinero deben ser consideradas máquinas de azar y, en consecuencia, sólo puedan permitirse en los casinos de juego, donde van a ser fiscalizadas por la Superintendencia o por quien corresponda.

Agregó que sin duda se debe aumentar la fiscalización, pero al mismo tiempo manifestó su preocupación por las miles de máquinas llamadas de destreza repartidas por todo el país, con una sobredotación en las comunas más débiles en la región de Tarapacá, sobre todo en la comuna de Alto Hospicio, donde habitan aquellas personas más vulnerables, muchas veces jóvenes, niños, sobre todo mamás, dueñas de casa que en la mañana van a comprar el pan y antes juegan en estas máquinas y se van a la casa sin plata y sin pan.

Por último, insistió en su postura respecto de que no pueden considerarse máquinas de destreza aquellas que entregan premios en dinero.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Araya** dijo que es sabido que dentro de la salud pública la menor oferta estatal está justamente en lo que dice relación con salud mental, y consultó si el Ejecutivo tiene pensada alguna propuesta específicamente respecto de algún tratamiento para las personas con ludopatía. Agregó que de alguna forma es más urgente e importante que el ministerio se haga cargo de jóvenes que tienen adicción,

por lo que quiso saber si se está pensando en algún nuevo modelo de atención en salud mental, y si ello tiene contemplada la atención a personas ludópatas.

Además, consultó si la Subsecretaría de Salud Pública tiene considerado algún estudio respecto del estado de salud mental que considere el término de ludopatía.

La señora Subsecretaria respecto al tema de salud mental indicó que ha sido abordado en otras instancias como en el marco de la discusión de la ley de salud mental porque el tema va más allá de la ludopatía, indicando que las cifras que existen respecto de los problemas de salud mental en el país son alarmantes y ellas comprenden depresión, adicciones y ludopatía, entre otros.

Señaló que desde el Gobierno anterior se viene trabajando en un plan de salud mental complejo y bastante riguroso, respecto del cual se están haciendo algunas indicaciones principalmente enfocadas en el ciclo de vida, niño, adolescente, adulto mayor, prevención para los adolescentes y que el nuevo programa de salud mental tenga un foco comunitario.

Destacó que en la actualidad el problema de salud mental es complejo a nivel de la hospitalización porque no existe un foco comunitario a nivel primario y que los recursos son escasos en relación a otros países, pues sólo se destina un 1,5% de presupuesto de salud a la salud mental en su totalidad, es decir, prevención, diagnóstico y tratamiento.

Indicó que para el desarrollo del programa no basta con un aumento de siquiatras y sicólogos porque el problema está a nivel comunitario, de atención primaria, tanto la prevención como el tratamiento. Agregó que el programa es bastante completo ya que dentro del tema de adicciones muchas de ellas se cruzan siendo los componentes de variables multicausales.

Recalcó la importancia que tiene en el tema de salud mental la regulación especialmente para niños y adolescentes, ya que no sólo se da el tema de la ludopatía sino que también existe actualmente una fuerte adicción en este grupo por las tecnologías que constituyen un tipo que no se tenía considerado. Añadió que generalmente estas adicciones se cruzan y que el mayor grado de incidencia se produce en las poblaciones más vulnerables, más pobres y con menos recursos.

Enseguida, **el abogado señor Jaime González** indicó que otro dictamen de la Contraloría de 23 de diciembre de 2016 generó jurisprudencia de modo que sugirió oficiar a la Subdere para que consulte a los municipios de Chile respecto si algún particular ha cumplido con aquel requisito de la acreditación. Agregó que siendo director jurídico de la municipalidad de

Maipú el año recién pasado, desde de enero a octubre no hubo ninguna solicitud ni requerimiento de parte algún particular que cumpliera con la acreditación, por lo que habiendo notificado y multado a varios locatarios de este tipo de juegos se procedió a la clausura de los locales.

Por último, dijo que efectivamente el presupuesto de salud mental del país equivale al 2,3% del presupuesto total del Ministerio de Salud.

El Honorable Senador señor Quinteros consultó por el procedimiento que se utilizó para otorgar patente en circunstancias que no se presentó la documentación requerida en la municipalidad donde el expositor se desempeñaba.

Enseguida, **el señor González** precisó que el dictamen dice expresamente en el inciso final que requerirá la acreditación solamente hacia el futuro, y por tanto no se alteran las patentes que ya están otorgadas y no se vulneran derechos adquiridos.

El Honorable Senador señor Quinteros dijo que ello sólo viene a confirmar que hay una nueva reglamentación, razón por la cual hay tantas de estas máquinas, 600 mil al año 2015, lo que hace suponer que en tres años ese número ha crecido aún más.

A continuación, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** sugirió oficiar al Gobierno, a través del Ministerio de la Segpres, para solicitarle un informe respecto de si tienen alguna proposición para regular el tema de las máquinas de destreza.

Para terminar, **el Honorable Senador señor Araya** hizo presente que en la oportunidad en que concurrieron a la Comisión los representantes del Ministerio del Interior se les hizo hincapié en la necesidad que el Gobierno tome una posición, pues en caso contrario la Comisión queda a pie reforzado porque la única posibilidad que tiene es la prohibición total de las máquinas.

\- - -

Posteriormente, en sesión de fecha 13 de junio del presente, el **Ministro de Desarrollo Social, señor Alfredo Moreno** indicó que en el año 2016 la Superintendencia de Casinos de Juego realizó un catastro que permitió determinar que hay tres mil locales comerciales con patente municipal vigente, e insistió en que los que no tienen patente, que son informales, no están incluidos, y que dicho estudio consideró 87 comunas que son las de mayor población del país. Agregó que de esos locales con patente en 1.327 se encontraron estas máquinas que pagaban premios en dinero,

teniendo todos ellos un total de 33.000 máquinas de juego a nivel nacional, de donde se extrae que hay 2,5 máquinas de juego por cada mil habitantes.

Señaló que casi el 37% de las máquinas están en la Región Metropolitana y el resto se ubica en Valparaíso, Biobío y el Maule, existiendo en esta última una prevalencia de máquinas de juego muy grande.

En la misma línea destacó que la región del Maule es la región de Chile que tiene el mayor número de máquinas de juego por cada mil habitantes, que son 5,8, o sea, más del doble de la tasa nacional, y después viene la Araucanía y Libertador Bernardo O'Higgins, y también la región de Los Lagos. Agregó que al analizar por comunas, La Calera y San Antonio en la región de Valparaíso son las dos que tienen la mayor cantidad de máquinas por cada mil habitantes, pues La Calera llega a 14,7, es decir 6 veces lo que tienen en promedio de las regiones del país; San Antonio 11,9; La Cisterna 11,1 y Estación Central 11.

Explicó que su Cartera cruzó estos datos con la vulnerabilidad en cada una de las comunas e insistió en que el promedio nacional es de 2,5 máquinas cada 1.000 habitantes y no obstante estar muy sesgado a las comunas pobres, pobres por ingreso, no hay correlación con la tasa de pobreza multidimensional.

Sobre este último punto indicó que la pobreza multidimensional no mide ingresos, sino que evalúa el estado actual de la vida de la persona, la calidad de su vivienda, si tiene acceso a los servicios básicos, nivel de educación, y en el caso de tener trabajo se preocupa de si el trabajo es formal o informal, siendo como una radiografía. Dijo que la tasa de pobreza multidimensional que tiene Chile es el doble de la pobreza por ingreso.

Continuó señalando que la pobreza multidimensional afecta a un poco más del 20% (20,9%) de la población del país, y que al hacer el cruce con la cantidad de máquinas existentes en las distintas comunas se extrae que en aquellas que tienen tasa de pobreza igual o inferior a la media nacional hay 2,5 máquinas y en las que tienen una tasa de pobreza superior a la media nacional corresponden 2,4 máquinas, lo que refleja que si bien no hay una diferencia relevante sí existe una alta correlación con pobreza por ingresos.

Indicó que también se hizo un cruce entre el nivel de tasa de detenciones por delitos de mayor connotación por cada mil habitantes, y en tal caso hizo presente que las comunas que tienen tasas de delitos bajas también tienen bajo número de máquinas de este tipo y viceversa. Insistió en que lo anterior sólo corresponde a datos estadísticos y no necesariamente dice relación con la causalidad.

Respecto de la normativa recalcó que en algunas municipalidades tienen una bastante permisiva respecto de la instalación de estas máquinas, sin muchas condiciones, que hay otras que no tienen ningún tipo de norma, que otras lo permiten pero tienen un control bastante restrictivo y, por último, algunas que simplemente no las permiten. Añadió que las comunas pobres tienden a poner normas más restrictivas y aun así terminan teniendo más máquinas.

Por último, sostuvo que los hechos son objetivos pero que en el trabajo desarrollado no se ha llegado a determinar la causalidad. No obstante, subrayó, los datos muestran que en aquellas comunas donde hay mayor vulnerabilidad económica ya sea en términos de medición por ingresos o en términos de mayor cantidad de delitos tienden a tener más máquinas.

Enseguida, **el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez** dijo que en primer lugar se referiría al marco normativo y en segundo término haría una referencia a lo que ha hecho la Contraloría en esta materia, que básicamente se refiere a la jurisprudencia de ella misma que ha incidido en este tipo de actividad.

Enfatizó que la forma jurídica en la que estas máquinas han operado es como máquinas de destreza, lo cual en realidad es un eufemismo porque no son de destreza sino que básicamente son máquinas de apuestas, cosa que tiene relevancia jurídica porque el hecho de que sea uno u otro va a determinar si se está frente a una actividad lícita o no.

Agregó que si son máquinas de azar deben adecuarse a la normativa actual, y si corresponden a máquinas de destreza sería apropiado lo que se está aplicando en la actualidad que es simplemente una patente municipal que ampara ese tipo de actividad. Lo anterior, según explicó, marca toda la diferencia y por tanto, en armonía con los proyectos en estudio que parten de la base que son actividades de azar, y en consecuencia actividades ilícitas, quienes desarrollan estas actividades debiesen ser denunciados ante la justicia porque ello está sancionado en el Código Penal.

Señaló que el marco normativo está dado por el derecho de desarrollar actividades económicas y que la ley se reserva para sí la regulación de la actividad de azar: loterías, hipódromos, apuestas en general. Agregó que el Código Civil establece que la actividad de juego de azar es una actividad que per se tiene un objeto ilícito. Es decir, que las ganancias que ahí se puedan obtener tienen objeto ilícito, salvo que estén autorizadas.

Agregó que, por su parte el Código Penal, establece algunas sanciones en el artículo 277, que señala que los banqueros, dueños, administradores o agentes de casas de juego de suerte, envite o azar, serán castigados con reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de 11 a 20 UTM. Por lo tanto, señaló, si una persona fuera propietaria de estas

máquinas y la explotase siendo considerada máquina de azar, estaría en el supuesto típico, en el tipo penal que está establecido en el artículo antes mencionado. En el mismo sentido dijo, se establece una sanción en el artículo 495, N°14, a los que realicen estas actividades en los caminos.

Subrayó que la actividad de los juegos de azar está regulada por las normas que ahí aparecen que podrían resumirse en tres grandes grupos:

En primer lugar las que regulan las loterías, la de Concepción y la Polla Chilena de Beneficencia; la que regula los hipódromos y la que regula los casinos que corresponde a la ley N° 19.995, que establece un órgano para esa materia, que es la Superintendencia de Casinos.

En la misma línea hizo presente que esa norma establece que la regulación es una actividad que le corresponde al Estado, que debe supervisarla y a través de la Superintendencia fiscalizar. A mayor abundamiento señaló que el artículo 45 de dicha ley señala que “no se podrán desarrollar y explotar los juegos de azar que la presente ley establece sino en la forma y condiciones que ella regula, y sólo por las entidades que en ella se contemplan”, que son los casinos de juego que están establecidos como *númerus clausus* con un procedimiento de otorgamiento, un procedimiento competitivo y una licitación pública.

Expresó que la propia ley define a los juegos de azar como aquellos que no dependen de la mera habilidad o destreza del jugador y que por lo tanto quedan entregados al almud, a la suerte, al azar, actividad que sólo puede llevarse a cabo en los casinos de juego autorizados y supervisados por la Superintendencia. En la misma línea dijo que los operadores de estos casinos, de acuerdo a la norma del artículo 3, letra b), sólo pueden desarrollar esta actividad con las máquinas e implementos de juego de azar que han sido previamente homologados por parte de la Superintendencia, siendo la homologación una suerte de certificación, autorización, que garantiza que esa máquina cada cierto número de juegos va a entregar un premio.

Reiteró que la entidad encargada por parte del Estado de supervigilar y fiscalizar este tipo de actividades es la Superintendencia de Casinos de Juego que tiene la interpretación administrativa de esta materia y además lleva adelante el registro y la homologación de este tipo de máquinas, contando con la expertise técnica para determinar si una máquina es de azar o no.

Enseguida, dijo que la actividad de los juegos de azar, y en particular la que se desarrolla en los casinos de juegos a través de máquinas, es una actividad intensamente regulada, con un órgano público destinado a fiscalizar y certificar a través de la homologación y que puede autorizar realizar esa actividad. Además, hizo presente que se debe incorporar

en el análisis del marco normativo lo que señala la ley de rentas municipales, decreto ley N°3.063, del año 79 que establece que las actividades productivas, las actividades comerciales y las profesionales requieren de una patente.

Sobre este último punto precisó que el otorgamiento de una patente es un acto de permiso que realiza la municipalidad, en que esta última normalmente no puede definir si va a otorgar o no la patente sino que la persona que está en el supuesto de otorgamiento recibe la patente municipal. Añadió que cuando la municipalidad otorga una patente lo único que ella por sí misma es capaz de verificar es el uso del suelo, es decir, que el emplazamiento de esa actividad se condiga con el plan regulador comunal; que la industria esté bien emplazada, que la actividad comercial esté bien emplazada que un establecimiento educacional esté bien emplazado, que una antena esté bien emplazada todo lo cual lo hace a través de su unidad técnica que es la Dirección de Obras Municipales.

En este contexto subrayó que lo anterior es la única expertise técnica que tiene la municipalidad del punto de vista de la patente, lo que consideró relevante de tener en consideración durante la tramitación de las iniciativas en estudio.

El Jefe de la Dirección Jurídica de la Contraloría General, señor Camilo Mirosevic, señaló que en la jurisprudencia administrativa es posible distinguir dos momentos, una situación anterior al 2016, y otra a partir de 2016, momento en que se pide el dictamen que viene a ordenar la regulación. Dijo que los primeros dictámenes que aparecen citados son del año 2011, donde se establece que en el marco del otorgamiento de patentes comerciales las municipalidades podían y debían revisar el catálogo de juegos que lleva la Superintendencia, y que en el caso que la máquina para la que se solicita patente no estuviera incluida en el catálogo, debían además formarse la convicción de que la máquina no era de azar. Es decir se dejaba entregado a la municipalidad formarse la convicción a través de los elementos de prueba normales.

Enseguida desde el 2016 el dictamen N° 19.614 establece que las municipalidades, si no se forman la convicción de si las máquinas son o no de azar podían solicitar la opinión técnica de la Superintendencia de Casinos. Por tanto, había ya dos elementos en esta jurisprudencia anterior: el catálogo de juegos y el requerir informe al organismo técnico que es la Superintendencia de Casinos de Juego.

No obstante lo anterior, enfatizó que en la práctica había una disparidad de criterios, pues las 345 municipalidades tenían criterios distintos, y algunas municipalidades tienen reglas que permiten las máquinas y otras que llegan a prohibirlas, y entre medio hay un gran abanico de alternativas. En esta disparidad de criterios, prosiguió, muchas municipalidades entregan la patente en base a certificados que no son otorgados por entidades

certificadas ante la Superintendencia de Casinos, incluso se ha llegado a encontrar muchos casos donde la certificación de que la máquina no es de azar la emite un técnico electricista que hace la instalación domiciliaria, naturalmente sin ninguna competencia para poder certificar que la placa de una máquina es de azar o es de destreza.

Indicó que este tipo de situaciones se produce porque las municipalidades no tienen esa capacidad técnica, no son organismos técnicos que puedan hacer una certificación en esta materia.

Luego, dijo, se expide el dictamen N° 92.308 a fines del año 2016 que viene a reconsiderar toda la jurisprudencia anterior y que parte de la base de una solicitud que hace la Superintendencia de Casinos, que plantea que “muchas municipalidades, la mayoría producto del cambio de administración municipal, nos ha preguntado cómo hacer frente a esta falta de expertise técnica a la hora de evaluar si las máquinas son de azar o son de destreza.”. Frente a esto la Contraloría señaló que la municipalidad tiene que asegurarse que la máquina sea de azar o no para poder otorgar la patente; la municipalidad no puede otorgar una patente por el desarrollo de una actividad ilícita penada por ley, de modo que en el dictamen se señaló que la municipalidad tiene que verificar que la máquina para la que se está solicitando la patente no está inscrita en el catálogo de juegos de la Superintendencia, pues en caso contrario significa que la máquina automáticamente es de azar.

Agregó que también se considera que ante las dudas de si la máquina o modelo específico de máquina está en el catálogo la municipalidad debe requerir informe a la Superintendencia de Casinos de Juego, y en el caso que no estuviera, dice el dictamen, es el municipio quien debe requerir que el interesado solicite un informe a la Superintendencia de Casinos para que esta entidad verifique si es o no una máquina de azar.

Continuó señalando que los fundamentos de este dictamen dicen relación con que la Superintendencia es el organismo técnico encargado de determinar la naturaleza de azar de las máquinas de juego y la ley le otorga atribuciones exclusivas que van de la mano con esta prohibición de desarrollar juegos de azar y también con la de autorización que tiene que dar, lo cual se fundamenta en el principio de coordinación. En el mismo sentido dijo que cuando hay dos entidades que deben intervenir para decidir una solicitud es evidente que ambas tienen que coordinarse y, en este caso en particular, el informe que se tiene que solicitar a la Superintendencia es una medida natural de coordinación.

Sobre los efectos del dictamen, subrayó que este viene a regularizar y a uniformar el procedimiento de otorgamiento de las patentes comerciales, reiterando que es la Superintendencia el organismo técnico y garantizando la igual aplicación de la ley en el territorio. Agregó que la disparidad actualmente existente tiene que dejar de producirse porque,

además, se trata de un cambio de jurisprudencia que sólo rige para el futuro pues no afecta las patentes ya otorgadas y en consecuencia los locales constituidos no serán alcanzados por los efectos del dictamen.

A partir del dictamen la Superintendencia de Casinos en febrero del 2017 emita la circular 83 que viene a ejecutar de alguna manera este pronunciamiento y establece el procedimiento para que la Superintendencia otorgue el informe en el caso que la máquina no esté en el catálogo. Señala que el procedimiento es gratuito y que una vez iniciado la Superintendencia tiene 10 días para otorgar el informe, y que si el interesado no está de acuerdo con la opinión de la Superintendencia, existe una instancia técnica de revisión, por lo que se puede reclamar y requerir la opinión a uno de los laboratorios certificados por la Superintendencia.

Recalcó que desde que se dictó la circular se han presentado 718 solicitudes a la Superintendencia de Casinos de Juego que corresponden a 38 municipios, y además han habido 168 solicitudes planteadas por interesados en abrir estos locales. De ese total de solicitudes de interesados hizo presente que 112 han sido rechazadas porque la Superintendencia ha entendido que se trata de máquinas de juegos de azar y sólo 12 han sido aceptadas por entender que no se trata efectivamente de máquinas de azar, sino que son máquinas de habilidad y destreza.

Sobre el pronunciamiento de los tribunales de justicia en base al dictamen en comento, dijo que desde que se dicta han venido confirmando los criterios fijados por este pronunciamiento y que incluso desde antes se pueden encontrar criterios similares en la primera sentencia, Rol 7.044 del 2015, de la Corte Suprema que señala que “en caso que los municipios tengan duda acerca de determinar si la máquina en cuestión corresponde calificarla como juego de azar, deben efectuar la coordinación con los organismos que tienen relación a este tipo de juego como es la Superintendencia de Casinos de Juego”.

Destacó que desde antes del dictamen ya venía esta idea de hacer la coordinación con la Superintendencia y luego todas las sentencias posteriores han venido a confirmar esos criterios.

Enseguida refiriéndose a los proyectos de ley, indicó que el boletín N° 8.820-06 tiene como idea matriz establecer un nuevo marco regulatorio autorizando la explotación de máquinas de azar conectadas a un sistema de comunicación bidireccional de monitoreo central y contabilidad bajo un sistema de licencia otorgada a nivel local por las municipalidades, conforme a los requisitos generales que exige la legislación de rentas. Agregó que la finalidad es transparentar la situación de los establecimientos que cuentan con estas máquinas.

Comentó que el artículo 1° establece que la autorización, funcionamiento y fiscalización de los establecimientos que exploten máquinas de azar, así como los juegos que en ellos se desarrollan, se regularán por las disposiciones de la presente ley, de modo que viene a superponerse a la regulación de las máquinas electrónicas de juego que hoy día sólo pueden explotarse en los casinos de juego alterando la regulación unificada que está en la ley N° 19.995.

Dijo que el artículo 2°, en sus incisos segundo y cuarto, establece que la autorización para explotar estas máquinas se confiere mediante una licencia expedida por la municipalidad, la que se tramitará conforme a las reglas generales de la entidad edilicia que corresponda al domicilio del establecimiento. Acá, precisó, la norma tiene una confusión entre licencia y patente pues no queda clara cuál es la diferencia entre una y otra y además la denominación “licencia” es muy poco utilizada en nuestro derecho.

En la misma línea, reiteró que la normativa en discusión se superpone a los regímenes regulatorios de la ley de casinos con lo que no queda claro si para explotar estas máquinas además de la licencia o patente se requiere la autorización de la Superintendencia de Casinos. Hizo presente que, si ello no fuera así, sería más fácil instalar una sala de juegos sin tener ninguna intervención de la Superintendencia de Casinos, lo cual llevaría optar sólo por las municipalidades y a eliminar a la Superintendencia.

Enseguida dijo que los artículos 5 y 6 regulan los requisitos generales y especiales de las máquinas de azar que son técnicos, pero no se indica qué autoridad va a certificar que se cumplan esos requisitos, toda vez que es necesario tener presente que las municipalidades no tienen competencia para certificar que cumplen los requisitos que propone el proyecto de ley.

Hizo presente que no están consideradas en el proyecto, por ejemplo, reglas sobre distancia entre estos establecimientos y establecimientos educacionales, que no hay ninguna restricción del número de licencias que se pueden otorgar ni tampoco de los lugares donde se pueden instalar. En este sentido, destacó que la licencia no contempla el procedimiento especial para su otorgamiento a diferencia de lo que pasa en la ley de casinos, donde hay todo un procedimiento bien detallado, bien desarrollado, para poder acceder a las autorizaciones.

Dijo que no se consideran informes de otros organismos porque como no hay un procedimiento no hay obligación de pedir informes a la Superintendencia de Casinos, o al Ministerio del Interior, ni se contempla el traspaso de información a la UAF (Unidad de Análisis Financiero), entre otros.

Puso de relieve que se establece un sistema en línea que busca controlar la información de las máquinas pero no queda claro qué institución pública es la encargada de controlarlo, ni tampoco establece que un porcentaje de las ganancias se va a invertir a nivel local o regional, a diferencia de los casinos que cuentan con una regulación que les obliga a contribuir con la municipalidad o gobiernos regionales. Dijo que al no considerarse ninguna regla de contribución, y dado que las licencias son ilimitadas, no hay un procedimiento competitivo para adjudicarse las autorizaciones.

Reiteró que este proyecto viene a permitir lo que está prohibido, otorga nuevas facultades a las municipalidades, no considera recursos adicionales para que las municipalidades asuman esas facultades, crea un nuevo acto administrativo, una licencia, traslada esa facultad técnica que tiene la Superintendencia de autorizar la explotación de máquinas a 345 municipalidades que tienen distintos criterios, distintas capacidades técnicas y rompe el rol de la regulación de los juegos de azar.

Señaló que el boletín N° 10.811-06, también parte del supuesto que se trata de una actividad ilícita, pero a diferencia del anteriormente señalado viene a prohibir en forma gradual el funcionamiento y en el intertanto permite que sigan operando.

Finalmente, señaló que esta situación desde el punto de vista social es un drama porque la gente que tiene menos ingresos es la que más concurre a estas salas de juego, y sostuvo que el Estado le ha dado la espalda a estas personas que gastan, a veces, el sueldo o la pensión básica solidaria y ninguna institución del Estado se hace cargo de ello. Agregó que las asociaciones de los comerciantes de máquinas dicen que son máquinas de habilidad y destreza, no obstante ello, subrayó que ninguno de los proyectos en estudio va en la línea correcta para enfrentar este problema social.

A continuación, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** dijo estar cada día más convencida que el camino es modificar la definición de juegos de azar por cuanto de las exposiciones se desprende que la normativa jurídica es clarísima, al igual que también es muy claro cómo estas máquinas llamadas de destreza afectan a los sectores más vulnerables del país.

Insistió en que uno de estos proyectos le parece inconstitucional y el otro es contradictorio porque parten del supuesto equivocado, de modo que planteó que lo mejor sería apuntar a cambiar la definición de juegos de azar, ampliarla y entender por ellas no solamente las que considera la actual definición sino que incluir además todas aquellas máquinas o elementos que otorguen un premio en dinero, porque finalmente eso es lo que lleva a la gente a caer en las conductas riesgosas.

El Honorable Senador señor Quinteros consultó al señor Ministro sobre una serie de oficios o servicios que operan y que están en el límite de lo legal o definitivamente son ilegales, como por ejemplo los comerciantes ambulantes, los pescadores que no están inscritos en el registro pesquero artesanal, los choferes del Uber, casos todos en que la prohibición o la represión no ha sido suficiente, y lo mismo ocurre con comerciantes que tienen dos o tres máquinas.

En este escenario, preguntó por las políticas que puedan impulsarse para enfrentar estos problemas sociales más allá de la mera persecución, y en cuanto a los proyectos sobre las máquinas dijo que además se debe prestar atención al desarrollo de los juegos de azar a través de la tecnología, por internet, toda vez que en la actualidad es posible jugar en línea con casinos ubicados en cualquier parte del extranjero.

Señaló que no se debe dejar de atender a lo que ocurre en el caso de las apuestas por partidos de fútbol que se promocionan por los canales que transmiten esos eventos deportivos y al respecto consultó si estos negocios de las compañías de telecomunicaciones son legales, al tiempo que sostuvo que si se quiere evitar la difusión de los juegos de azar no se debe olvidar que en cualquier kiosco de cualquier ciudad, se pueden comprar juegos de “raspe” por un valor cercano a los 500 pesos.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Bianchi** reiteró que la preocupación fundamental es que este tipo de actividad afecta efectivamente a las personas con mayor vulnerabilidad, a sectores donde hay más pobreza, donde ha habido un crecimiento exponencial de este tipo de actividad que es absolutamente ilícita.

Dicho esto, solicitó al señor Ministro que dentro del análisis estadístico que realizan se incorpore una variable que sea capaz de medir el efecto tremendamente negativo que tiene esta actividad en las personas pensionadas, fundamentalmente con pensiones básicas solidarias. Además manifestó su preocupación por el tema de salud pública, porque cuando se regula la actividad de casinos el Estado chileno no hace nada con respecto a establecer mecanismos que permitan mitigar de alguna forma la adicción al juego o ludopatía.

A mayor abundamiento recordó que no hay especialización en siquiatría, en sicología en ninguna universidad respecto de este tipo de adicción que, de acuerdo a los expertos puede a llegar a ser tanto o más grave que la adicción al alcohol, al tabaco o a las drogas, además que no se puede obviar el hecho que está en aumento.

Llamó la atención sobre el hecho que actualmente las cifras respecto de esta adicción son bastante inciertas pues quedó en evidencia que no existen estadísticas que permitan conocer la cantidad de

personas que son ludópatas, pero se podría suponer que bordean entre el 6 u 8% de la población.

Por último, consultó al Contralor que se puede hacer considerando que no hay retroactividad, por ejemplo, en materia de distancia con respecto a colegios o establecimientos educacionales, y si es posible exigirlo en términos similares a los que considera la ley de alcoholes o la venta de cigarrillos.

El Honorable Senador señor Galilea dijo que efectivamente en la actualidad existen los juegos por internet, pero que en definitiva lo más importante, por los impactos sociales aparentemente más contundentes que provoca, es la máquina de azar en el almacén de la esquina.

Indicó que dado que el señor Contralor precisó que su dictamen 92.308 del 2016 era de aquí para adelante, tenía la duda respecto de si existe conciencia que con tal resolución vino a sanearse todo lo que estaba para atrás, porque a pesar que el dictamen dice que esto siempre ha estado prohibido también dice que en adelante se puede autorizar cumpliendo los requisitos.

Enseguida propuso que no obstante que el dictamen rige sólo para el futuro se considere obligar a quienes ya tenían máquinas antes del 2016, a certificar de acuerdo a la normativa vigente si las máquinas son de destreza o son de azar, y encargar este tema al organismo correspondiente que podría ser la Superintendencia de Casinos, porque para las municipalidades, sobre todo para las municipalidades pequeñas, esto es imposible. Recalcó que no puede existir un saneamiento hacia atrás, antes del 2016, sino que tiene que haber una obligación de un plazo para regularizar la actividad, si ese es el acuerdo final de la Comisión.

El Honorable Senador señor Araya hizo presente al señor Ministro que con anterioridad la Comisión no contaba con las cifras tan duras como las dadas a conocer hoy respecto de dónde está impactando en mayor medida en la población esta actividad. Dado lo anterior consultó si el Ministerio tiene diseñada alguna propuesta o si están pensando en algo, porque sea cual sea la decisión que adopte esta Comisión eventualmente puede significar el cierre de locales con la consiguiente pérdida de empleo para una cantidad importante de gente porque operan en los pequeños comercios, ferias libres, almacenes de barrios, de modo que la prohibición total tendría un fuerte impacto.

Destacó la relevancia de conocer la posición del Gobierno frente a esta realidad porque podría ocurrir que opte porque sea el dictamen de la Contraloría lo que guíe la materia en este tiempo.

Enseguida dijo que la mayoría de quienes han participado en esta discusión están contestes en que este es un negocio prohibido y que por una suerte de vacío legal se generó la posibilidad de que las máquinas de azar se transformaran en unas máquinas de destreza con certificaciones dudosas, no obstante, llamó la atención sobre el hecho que el dictamen del órgano contralor señala que el que quiera puede operar de aquí en adelante siempre que se acoja a los requisitos en él señalados, por lo que compartió que pareciera ser que con ello se regularizan las situaciones hacia atrás.

En la misma línea manifestó sus dudas porque aún cuando se establece que el dictamen rige para lo futuro ello no puede limitar las facultades que tiene el municipio de fiscalizar el cumplimiento de las patentes, pero perfectamente un municipio podría, a instancia del mismo o de un tercero, solicitar la fiscalización de la patente y revisar el estado efectivo de las máquinas.

Planteó que es necesario clarificar cómo se compatibiliza el dictamen de la Contraloría con las atribuciones que pueda tener el municipio para fiscalizar, y a modo de ejemplo hizo presente que la propia ley de alcoholes aun cuando es norma legal, establece que una vez al año el municipio tiene que verificar que la patente de alcohol, al momento de renovarla, cumpla con los requisitos. En este sentido, indicó que se debe dejar una alternativa a los municipios en esa dirección pues se trata de una situación que afecta a muchos vecinos que conviven con estos verdaderos casinos en muchos barrios de la ciudad, con los consiguientes problemas de seguridad, sociales y de salud.

Finalmente reiteró que el dictamen limita las atribuciones que pudiera tener el municipio en orden a hacer fiscalizaciones y que, por tal razón, se debe considerar que el municipio pueda estimar que no se cumple la patente y solicitar a la Superintendencia una revisión, o bien considerar que sea la Superintendencia quien derechamente pueda solicitar la fiscalización al municipio y ver si se está cumpliendo o no con los requisitos para el otorgamiento de la patente.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Galilea** dijo que para complementar lo ya señalado, era necesario tener presente que en otro proyecto de ley (boletines N° 8.731-06 y 11.550-06, refundidos), se están tratando restricciones de publicidad en el juego considerando, por ejemplo, que no se puede hacer publicidad a la actividad de los Casinos de Juego entre las 9 de la mañana y las 9 de la noche, pero enfatizó que todo ello no será de utilidad alguna si es que estas salas con máquinas de destreza pueden funcionar libremente. Agregó que la Contraloría debiera complementar el dictamen porque la regularización hacia atrás ha sido muy perjudicial.

A continuación, **el Ministro de Desarrollo Social, señor Alfredo Moreno,** señaló que la postura de su Cartera es totalmente coincidente con la que ha tenido el Gobierno respecto de este tema y recordó que este no es un proyecto presentando por el Ejecutivo de modo que la postura frente a los juegos de azar no ha variado.

Dicho esto, hizo presente que este tipo de actividad tiene varios problemas asociados y que evidentemente están presentes los problemas de salud mental con eventuales asociaciones con otras actividades como el microtráfico, la evasión de impuestos y otras adicciones.

Dijo que a su parecer la comparación de esta actividad con el comercio informal no es adecuada, y que ella se parece mucho más a la regulación que existe en materia de alcoholes o tabaco que son considerados perjudiciales y por esa razón se les restringe a ciertas condiciones y lugares. Enfatizó que en el país se ha optado por la restricción, razón por la cual la operación también está muy regulada como es el caso de la Polla, la Lotería, que tienen el monopolio de determinados tipos de concurso y que utilizan los recursos en cosas determinadas; luego señaló que se regularon solamente los casinos regionales, concentrados en un solo lugar.

Respecto del tema de la pensión básica solidaria y el juego, señaló que de alguna manera en la comparación que se ha hecho de lo que sucede con la pobreza por ingreso y la pobreza multidimensional aparece muy claro que donde más prevalece es precisamente en las personas que tienen bajos ingresos y no tienen una situación de pobreza multidimensional como, por ejemplo, adultos mayores que tienen una casa, acceso a los servicios y que, por lo tanto, no son pobres multidimensionales pero que sí tienen muy bajos ingresos y tienen una prevalencia alta.

El Contralor de la República señor Jorge Bermúdez, señaló que la regulación respecto de los casinos es del año 2005, 2006, de modo que ya han transcurrido 12 años, y que las máquinas de que tratan estos proyectos no existen desde esa época por lo que esta sería una situación de anomia, de no regulación, de más o menos unos 12 o 15 años.

Subrayó que es el Poder Legislativo quien debe dictar las leyes que sean necesarias para regular esta actividad y que ello no es una labor que pueda desarrollar la Contraloría, por lo que esta situación de anomia en realidad no es de responsabilidad del organismo contralor. En la misma línea indicó que sí son responsables de haber avanzado en la interpretación producto de esta situación de anomia, que es por lo menos tratar de exigir que sea el órgano técnico el que certifique que la máquina es de azar o no.

Recalcó que se trata de una interpretación plausible, progresiva, frente a una situación social, pero que ello no significa en

ningún caso regularizar hacia atrás sino que lo único que se hizo fue establecer que si una persona quiere instalarse con este tipo de máquinas, debe tener un certificado de la Superintendencia. Agregó que la ley puede establecer otros requisitos como, por ejemplo, plazos de vigencia, distancias, horarios u otras restricciones que son materia de la regulación.

Enfatizó que nadie tiene derecho al ordenamiento jurídico y, por lo tanto, sostuvo que cualquier persona puede quedar sujeta a un cambio de las reglas respecto del negocio que explota cuando va cambiando la ley, por lo que insistió en que lo que hizo el dictamen fue poner en relación principios que están en la normativa, como el de coordinación y el de legalidad, y frente a un campo sin regulación, insta a que operen los órganos que tienen competencia en esta materia y que se certifique por parte de la Superintendencia. Agregó que mediante el dictamen la Contraloría dio la pelea frente a la situación de anomia y que no sólo la Superintendencia puede fiscalizar, sino que también puede fiscalizar la municipalidad para ver si las máquinas que se están utilizando allí son o no de destreza o son o no de azar.

El Honorable Senador señor Bianchi le representó al Contralor que para la municipalidad la fiscalización resulta muy compleja toda vez que no tiene la expertise para llevar a cabo tal acción.

El señor Contralor señaló que la primera fiscalización que debe realizarse es ver el catálogo de la Superintendencia y que para ver el catálogo no se requiere tanta expertise porque hay un listado de máquinas contenidas en él, y por la información que entregó la propia Superintendencia, hay muchas personas que han solicitado patente con máquinas que están en el catálogo, es decir, que son derechamente de azar.

Luego, **el Jefe de la Dirección Jurídica de la Contraloría General, señor Camilo Mirosevic,** hizo presente que el dictamen no podría tener efecto retroactivo primero por una razón jurídica, porque históricamente los cambios de criterio de la Contraloría son hacia el futuro, y en segundo lugar por una razón material, porque el dictamen lo que exige es que al momento de otorgar la patente se verifique el catálogo o se pida el informe con lo que se centra en el momento del otorgamiento. Señaló que en el caso de una patente ya otorgada no se puede retrotraer la situación a un procedimiento de hace cinco o diez años, pero que ello no inhibe las facultades que tiene la municipalidad para verificar el catálogo o requerir el informe a la Superintendencia respecto de máquinas instaladas en su comuna.

En este contexto puso de relieve la situación preocupante de salud pública, de salud mental que no se ha abordado porque la ludopatía es una patología oculta, físicamente no se advierte, la gente además trata de ocultarla y habría que agregar, recalcó, los problemas de seguridad que tampoco fueron enfrentados. Indicó que hay países donde estas máquinas han servido para lavar dinero y que no hay como controlar los

ingresos de estos comerciantes, por lo que planteó que lo que puede hacer la legislación es robustecer las facultades de la Superintendencia de Casinos que actualmente no tiene ninguna potestad sancionatoria directa frente a esta actividad ilícita.

Para terminar, **el Honorable Senador señor Araya** subrayó que, de acuerdo a toda la información proporcionada en esta sesión por la Contraloría General, es posible concluir que su dictamen se refiere sólo al otorgamiento de la patente y que ello de ninguna forma inhibe las facultades que tienen los municipios para realizar procesos de fiscalización.

- - -

En sesión posterior de fecha 20 de junio de 2018, la Comisión escuchó los planteamientos de las siguientes personas o entidades:

- Del Fiscal Nacional, señor Jorge Abbott Charme, y el Abogado Asesor de la Unidad Especializada en Lavado de dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado (ULDDECO), señor Andrés Salazar.

- De Carabineros de Chile: General Diego Olate Pinares.

- De la Policía de Investigaciones de Chile: el Prefecto Inspector Eduardo Rodríguez-Peña Troncoso, Jefe Nacional de Delitos Económicos y Medioambiente y el Jefe de Jurídica, Prefecto Luis Silva Barrera.

- Del Servicio Nacional de Aduanas: el Director Nacional, señor Claudio Sepúlveda Valenzuela.

Cabe hacer presente que lo expresado por las personas antes individualizadas no se reproduce en este informe por haber sido declarada secreta la sesión, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión y en virtud de lo dispuesto en el número 5 del artículo 23 del Reglamento del Senado.

- - -

En sesión de fecha 4 de julio del presente, continuando con al análisis de los proyectos de la referencia**, la abogada de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), señora Joseline Sánchez**, señaló que el criterio ha sido bastante dispar en los municipios pues hay algunos que han regulado las máquinas y otros las han prohibido en forma tajante, sin embargo, indicó, se trata de un tema muy importante porque no es posible desconocer los efectos nocivos que han traído para las comunidades estas máquinas de azar.

Enseguida recordó que el artículo 1° de la ley orgánica de Municipalidades mandata a las municipalidades a satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural, de modo que existe un bien mayor a satisfacer de parte de los municipios, que es el bien de la comunidad.

Luego destacó que de acuerdo al primer “Catastro y Caracterización de Salas de Máquinas de Juego Electrónicas” en Chile, (2006) realizado por la Universidad Católica de Chile, a esa fecha existían 33.000 máquinas operando fuera de la normativa, no obstante que la Contraloría de la República a través de sus dictámenes ha dicho que el único ente de presencia territorial con capacidad de fiscalizar la existencia de operación de tales actividades comerciales son los municipios. Sin embargo, dijo que el universo de máquinas (que una de las mociones estima en 600 mil), debe de ser de unas 700 mil, y quizás muchas más porque ya han pasado varios años, lo que es muy difícil de fiscalizar porque los municipios tampoco cuentan con las capacidades requeridas para ello.

Enfatizó que de acuerdo al Código Civil los juegos se clasifican en de destreza y de azar, adoleciendo de objeto ilícito los juegos de azar, y que para desarrollar estos últimos es necesario contar con la autorización de una ley especial. Agregó que en materia penal se sanciona con multa y pena de cárcel a quienes hagan oferta pública de juegos de azar no autorizados, a los dueños de estos lugares y a quienes concurren a los mismos.

Sobre la jurisprudencia administrativa, destacó que la Contraloría ha venido a reiterar que los municipios no pueden otorgar patente a salas con máquinas de azar porque ello es ilícito; que solicitada una patente municipal para el funcionamiento de máquinas de juego, las entidades edilicias deben proceder a determinar si la máquina en cuestión reúne características que permitan calificarla como un juego de azar, debiendo en tal caso rechazar el otorgamiento de la autorización solicitada, para lo cual deben consultar un catálogo de máquinas que mantiene la Superintendencia de Casinos de Juegos. Agregó que en caso que la municipalidad no adquiera convicción de que no son de azar, tampoco está obligada a otorgar la patente.

Precisó que uno de los dictámenes que resume los criterios del órgano contralor es el N° 92.308, del año 2016, que en lo sustancial indica que “los municipios deben verificar que las máquinas de juego a que se refieren las solicitudes que se le presentan no sean de azar, para lo cual debe acompañar un informe de la Superintendencia de Casinos que señale dicha circunstancia.

En cuanto a las patentes, manifestó que este tema está regulado en el Título IV de la ley de Rentas Municipales, específicamente, a partir del artículo 24, que dispone la obligatoriedad del pago de patente y

donde se señala que se considera como hecho gravado con el impuesto la actividad que un mismo contribuyente ejerce en su local.

Recalcó que existe un dictamen del año 2000, el N° 28.774, que ha concluido que, si un negocio cuenta con su correspondiente patente, no será necesaria la ampliación del giro cuando las nuevas actividades estén comprendidas dentro del objeto que éste ya explota, atendido que el citado artículo 24, del aludido decreto ley N° 3.063, grava la actividad que ejerce un mismo contribuyente en su local, con prescindencia del número de rubros que éste comprenda.

Por las consideraciones anteriores, dijo que si un establecimiento que ya cuenta con patente municipal tiene comprendidas dentro del giro con que funciona su local las máquinas de destreza, no requerirá de una patente adicional para tales efectos, lo que corresponde a la situación de los almacenes de barrios.

Luego, indicó que, a partir de un estudio realizado por su asociación, se llegó a determinar que los derechos de uso por cada máquina oscilan entre de 1 a 5 UTM, lo que para el universo de máquinas existentes en el país implicaría un ingreso aproximado de 50 millones de dólares en derechos directo a las arcas municipales.

Agregó que para los municipios es muy difícil la fiscalización porque no todos cuentan con el personal idóneo para certificar las condiciones en que trabajan las máquinas. En ese sentido, subrayó que de acuerdo a la Contraloría, los municipios son el único ente de presencia territorial con capacidad de fiscalizar la existencia y operación legal de tales actividades comerciales, pues son quienes tienen la base de datos de las patentes comunales y derechos autorizados.

A continuación, manifestó su respaldo decidido al boletín N° 10.811-06 que establece la prohibición gradual de este tipo de máquinas, y respecto del boletín N° 8.820-06 enfatizó que como asociación tienen las siguientes observaciones que hacer:

- Es necesario precisar qué le corresponde a la municipalidad y que no le corresponde, porque en algunas partes la moción otorga expresamente facultad a los municipios, y en otras simplemente señala que le corresponde a la “autoridad competente”, lo que deja lugar a dudas.

- No especifica quien tendrá a cargo el sistema central de comunicaciones, de quién depende y de qué manera se financia tal sistema, toda vez que se trata de un proceso en línea compuesto por un hardware y software que permiten desde un centro de datos la conexión, control y comunicación con un número ilimitado de máquinas tragamonedas en diversos lugares.

- No deja claro si se otorga «licencia» por máquina o por establecimiento y en el primer caso qué ocurre si una parte de las máquinas cumple las especificaciones y otra parte no, y en ese sentido surge la necesidad de modificar los artículos 23 y siguientes de la ley de rentas municipales.

Sobre este último punto recalcó que la moción habla de “licencia” en circunstancias que dicho término se encuentra mal empleado, por cuanto para nuestra legislación se trata de la “patente”.

- No señala quien fiscaliza, si se trata de inspectores municipales o de la Superintendencia, siendo este un tema, según dijo, bastante sentido para las municipalidades porque se han entregado a los municipios una serie de fiscalizaciones en forma directa, como, por ejemplo, la ley de evasión del Transantiago. Reafirmó la necesidad de determinar quién fiscaliza y si va a haber una inyección de recursos para contar con más fiscalizadores.

Por otra parte hizo presente que si la Superintendencia de Casinos y Juego aumenta de funciones o atribuciones, ello corresponde a una iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en virtud del artículo 65 número 2º.

Agregó que el texto señala que “El solicitante de la licencia, asimismo deberá acompañar como requisito esencial la certificación que acredite que las máquinas de azar que pretende explotar cumplen con los requisitos materiales”, pero no deja claro de qué certificado habla, ni quien expide ese certificado, y si es la Superintendencia, opinó que debe decirlo expresamente.

- En cuanto a los planes y programas destinados por la autoridad a prevenir el juego patológico en sus instalaciones, señala que deberá ejecutar las medidas destinadas a educar al respecto, tanto a los partícipes de los juegos de azar como a la generalidad de la población, pero sin embargo no se deja claro quien supervisa esta función social y cuál es la sanción por el incumplimiento. Agregó que este aspecto también debería estar incorporado en las causales de revocación de la patente, para lo cual se requiere la modificación de la ley de rentas municipales.

Finalmente, a modo de petición, solicitó y planteó que las multas que se determinen en esta regulación vayan a beneficio municipal, lo que se debe dejar establecido expresamente en el texto legal definitivo.

A continuación, **la Alcaldesa de Antofagasta, señora Karen Rojo**, agradeció la invitación y comenzó por hacer presente que en su región existe una alta cifra de desempleo, que está superando las dos cifras, y que es algo histórico que ha golpeado fuertemente a la comunidad. En la misma línea señaló que hay problemas con las grandes empresas mineras, con la migración y también con la poca regulación de las salas con máquinas de destreza.

En este contexto dijo que, de acuerdo a estudios realizados por la Pontificia Universidad Católica, al año 2016, existen en el país 1327 locales de tragamonedas distribuidos en 87 comunas de un total de 346, de modo que en los últimos 10 años el incremento de estas máquinas ha sido desbordante, con más de 33 mil máquinas en estas comunas.

Sobre la situación específica de su región, dijo que en la comuna de Antofagasta el 50% de las máquinas existentes están distribuidas en el centro de la ciudad y el resto en las poblaciones. Añadió que desde el año 2010 han emitido este tipo de autorizaciones hasta el año 2017 en que se emitió el nuevo dictamen de la Contraloría.

No obstante, lo anterior, la autoridad edilicia destacó que existe un número indeterminado de locales que ofrecen este servicio, pero respecto de ello no se tiene mayor información, que es un dato negro y muy preocupante porque se ha transformado en una forma de buscar recursos y, por tanto, en una adicción o enfermedad que se ha detectado en los Cesfam (Centro de Salud Familiar) de la región.

Respecto de los aspectos negativos de este tipo de locales, los cuales se han detectado en las fiscalizaciones, dijo que se trata de conductas reiterativas como la venta clandestina de alcohol y alimentos, contaminación acústica, arriendo de piezas, infracción a la ley de tabaco, permanencia de menores de edad en el recinto, niveles de adicción en las dueñas de casa. Asimismo, recalcó que no se respeta la cantidad de máquinas autorizadas.

Señaló que en lo que va de este año 2018 se han cursado 33 infracciones, principalmente por concepto de actividad económica sin patente, venta de alcohol, comidas, arriendo de habitaciones, entre otros, cuyas multas van desde los 20 mil a 476 mil pesos, no obstante que los Juzgados están aplicando multas de 20 mil pesos y/o amonestaciones.

Para cerrar su intervención, subrayó que el Municipio de Antofagasta está de acuerdo con una normativa que regule estos establecimientos comerciales donde se les obligue a cumplir con ciertos estándares.

En este sentido, indicó que la normativa de regulación debe contemplar además la implementación de una ordenanza municipal sin limitación alguna, elaborada por cada comuna de acuerdo a sus necesidades, la que debe contemplar aspectos como horario de funcionamiento; distancia respecto de establecimientos educacionales; prohibición de ingreso de escolares y menores de edad; regulación de números de máquinas; obligación de aportar a los municipios como lo considera la ley de casinos; y que la fiscalización de las máquinas siga radicada en la Superintendencia de Casinos que a través de un monitoreo satelital, obtenga la información de ingresos de estas empresas.

Finalmente, dijo que, sin estar en contra, no estaba de acuerdo con que fueran los municipios quienes tuvieran que asumir la responsabilidad de fiscalizar porque no cuentan con la competencia ni técnica ni financiera para hacerlo, de modo que, si ello no se asume, o no se deja regulado desde un comienzo, prefiere optar por la prohibición.

Enseguida, **el Director de Rentas de la Municipalidad de Antofagasta, señor Alfredo Fuentes**, manifestó que si el afán del Poder Legislativo es regular esta actividad es importantísimo que dentro de la normativa se consideren amplias facultades a los municipios, para que puedan determinar en sus ordenanzas locales el procedimiento y el tipo de fiscalización que van a mantener en estos locales.

A mayor abundamiento, señaló que cuando se comenzó con la regulación en Antofagasta la ordenanza era muy restrictiva y consideraba distanciamiento de locales, horario de funcionamiento, permanencia de ciertas edades, pero al momento que la Contraloría fiscalizó, cambió radicalmente el contenido de la misma con el resultado que actualmente la ordenanza es muy permisiva, razón por la cual los empresarios han detectado las falencias y las aprovechan.

Dado lo anterior, insistió en la necesidad que se consideren facultades a los alcaldes a dictar normas rígidas sobre esta materia en su respectiva comuna.

Cabe consignar que **el Honorable Senador señor Galilea** inquirió a los representantes de la Municipalidad mayor información respecto de la razón por qué el dictamen de la Contraloría del año 2016 hizo más difícil la fiscalización de estas salas de juego porque dijo entender que al aclarar dicho órgano que las máquinas estaban prohibidas, que tenían que contar con una determinada certificación y que las municipalidades contaban con herramientas que antes no tenían, la situación debió ser la contraria.

Sobre el particular, **el Director de Rentas de la Municipalidad de Antofagasta,** explicó que se trata de temas distintos pues cuando se comenzó a regular esta actividad, en el año 2010, se disponía de

una ordenanza municipal muy restrictiva respecto de las máquinas de destreza; luego, según dijo, el año 2012 la Contraloría hace una interpretación de dicha ordenanza a petición de la asociación de empresarios de esas máquinas y hecha por tierra la ordenanza municipal. Indicó que el nuevo dictamen del año 2016 nace a raíz de una solicitud de la Superintendencia de Casinos de Juegos y a partir de ahí se establece la obligación para las municipalidades de solicitar la certificación para los futuros locales.

Señaló que la ordenanza anterior del municipio tenía la idea de restringir esta actividad y que ella tuviera el control de los tipos de máquinas que iban a operar, que fue lo que en su momento la Contraloría desestimó.

A continuación, el **Honorable Senador señor Navarro** indicó que estos dos proyectos de ley en discusión tienen distintos fines, pues uno de ellos busca prohibir gradualmente el funcionamiento de estas máquinas teniendo presente que son muchos los pequeños comerciantes que han generado algún tipo de inversión en este tipo de máquinas, y si son 700 mil, advirtió que se trata de un grave problema social y económico.

Sostuvo que en la actualidad existe en el país una red ilegal de tráfico de elementos respecto de estas máquinas que, reiteró, son de azar y no de destreza, que han producido un problema social delicado. Al respecto dijo que los proyectos son incompatibles pues uno busca prohibir y el otro regular.

Manifestó estar de acuerdo con la prohibición, pues de los informes oídos en el marco de la tramitación de estas iniciativas resulta que existen graves delitos asociados a esta actividad, lo que debiese ser motivo suficiente para prohibir su funcionamiento.

Establecido lo anterior, consultó a los expositores por el beneficio que le ven a esta actividad, más allá de los eventuales ingresos que puedan generar considerando los graves problemas de salud mental relacionados con la ludopatía, que según dijo, va en un preocupante ascenso.

La Honorable Senadora señora Ebensperger, estuvo de acuerdo con lo señalado anteriormente en el sentido que los proyectos en discusión son incompatibles, y se debe adoptar una decisión al respecto, no obstante que reiteró que su postura era la de prohibir este tipo de actividad.

Enseguida, consultó a la autoridad comunal respecto del monto de las multas, cuál era su sustento, pues señaló que de acuerdo a la ley orgánica no podrían ser más de 5 UTM las que se fijan en las ordenanzas. También inquirió más datos respecto de por qué la Contraloría modificó la ordenanza con que el municipio regulaba esta materia,

considerando que, a su juicio, la municipalidad tiene todas las facultades para ello.

El Honorable Senador señor Quinteros dijo entender que la Contraloría considera ilícitos este tipo de máquinas de juego y por esa razón estima que las ordenanzas municipales quedan obsoletas.

La Alcaldesa de Antofagasta, señora Karen Rojo, hizo presente que tal como está hoy día la actividad no evidencia mayores beneficios sino que, por el contrario, lo que se observa son más perjuicios y que la comunidad en general se manifiesta en contra de este tipo de locales porque generan focos de inseguridad.

Acto seguido, **el Director de Asesoría Jurídica del mismo municipio, señor Cristhian Flores**, respecto de las sanciones en UTM, comentó que efectivamente la ley indica que el rango debe ser entre 1 a 5 UTM, no obstante que ello corresponde al marco que la ley le da a los jueces de policía local para aplicar una sanción al infractor de determinada ordenanza, pero hizo presente que son ellos mismo quienes también reciben apelaciones de esos infractores y pueden rebajar una eventual sanción que ya esté aplicada. En la misma línea, destacó que la situación antes descrita genera estos diferenciales, no obstante el rango consignado en la ley.

Para finalizar, **la abogada de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), señora Joseline Sánchez,** dijo que se trata de una situación similar a la que ha ocurrido con las ordenanzas que prohíben las bolsas plásticas, pues la Contraloría por mucho tiempo señaló que tales instrumentos normativos eran ilegales porque no hay una ley que le dé el sustento, que es exactamente la misma situación que se produce respecto de las máquinas de juego. En este sentido, enfatizó que al no existir ley las ordenanzas son bastante acotadas, sólo al otorgamiento de la patente.

En otro orden de cosas, reiteró que la Asociación Chilena de Municipalidades respalda el proyecto de ley que prohíbe gradualmente las máquinas de juego.

\- - -

En sesión de fecha 11 de julio, la Comisión oyó los planteamientos de la **Agrupación de Jugadores en Terapia (AJUTER), representada por la psicóloga señora Ángela Carmona Alba,** quien comenzó por destacar que en el año 2008 comenzaron como agrupación municipal en la ciudad de Viña del Mar, buscando la forma de ayudar a las personas que consultaban en forma particular y que no tenían dónde ser derivadas. Comentó que en esa época no había nada relacionado en el país sobre la materia por lo que comenzó a investigar y llegó a que en el mundo ya

existían agrupaciones de ayudas a jugadores anónimos o jugadores en terapia, que fue lo que dio el impuso para comenzar como corporación municipal.

Destacó que los referentes bibliográficos fueron España, Argentina y Estados Unidos y que el año 2015 se transformó esta agrupación en una fundación para poder llegar a todo el país, y que las personas llegan a través de la página web, lo que ha permitido detectar que el tema de la ludopatía va en franco aumento. En el mismo sentido, destacó que desde el año 2007 están trabajando en Santiago.

La especialista señaló que cuando comenzaron las licitaciones de Casinos de Juegos, alrededor de 10 años atrás, al mismo tiempo comienza el juego ilegal en el país con las máquinas de barrio y casinos informales, detectando como agrupación un fuerte incremento en la patología.

Indicó que en el país sólo se cuenta con un estudio acerca de la realidad de la ludopatía en Chile que realizó la Corporación de Juego Responsable, presente en esta sesión, el año 2016 que vino a ratificar las mismas cifras que se dan a nivel mundial, es decir, que afecta entre el 1% al 3,4% de la población, cifras que se duplican en el caso que exista un casino de juego cerca (alrededor de 80 kms.).

Subrayó que el juego patológico afecta de manera transversal a toda la sociedad, sin discriminar edad, sexo, personalidad, nivel económico o cultural, o condición social.

Recalcó que los signos que puede detectar una familia en una persona que padece la patología son que el ludópata continúa jugando no obstante que sabe que ello le trae consecuencias adversas; hay un deseo cada vez mayor de repetir la conducta, generando dependencia psíquica; presentan síndrome de abstinencia; necesitan jugar cada vez más tiempo, con una pérdida de interés en otras diversiones; presentan trastornos de ansiedad, descontrol de impulsos y depresión.

Agregó que lo que caracteriza a la adicción no es el tipo de conducta implicada sino la forma de relación que el sujeto establece con esa conducta, lo que a su vez determina el nivel de adicción. En la misma línea, afirmó que en la ludopatía es posible reconocer distintas fases: una primera fase que es aquella en que el sujeto conoce el mundo del juego, luego otra en que tratan de pedir ayuda a la familia y por último, una fase de desesperación y desesperanza que es el momento en que llegan a la agrupación.

Sobre este último punto dijo que estas personas presentan una tremenda auto marginación social, están solos, no tienen capacidad de mirar su quiebre emocional y familiar ni la destrucción personal, tienen una mirada auto flagelante, castigadora, de vergüenza y culpa,

presentan baja satisfacción de sus necesidades, autoestima y autoeficacia, e intentos de suicidio. Destacó que las personas que presentan la adicción al juego en esta fase, llegan a solicitar la autoexclusión de los casinos porque no tienen ningún control sobre ellos mismos.

Comentó que la Fundación siempre ha puesto en la mesa de trabajo al jugador patológico y las implicancias destructivas que presenta esta adicción, toda vez que conoce lo que el jugador vive dentro de una sala de juego y el proceso diario que realiza para lograr jugar, lo que termina en una red de mentiras.

Llamó la atención sobre el hecho que la Constitución Política señala que la "familia es el núcleo fundamental de la sociedad", y que no obstante ello, la masificación de los casinos de juegos y de las máquinas tragamonedas pone en alto riesgo la existencia de muchas de ellas. Agregó que la familia es fundamental en la historia de las adicciones, porque además de recuperar al adicto se debe trabajar con ella para poder sanar de manera integral todo el daño producido por la adicción.

Añadió que no se ha tomado conciencia de esta patología y no se han tomado las medidas preventivas necesarias para frenarla lo que se transformara en un grave problema de salud mental, familiar, económico y social en Chile y que está descrita en el DSM V[2] junto con el alcohol y la drogadicción, sin que tampoco hasta la fecha se le haya reconocido como una patología.

Planteó que es necesario que exista un reconocimiento de la ludopatía a nivel de Estado, pues los gobiernos tienen que crear instancias de prevención, educación y difusión. En tal sentido opinó que el Ministerio de Salud tiene que tener instancias de capacitación de su personal para los centros de atención primaria, porque las máquinas ilegales (alrededor de 700 mil v/s las formales que son 25 mil) llegan a la población más vulnerable que recurre precisamente a tales centros de salud.

También consideró necesario que el Ministerio de Educación desarrolle prevención y educación respecto a esta patología, pues en la actualidad sólo se hace referencia al alcohol y las drogas, y no se debe olvidar la adicción a las nuevas tecnologías y el juego online. Añadió que se debe promover una cultura responsable del juego, para lo cual, los operadores y el ente regulador (SCJ) deben trazar campañas conjuntas.

---

[2] Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (en inglés, Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, abreviado **DSM**) La edición vigente es la quinta, conocida como **DSM-5**, y se publicó el 18 de mayo del 2013. Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Manual_diagn%C3%B3stico_y_estad%C3%ADstico_de_los_trastornos_mentales.

Finalmente reiteró que el Estado tiene que reconocer esta patología y que tanto el Ministerio de Salud como el de Educación tienen que abordar este tema para su prevención. Asimismo, estimó que los medios de comunicación deberían restringir la publicidad del juego, pues con todo ello se puede avanzar hacia la toma de conciencia de lo que es el juego responsable.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Bianchi** destacó la exposición realizada porque permite apreciar la visión humana de esta adicción. Dicho esto, reiteró que el Estado de Chile al formular la política sobre casinos de juego se desentendió totalmente de esta patología al punto que no existía especialización para su tratamiento, que es relativamente nueva.

Señaló que es muy necesario prestar toda la atención a la situación humana que envuelve la patología pues de lo contrario se podría extender el debate simplemente respecto de regular o no las máquinas ilegales, en circunstancias que el efecto dañino en las personas es muy profundo, por lo que insistió en que se debe adoptar alguna decisión respecto de esta materia, ya que no es posible que sólo exista una institución privada que se haga cargo de esta realidad sin que el Estado haga nada.

Por último, solicitó el acuerdo de la Comisión para remitir la presentación al Ministerio de Salud o para volver a invitarlos a la Comisión.

La Honorable Senadora señora Ebensperger compartió lo antes expresado y propuso que se oficie al Ejecutivo con el objeto de solicitarle un proyecto de ley que permita incluir en el Senda (Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol) a la ludopatía como otra adicción que afecta a las personas.

La Comisión por la unanimidad de sus miembros presentes, acogió la propuesta de la Senadora señora Ebensperger, por lo que se oficiará en su oportunidad.

A continuación, **la Presidenta de la Corporación de Juego Responsable, señora Mariela Huenchumilla**, señaló que la corporación no es muy conocida en el plano nacional porque las acciones que desarrollan son mejor valoradas a nivel latinoamericano.

Indicó que se trata de un grupo de personas y de organismos públicos, como la Polla Chilena de Beneficencia, algunos Casinos de Juego, Ajuter, psiquiatras y psicólogos que están trabajando en la corporación que cumple más de 10 años, en favor del juego responsable, de las políticas que se puedan generar, junto con el desarrollo del conocimiento para colaborar con las personas que puedan llegar a una patología por los efectos colaterales que va generando el juego inmoderado.

Subrayó que la organización busca promover el estudio y la investigación sobre juego responsable y juego riesgoso, generar políticas de prevención y alianzas con organizaciones afines que apoyen la difusión y posicionamiento de las buenas prácticas en torno a la temática y en todos los ámbitos del desarrollo individual y social de la persona. Asimismo, recogen la experiencia que se da en otros países, según dijo, donde el tema está puesto más en pausa, donde ha habido una mayor disposición legislativa y donde el Estado ha tenido un rol mucho más activo desde el punto de vista público.

Dejó en claro que quienes se están haciendo cargo de las políticas de juego responsable y juego patológico son los privados y por ello la corporación se ha desarrollado más en el extranjero.

Precisó que su visión es ser un referente del juego responsable a nivel nacional e internacional, de modo de abrir espacios para la reflexión que permitan abordar la temática con una mirada colaborativa y con el foco en las personas, en los jugadores que están presentando alguna conducta adictiva a los juegos de azar.

Enseguida hizo presente que se debe tener presente que entre los jugadores que asisten a las salas de juego están aquellos que no generan patología y a los que apunta el juego responsable, lo que es de competencia de los privados y que cuando hay un jugador que genera una patología se trata de una persona que es sujeto de atención de la política pública que debiese tener el Estado como el primer promotor de la salud, lo que lamentablemente aún no existe en el país.

A mayor abundamiento dijo que la persona que presente una conducta adictiva en este momento no tiene donde acudir porque, ni en los Cesfam ni en los Consultorios existen especialistas en esta materia, porque en el país tampoco se da la especialización.

Luego subrayó que existen ciertos ejes en la Corporación: uno de ellos corresponde a la industria, dentro de la cual se cuentan 2 grandes Casinos de Juegos que en forma permanente están trabajando por tener en sus salas programas de juego responsable y de dar a conocer la circular N° 44 de la Superintendencia para la autoexclusión como herramienta de recuperación de una persona que se encuentre en terapia.

Refirió que otro eje con el que trabajan es la Salud, porque desde el ámbito privado la Corporación está capacitando a las personas en el área de salud mental en las regiones en conjunto con los Seremis, sin ningún costo, con el objeto de dar a conocer qué es el juego responsable, cuándo pasa a ser patológico, quiénes son los sujetos de atención y las formas de tratamiento, entre otros muchos temas.

Otro eje es la Educación porque, según comentó, trabajan en pos de ir educando a los jugadores en las salas de juego y también a todos quienes son sujetos de atención de alguna política pública, ya que mientras exista más empoderamiento y más información respecto a cómo jugar es mejor la relación que se puede establecer con el juego, lo que idealmente debe desarrollarse desde pequeño.

Por último, mencionó las políticas públicas, y explicó que lo que se pretende es trabajar en conjunto para modelarlas con el objeto que sean acordes con la realidad que se está presentando en cada una de las regiones, agregando el conocimiento experto que se necesita.

Enseguida, **el Sociólogo y doctor en Derecho, señor Juan Carlos Oyanedel**, explicó que en el año 2015 se realizó un estudio desde la Universidad de Santiago sobre hábitos de juego, el cual tiene una característica particular porque corresponde a la herramienta que permitió traer al país el instrumento internacional para medir hábitos de juego problemático y validarlo en español, porque hasta ese momento no tenía tal validación en América Latina.

Hizo presente que efectivamente este instrumento permitió establecer los baremos (tabla de cálculo) para su uso científico, con lo que actualmente se cuenta con un instrumento internacional para las características específicas de la población chilena. (NODS)

Del estudio en comento destacó que se sabe que más del 70% de la población juega, y lo hace en un bingo, en un Loto o en algunos de los juegos de cartilla. Dijo que se sabe también que hay grupos más pequeños que han accedido a otro tipo de prácticas como el raspe, tragamonedas o salones de juego.

En la misma línea precisó que en el estudio distinguieron entre tragamonedas ilegales y salones de juego de acuerdo a la cantidad de máquinas, donde las tragamonedas ilegales eran los lugares donde había menos de 50 máquinas (quiosco, bar, salón de pool) y los que tienen más, son los salones de juego. Agregó que, de acuerdo al estudio, más de un tercio de la población ha pasado a jugar en estos lugares.

Hizo presente que si bien ya existen instrumentos, nada limita que este estudio no pueda ser aceptado o incorporado dentro de los actuales instrumentos con que el Estado cuenta para la medición, por ejemplo, de comportamientos adictivos.

Dijo que se sabe que la participación en los lugares señalados son diferenciales, porque si bien no discriminan hay personas que son más susceptibles, porque el perfil de las personas que asisten a jugar son mujeres de edad media que tiene al juego como parte de su actividad diaria,

donde el problema es que ello se realiza sin ningún tipo de regulación ni de protección.

Reiteró que el National Opinion Research Center DSM-IV Screen for Gambling Problems **(NODS)** es la herramienta estándar para la evaluación poblacional de juego problemático, el cual se basa en los criterios del DSM IV para la identificación de jugadores patológicos que son los mismo que se mantuvieron en el DSM V porque lo que se mide acá es el comportamiento adictivo, de modo que si bien las preguntas se concentran en el juego, se puede intercambiar por tabaco, alcohol, drogas blandas u otras. Explicó que consta de 34 ítems, 17 sobre juego a lo largo de la vida y 17 sobre las experiencias del último año.

Como resultado de lo anterior, destacó que hoy se sabe que más del 85% de la población son personas que no tienen ninguno de los parámetros, es decir, de bajo riesgo, no obstante, reparó en que ello deja una delta de un 14% de personas que sí tienen algún tipo de riesgo, en el sentido que tienen capacidad de escalar en dicho comportamiento y a problemas de salud pública reales que están sin regulación y sin medición. Agregó que esta prevalencia es mayor a la del consumo de drogas en el país.

Por último, indicó que en la actualidad se cuenta con instrumentos estandarizados para medir el juego problemático que son susceptibles de ser incorporados en políticas públicas, sin costo para el Senda, al tiempo que se sabe que hay una prevalencia alta de factores de riesgos, incluso más altas que las de consumo de drogas ya insertos en la política de control de adicciones. Agregó que esto afecta a grupos de personas con menor capacidad para responder en forma efectiva a situaciones de adicción: mujeres del nivel socioeconómico B que son usuarias del sistema de salud pública.

Consultada por **el Honorable Senador señor Galilea** sobre si la institución corresponde a aquella que depende de la Polla Chilena de Beneficencia, **la presidenta de la CJR señora Huenchumilla,** señaló que no, que ellos son parte de la corporación y pagan una cuota al igual que todos los demás miembros.

Enseguida el **señor Senador** haciendo un símil del NODS con el alcohol, dijo que esta sustancia también tiene un derivado no querido que desde el punto de vista público se combate con Senda, de modo que queda claro que hay una serie de actividades que son permitidas por el Estado y que sin embargo, tienen derivados no deseados, patológicos, con grandes consecuencias en la salud pública.

Establecido lo anterior, consultó si el objetivo principal de la corporación era sólo la educación y que ello se incorpore en el Senda en esos términos, o si se pretende algo más radical respecto de la ludopatía.

La presidenta de la CJR, señora Huenchumilla, manifestó que eran partidarios de la erradicación de las máquinas ilegales porque existe evidencia científica que constata que ellas están generando un problema grave de salud. Asimismo señaló que estaban interesados en la creación de una política de salud mental para las personas que tienen problemas de juego que, como se ha dicho, es bastante y no tienen donde recurrir para recibir una adecuada atención, sin dejar de mencionar al área de la Educación que puede ocuparse de una prevención temprana en esta materia.

En este contexto, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** quiso saber si la persona que es ludópata se reconoce a sí mismo como un adicto y si en tal caso es posible que pida ayuda solo.

El Honorable Senador señor Ossandón opinó que las iniciativas que se están discutiendo pueden significar un gran avance en materia política porque la industria ilegal que se esconde detrás de esta actividad es enorme, al punto que hizo presente que en la época en que le correspondió desempeñarse como alcalde, al hacer el retiro de este tipo de máquinas, inmediatamente se les demandaba por diversas razones, lo que, en la práctica, hacía imposible combatirlas.

Agregó que gran parte del problema de salud pública que se ha denunciado y que afecta a los sectores más vulnerables se soluciona con la prohibición de funcionamiento de este tipo de máquinas y de los casinos.

Luego, **el Honorable Senador señor Quinteros** señaló que mucho se ha hablado respecto de la ilegalidad de las máquinas de juego y de la ludopatía, por lo que consultó si respecto de los denominados juegos legales se produce el fenómeno de adicción y de qué manera se miden esos comportamientos.

La presidenta de la CJR, señora Huenchumilla, enfatizó que no se trata de una misma materia y por tanto no deben asimilarse, pues en las salas de juego legales existe una reglamentación, hay niveles de retorno, inspecciones, consejeros de juego, folletería y capacitación entre muchas otras acciones que no sólo se realizan para jugadores, sino que también para la comunidad en general.

El Honorable Senador señor Ossandón, agregó que la gran diferencia es que existe una reglamentación internacional que puede ser buena o no, pero que se aplica a los casinos oficiales, a diferencia de lo que ocurre con los que no lo son, en que las máquinas se arreglan para incitar al juego sin que medie el azar.

Requerida por la Senadora señora Ebensperger, **la especialista de AJUTER, señora Ángela Carmona**, enfatizó que la etapa más difícil es que el adicto se reconozca como tal, proceso que tarda alrededor de seis meses desde que ingresan a terapia, momento en el que aún no son conscientes de su patología.

A continuación, **el profesor del Centro de Regulación y Competencia de la Universidad de Chile, señor Francisco Agüero**, comenzó señalando que es en la propia Constitución donde se establece que es posible realizar todo tipo de negocios con libertad y que las actividades no pueden prohibirse.

Matizando los dichos anteriores sostuvo que las tragamonedas callejeras no son ilegales, y que al respecto ha habido múltiples ordenanzas que las regulan, y que si bien la Contraloría realiza esta antigua distinción respecto de si las máquinas son de azar o de destreza insistió en que las máquinas son legales. Agregó que la misma Carta Fundamental se encarga de señalar que son materia de ley “las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general”, que no es lo que ocurre con las tragamonedas constituyendo una gran diferencia.

Enseguida dijo que no obstante que el Código Civil al abordar el juego hace una distinción entre el de azar y el de destreza dicha distinción no es útil, y destacó que es el Código Penal el que sanciona las estafas y juegos de azar en general, salvo aquellos que están expresamente autorizados, como los que ya se mencionaron.

Subrayó que la Superintendencia de Casinos de Juego es la autoridad a la que le corresponde autorizar, regular, fiscalizar y sancionar la explotación comercial de juegos de azar en los casinos de juegos regidos por ley, que según dijo, corresponde a un ámbito subjetivo. Añadió que ello le permite actuar en el inicio, durante el ejercicio y al término de la operación de los casinos, con un sistema de control administrativo centralizado.

Indicó que los tragamonedas que están fuera de los casinos generan múltiples problemas como la ludopatía, seguridad pública y lavado de dinero que siempre ha estado presente en este tipo de juego, pero destacó que parte de la discusión en Contraloría y en los tribunales de justicia es si son juegos de destreza o de azar. Al respecto sostuvo que, al momento de prohibir, a los municipios no les ha ido bien.

Por otro lado, continuó, al observar los actores presentes en esta actividad dijo que es posible encontrar personas que quieren invertir con un negocio en orden y no de manera clandestina, que tienen la legítima expectativa que al momento en que cambie el alcalde no se le revoque su patente porque ello significa la pérdida de su inversión.

Reiteró que a través de ordenanzas, que son bastante democráticas, se ha tratado de regular el tema, donde han habido algunas que han tratado de establecer límites, número máximo de máquinas, ubicación respecto de colegios o de lugares donde habita gente mayor, cómo se recauda o participa en los ingresos que generan estas máquinas porque, recordó, los casinos municipales dejan una recaudación municipal a diferencia de estos mini casinos que de alguna forma le quitan dicha recaudación a los municipios. Indicó que se ha tratado de regular el horario, proteger a los menores y otras medidas con bastantes restricciones, pues de acuerdo a la Contraloría cuando se trata de máquinas de destreza, y por tanto lícitas, no es posible regular la actividad económica a través de la ordenanza.

En el ámbito de los desafíos, planteó que el jugador honesto que no es ludópata espera que la máquina no esté arreglada, así como también el empresario honesto que quiere invertir espera que no le clausuren el local y lo dejen sin su inversión en forma repentina.

Agregó que en esta actividad económica se ven involucrados temas de seguridad pública, menores de edad, las interdicciones de los ludópatas y desafíos que se le plantean a los casinos regulados por ley que pueden ver mermados sus ingresos con esta actividad desregulada.

Destacó que se trata de una actividad creciente en que es difícil llegar al detalle de la cantidad de máquinas operando, pero, según dijo, al revisar la forma en que otros países han abordado esta problemática se puede apreciar que hay un tema de idiosincrasia y que, por ejemplo, en México se ha abordado el juego a través de leyes con diversas definiciones.

Ya en materia de regulación planteó que lo primero es resolver si se regulará o no y, en tal caso, cuál sería el modelo de autorización y fiscalización que se va a adoptar porque es precisamente lo que abordan las iniciativas en debate. Por una parte, indicó que se puede optar por la autorización sólo de parte de un órgano o bien combinar la autorización local (municipal, permiso a la ubicación de la máquina) con la autorización al operador, o bien combinar restricciones de ordenanzas con regulación de la SCJ a operadores de sistemas de tragamonedas.

Agregó que se debe decidir si se certificarán las máquinas, si tendrán control en línea o estático, tipo de máquinas, si se regularán aspectos técnicos o tecnológicos en la ley y si se optará por un plazo de transición para los actuales operadores. En tal sentido, dijo que era necesario proteger a los niños y personas susceptibles de ser afectadas o explotadas por los juegos, prevenir que los juegos se constituyan en una fuente de crimen o desorden y velar porque el juego sea desarrollado de manera justa y abierta.

Se manifestó partidario de regular una actividad totalmente desregulada, no ilegal, ojalá mirando lo que se ha hecho en el derecho comparado pero teniendo en vista de la realidad nacional, adoptando algunas definiciones legales.

Respecto del boletín N° 8.820-06, destacó lo valioso de ordenar una actividad económica desregulada, como dijo, con un aparente objeto único de establecimientos, no obstante que expresó sus dudas respecto de las licencias a personas naturales y jurídicas que garantizan ciertos fines pues da la impresión que podrían condicionarse las licencias. Además, insistió en lo beneficioso de limitar el juego sólo a los mayores de edad, con establecimiento de horarios, con prevención de la ludopatía y con un sistema de control centralizado.

Entre sus aprehensiones dijo que no es claro que las mociones respondan a los diversos desafíos de interés público, ya que las consideró insuficientes considerando que las municipalidades han hecho diversos esfuerzos por regular a través de ordenanzas, que no se han considerado. Asimismo, dijo que da la impresión que una máquina de destreza, donde haya dinero, quedaría fuera de esta normativa.

Subrayó que le parecía problemático que se establezca que existirá una licencia municipal para operar con reglas distintas según municipio, porque en tal caso cada municipio, dependiendo de sus recursos, podrá fiscalizar mejor o peor. Hizo presente que el rol de SCJ es casi inexistente no obstante que podría tener alguna incidencia en materia de laboratorios e insistió en que en la normativa se consideran aspectos propios de una norma técnica más que de un proyecto de ley.

Sobre el boletín N° 10.811-06 comentó que no parece compatible la regulación con la prohibición gradual de esta actividad económica, no obstante que recordó que no existen casinos en la Región Metropolitana y su prohibición hará desaparecer esas tragamonedas legales pero no suficientemente bien reguladas.

Por último, agregó que en su experiencia, la compra de máquinas en otras industrias ha significado la aparición de un “mercado paralelo” y clandestino como, por ejemplo, lo que ocurrió con las estufas a leña, y también le pareció poco apropiado, dados los problemas de ludopatía mencionados, que se piense en destinar las máquinas a fines “pedagógicos, recreativos” o de capacitación. Añadió que el periodo de transición es valioso pensando en la cantidad de máquinas que se encuentran en operación.

- - -

En sesión de fecha 18 de julio del presente, **el Gerente General de la Asociación Chilena de Casinos de Juego, señor Rodrigo Guiñez**, señaló que el proceso de licitación que se verificó a partir del

año 2005 estableció varias consideraciones que fueron eficientes y efectivas en cuanto a la protección del lavado de activos y, en general, se hizo una investigación de los capitales de todos los oferentes en un periodo diez años con el objeto de determinar el origen de los mismos.

Dijo que se estableció la creación de hoteles de 4 y 5 estrellas, que hubo una inversión cercana a los 1.000 millones de dólares, creación de empleos permanentes y cultura y espectáculos a través de las regiones. En la misma línea destacó que la ley de casinos fue una muy buena ley, reconocida en el mundo, que efectivamente produjo todos los efectos queridos y que son los que se señalaron anteriormente.

Enseguida, enfatizó que dicha ley tiene condiciones especiales ya que es la única ley regionalista creada con éxito, pues el 10% del total de los ingresos de los casinos van en un 10% al gobierno regional, 10% a las municipalidades, 19% IVA al juego y un 0,07 UTM por cada persona. Agregó que también consideraba una exclusión de funcionamiento a una distancia no menor a 70 kilómetros entre casinos, las licencias fueron entregadas por 15 años y el retorno de las máquinas se estimaba en un 82% por ley, no obstante que los casinos en la práctica otorgan un 92%, porque le da circulación al juego.

Precisó que el 80% de los ingresos de los casinos son por concepto de tragamonedas y un 20% por concepto de mesas, y que la rentabilidad de un casino en promedio es del 8% del ingreso total, de modo que cualquier modificación que se haga al proceso económico de un casino que afecte a las tragamonedas afectaría, en consecuencia, el 80% de sus ingresos.

Señaló que todo el sistema de la ley N° 19.995 protege a las personas y al Estado en temas como el lavado de activos, la homologación, la fiscalización, la fe pública, el control del juego responsable, además, permite que no haya evasión tributaria, evita la corrupción y, por último, establece condiciones de seguridad para jugar a todas las personas que ingresan a los casinos. Dijo que lo anterior no era un tema menor porque el sistema que se implementó estableció que los operadores deben ser idóneos para ello y, como operadores, tenían que dar cumplimiento a todos los objetivos fijados en la ley.

Recalcó que la legislación vigente distingue entre las máquinas de habilidad y las máquinas de azar, siendo estas últimas definidas en el artículo 3 de la ley N° 19.995. Sobre las máquinas con premio programado, citó el ordinario 1.500 de la Superintendencia de Casinos de Juegos por el que se pronunció, a raíz de una solicitud de los operadores de casinos, sobre dichas máquinas y en su numeral nueve señaló que “en consecuencia, de lo expresado con anterioridad puede concluirse, sin lugar a dudas, que las máquinas con premio programado a que se refiere su consulta, son máquinas de azar y se encuentran definidas como tal en el catálogo de

juegos que administra esta Superintendencia, y por ende revisten la calidad de juegos de azar al tenor de lo establecido en el artículo 3 letra a 9 de la ley N° 19.995, antes citada".

Precisó que en una máquina de habilidad lo que se hace es comprar "tiempo", donde el individuo que juega gana puntos o más tiempo, pero bajo ninguna circunstancia de por medio hay una apuesta en dinero a diferencia de toda máquina de azar o de premio programado en que se apuesta, se opera la máquina y se espera un resultado en algunos segundos. Dicho esto, enfatizó que no hay forma de confundir una u otra máquina.

Para ilustrar la realidad, hizo presente que en Las Vegas existen 176.000 máquinas, en tanto que en Chile la Superintendencia a estimado que existen 350.000. Asimismo, dijo que las visitas de usuarios de casinos en Las Vegas son 50 millones de personas y que en el país se estiman del orden de los 4 millones de personas, por lo que las cifras no cuadran.

Sobre la operativa de las máquinas de juegos en el mercado formal, indicó que era importante tener presente que hay un mercado internacional que son proveedores de máquinas porque en el país no hay proveedores formales que atiendan este mercado, quienes para vender una máquina tienen que cumplir con ciertos protocolos, saber quién compra, tener una licencia para comprar, porque el sistema internacional castiga fuertemente a los proveedores que vendan máquinas en los mercados informales.

Luego, una vez que la máquina se compra, se inicia un proceso de homologación que consiste en la acreditación de que esa máquina que se incorpora al mercado nacional de casinos legales cumple con todos los requisitos, por ejemplo, con el 85% de retorno. Agregó que la homologación es realizada por los laboratorios acreditados por la Superintendencia de Casinos que, a nivel internacional, certifican que se cumplen las condiciones.

Enseguida subrayó que cualquiera puede comprar una máquina porque ello no es ilegal, sino que es la explotación de la máquina de azar lo que constituye el ilícito. Establecido esto, se preguntó por qué hay importaciones de máquinas en Chile más allá de los siete grupos económicos autorizados para tener este tipo de máquinas: Dreams, Enjoy, Marina del Sol, Latin Gaming, Casino de Talca, Boldt Peralada Ovalle y Egasa.

Continuó señalando que existe un mercado secundario en relación a la compra de este tipo de máquinas que a su entender se trata de softwares piratas o máquinas de casinos desechadas de mercados legales, como, por ejemplo, de Ecuador.

Para concluir, señaló que es un mito que se requiera un plazo para adecuarse porque lo que nace como máquina de habilidad no puede constituirse como máquina de azar y viceversa, además que las máquinas de premio programado son de azar, y decir que se permitirá la adecuación de determinadas empresas a un nuevo sistema es un perjuicio para una comunidad en beneficio de unos pocos que, según dijo, combatirían con fuerza porque ello afecta directamente a los Casinos y sus trabajadores.

A continuación, **el Abogado de la Asociación Chilena de Casinos de Juego, señor Juan Carlos Manríquez,** dijo que la posición de la Asociación ha sido trabajar con el Código Penal artículos 275 al 277, participar en las discusiones sobre si esos tipos penales son o no suficientes para captar la nueva realidad del juego electrónico en sus distintas modalidades y, en general, recurrir al debate que se dio en el Tribunal Constitucional a propósito de esta materia.

Indicó que éste último tribunal en forma mayoritaria ha señalado que las figuras consideradas en el mencionado Código son suficientes para la nueva realidad del juego electrónico y también ha señalado que todas aquellas cuestiones de adecuación al cambio tecnológico constante, como, por ejemplo, el premio programado, máquinas de azar o de destreza con tarjetas electrónicas, corresponden a una maquinaria de azar.

En la misma línea, según dijo, se han pronunciado la Corte Suprema en reiterados fallos, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Casinos de Juegos y múltiples sentencias de tribunales de justicia. Añadió que, hasta ahora, la problemática ha consistido en que desde las antiguas máquinas mecánicas (donde se reconocían algunas de habilidad), hasta apretar botones, la situación aparenta ser diferente respecto de la operatoria, pero en el fondo, el efecto es más o menos el mismo.

Precisando lo anterior, sostuvo que la ley ha establecido que el mercado del juego con este componente de azar sólo puede practicarse en forma lícita en un casino de juego de aquellos sujetos a la ley de casinos o que tenían una concesión municipal. Como consecuencia de lo anterior, recalcó que la explotación de ese tipo de máquina que es la que recibe una apuesta en dinero, o paga en dinero o en una especie representativa de dinero, debe entenderse como una máquina de azar conforme a la reglamentación legal.

Agregó que las mociones debiesen hacerse cargo del marco constitucional que prácticamente establece un régimen único y exclusivo, de la normativa de carácter legal (códigos y ley de casinos), y a su vez de las normas reglamentarias y derivadas de ellas, como, por ejemplo, el reglamento de juegos y, en general, todas las facultades que le han permitido a la Contraloría y a la Superintendencia señalar cuando una de estas máquinas es o no de azar.

En cuanto a las facultades de los municipios para otorgar patentes comerciales de entretenimientos electrónicos, dijo que en ningún caso puede hacer lícito el trabajo de operar bajo esa nomenclatura maquinarias de azar, además que hizo presente que en esta materia los municipios han tenido distintas conductas.

La Honorable Senadora señora Ebensperger, manifestó que existen algunos conceptos erróneos en el sentido que no se trata de una discusión respecto de si las máquinas de azar deben estar sólo en los casinos de juegos porque ello ya está regulado y no hay intención de ampliar su explotación, por lo que manifestó que el problema y el error parten del hecho que los dos proyectos de ley en discusión hablan de la prohibición de máquinas de azar en lugar de las de destreza, que son las que se quieren normar por el efecto que provocan, sobretodo, en las personas más vulnerables.

Señaló que es equivocado pensar que se pretende afectar la operación de los casinos porque las máquinas de azar ya están reguladas, de modo que insistió en que lo que se quiere hacer es normar la actividad de las máquinas de destreza que están siendo utilizadas por la población.

Luego, **el Honorable Senador señor Galilea**, consultó al Gerente de la Asociación Chilena de Casinos de Juego por el destino de las máquinas tragamonedas que quedan en desuso en los casinos legales, y también quiso saber si la postura contraria frente a la regulación de las otras máquinas podría matizarse o flexibilizarse para que los operadores asociados, eventualmente pudieran participar de ese mercado.

El Honorable Senador señor Quinteros, también le consultó su opinión frente al fenómeno de los casinos en línea que evaden impuestos, competencia no regulada, entre otras cosas, no obstante que en varios países se trata de una actividad normal.

El señor Guiñez hizo presente que cada máquina tiene un valor de US$ 30 mil en promedio, y que efectivamente en la actualidad no existe un protocolo que establezca lo que debe ocurrir con una máquina en desuso. Destacó que en el mercado secundario que existe se podrían vender estas máquinas pero que, sin embargo, se está trabajando con la Superintendencia de Casinos de Juegos para establecer cómo se procederá a la destrucción, cuál será el procedimiento para que el licenciatario autorizado pueda vender, trasladar o hacer cualquier modificación a dichos artefactos, todo lo cual aún no ocurre por cuanto estas máquinas tienen una vida útil de alrededor de 30 años y recién llevan operando 10 años en el país.

En cuanto a la inquietud del Senador Galilea, hizo presente que el proceso de licitación del año 2005 estableció los flujos que

durante los 15 años tenían que percibir los casinos para que la actividad fuera rentable. Agregó que quizás la mitología alrededor de la actividad hace pensar que la mayor parte de los ingresos constituyen ganancias, cosa que no es así. Explicó que del ingreso de un casino sólo en impuesto se paga el 39%, para luego pagar las máquinas, la infraestructura, el personal y todas las demás obligaciones, por lo que dijo entender que 15 años es un tiempo muy acotado para hacer rentable el negocio, de modo que cualquier alteración en los procesos de licitación producirán una distorsión grave.

Sobre el juego online dijo que el artículo 5° de la ley N° 19.995 estableció que las licencias de casinos no incluían el juego online y que el ordenamiento jurídico general establece que para hacer uso de un juego de azar, sea físico o en línea, se requiere de una normativa expresa. Agregó que el juego online es una realidad mundial y que los casinos van envejeciendo en comparación con él porque la industria online crece con mayor dinamismo, de modo que si bien aún no está regulado y, por tanto, está prohibido, a futuro debería normarse.

Luego, **el presidente de la Asociación Gremial de Operadores, Fabricantes e Importadores de Entretenimientos Electrónicos (FIDEN A.G.), señor Sebastián Salazar**, expresó que el escenario actual en el que funcionan estas máquinas de destreza no es el mejor y que la Comisión enfrenta por una parte el camino de la eliminación, y por la otra, el de la regulación. Agregó que el primer camino debió emprenderse hace 20 años atrás porque en la actualidad esta industria se ha ido desarrollando y tiene un importante alcance a nivel nacional como para eliminarla.

Señaló que la entretención popular de hace 40 años atrás fue cambiando a una modalidad de juego diferente debido al desarrollo de consolas de juego que empezaron a llegar a los hogares, lo que derivó en que los empresarios de este rubro mutaron a la operación de máquinas de premio programado. Agregó que hasta antes del dictamen del año 2015, que definió que ellas son de azar, no se consideraban de esa forma porque no tienen un generador aleatorio de resultados, de manera tal que se operaba en ese contexto de legalidad.

Reiteró que las máquinas que están en las calles no tienen un generador aleatorio de resultados no obstante que la Superintendencia indicó en el dictamen ya referido que las máquinas de premio programado también son de azar. Posterior a ello, según dijo, ha habido esfuerzos de distintos importadores y operadores por adaptarse a esta nueva realidad.

Sobre el contexto de legalidad de estas máquinas hizo presente que ellas operan con patentes municipales y, por tanto, pagan un derecho municipal para poder funcionar (local), y que en algunos casos

cumplen con determinadas ordenanzas municipales que han establecido un pago de derechos especiales por máquina que se opera.

Respecto a la jurisprudencia de la Contraloría General subrayó que es necesario legislar porque las municipalidades no pueden establecer más requisitos a los operadores de estas máquinas que aquellos que están establecidos específicamente en la ley, porque constitucionalmente los municipios no pueden limitar el desarrollo de una actividad económica.

A mayor abundamiento dijo que, por ejemplo, el dictamen 11.819 de Contraloría establece que lo que define a una máquina de azar es que el resultado del juego dependa de un sistema aleatorio. Luego, el dictamen 92.308 vino a tratar de ordenar la actividad para lo cual estableció que las municipalidades no pueden otorgar nuevas patentes, salvo que sean autorizadas por la Superintendencia de Casinos de Juego. Al respecto dijo que de acuerdo al principio de legalidad, es el Congreso Nacional el que debe determinar las normas y la Superintendencia no tiene facultades legales para referirse a máquinas de habilidad no obstante que expresó que su gremio es partidario que sean fiscalizados por dicho ente estatal, siempre que así lo disponga una ley.

Enseguida subrayó que las empresas importadoras no desarrollan una actividad ilegal por el hecho de importar máquinas de azar, porque la ilegalidad radica en operar máquinas de azar fuera de los recintos de los casinos de juegos. Añadió que es falso que esta actividad afecte a los casinos porque la industria ya existe, está presente en el mercado y en ese escenario no es posible que se les resten ingresos a los casinos regulados porque el mercado es el mismo.

En cuanto a la alta atomización social señaló que no hay un gran controlador, pues nadie tiene más de un 5% o un 3% de este mercado, por lo que en su opinión hay una redistribución del ingreso que es favorable para el país.

Sobre la situación de las empresas operadoras sostuvo que se debe hacer una distinción entre lo que ocurrió antes del dictamen 92.308, ya aludido, en que las municipalidades tenían la facultad legal para determinar cuándo una máquina era de habilidad y por tanto podía ser legal su operación, y en qué casos era de azar. En la actualidad, según precisó, a partir del dictamen la situación cambia y es la Superintendencia de Casinos por si o a través de la opinión técnica de sus laboratorios certificadores quien debe determinar si las máquinas son o no de azar.

Continuó señalando que en la práctica se tiende a pensar que todo lo que está fuera de los casinos es ilegal en circunstancias que ello no es así, pues aseguró que su gremio ha hecho esfuerzos

importantes por cumplir con lo dispuesto por el órgano contralor y por la Superintendencia pese a que se consideran fueran del ámbito de competencias de dichas entidades.

Refiriéndose al rol de los medios de comunicación en este mercado, dijo que muchas veces ellos alteran la percepción que las personas tienen del mismo, y que de acuerdo a un estudio encargado por la propia Superintendencia el 51% de las veces las noticias afectan dicha percepción. En tal sentido destacó que deben hacer muchos esfuerzos por verse bien al igual que sus negocios, y que además tienen la dificultad de tener a los medios de comunicación en contra.

Enseguida, comentó las denominadas externalidades de la industria considerando para ello que existe una realidad de la que deben hacerse cargo todos los oferentes de entretenimiento, no sólo los dueños de máquinas de juegos sino que también los casinos, en el sentido que debe darse una mirada mas estructural de todo el sistema de juego que existe en el país.

Indicó que el gremio está en una primera etapa de fomento y promoción del juego responsable (dípticos u otros), pero que las medidas que se han tomado no son suficientes y que se debería optar por medidas más eficientes como la prohibición de la publicidad de juegos en determinados horarios, que se ha discutido a propósito de otras iniciativas. (boletines 8.731-06 y 11.550-06 refundidos)

Acto seguido, se manifestó en contra de que la Polla Chilena de Beneficencia tenga un juego llamado “Chao Jefe” o “Jubilazo”, porque la señal que se está dando a las personas que se quiere proteger y que son aquellas de menores ingresos es que se puede dejar de trabajar si se apuesta en estos juegos, cosa que no es responsable, como tampoco lo es tener guarderías de niños en los casinos de juego.

Otro aspecto del juego que no se agota con las máquinas que explota el gremio es, según expresó, el tema del juego online y la oferta de juegos que existe en los teléfonos, porque la ludopatía es una patología que no sólo afecta a los adultos que apuestan en máquinas, sino que también afecta a los niños, jóvenes y adultos, por lo que este tema debe abordarse de una manera mas transversal, con una mirada más amplia.

Señaló que han realizado campañas muy concretas destinadas a enfrentar el juego problemático, juego compulsivo y eventualmente la ludopatía, con el objeto de fomentar una entretención sana indicó que contaban con un sitio web permanente en el que las personas pueden identificarse como jugadores patológicos con el objeto de recibir cierto apoyo del gremio.

Recalcó que lo positivo de esta actividad, en un escenario de regulación, es que daría una recaudación tributaria certera sin elusión o evasión, con pago de patentes e IVA, y con un beneficio a las municipalidades donde se emplacen las máquinas, se protegería el empleo porque actualmente más de 50.000 personas tiene empleos directos o indirectos relacionados a esta industria, se protegería al usuario en el sentido de establecer por ejemplo un retorno mínimo, se beneficiaría la seguridad con un mayor control sobre oferta de salas y máquinas en almacenes y comercio, y se protegería la fe pública.

Hizo presente que la experiencia internacional indica que en los países donde se ha prohibido existe una industria clandestina que es muy importante, en tanto que en la mayoría de los países de la OCDE se han regulado.

Dijo que en el país existe un importante porcentaje de la población que está a favor de la regulación de este sector y un porcentaje menor que está por la prohibición, todo ello de conformidad a un estudio realizado por GFK Adimark por encargo de la Superintendencia de Casinos de Juego en el año 2014. Agregó que el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile realizó un estudio en que se concluyó que “a pesar de esta desregulación, se observa que el juego en máquinas tragamonedas no está asociado a fenómenos de desviación social ni a otros juegos de azar o de apuestas”, y que “según la evidencia recogida en este estudio el principal esfuerzo debería orientarse hacia la regulación, antes que a la prohibición de las máquinas de juego.”.

Por último, enfatizó que como Asociación Gremial han presentado acciones legales para defender su industria pero también denuncias y querellas en caso de algunos operadores que han intentado desarrollar la actividad sin patentes o bien ejerciendo ilegalmente ciertas conductas estimadas como reprochables por el gremio.

Luego **el Asesor Técnico de FIDEN A. G. y Ex Superintendente de Casinos, señor Francisco Leiva,** señaló que la realidad actual de la industria es que existe una regulación inorgánica que ha funcionado bajo el amparo de diversas ordenanzas de los distintos municipios, que tienen exigencias disimiles entre las diferentes comunas, y también por los diversos dictámenes de la Contraloría General que ha pretendido regular y precisar las materias que puede cubrir o no una ordenanza. En tal sentido, reiteró que esta industria se ha desarrollado bajo el marco de una regulación inorgánica pero que no se puede desconocer que es un fenómeno que existe, que involucra a personas y que está presente casi a lo largo de todo el país.

Sostuvo que la industria de la entretención popular es un fenómeno social y económico que incide directamente en el bienestar de más de 200.000 personas que dependen de la operación de juegos

electrónicos, que se encuentra concentrada en salas cuyo giro único es la explotación de estas máquinas de entretenimiento y también, en almacenes o puntos de venta.

Enfatizó que esta actividad con la legislación vigente es totalmente lícita en la medida que no explote máquinas de azar, funcione con patentes y permisos municipales, y cumpla con las respectivas ordenanzas.

Señaló que el marco jurídico de la llamada ley de casinos que regula la operación de los casinos de juego también se refiere a las máquinas de azar que es un tipo de juego de azar que sólo puede explotarse legalmente en Chile en un casino de juego, y que si se explota fuera de ellos, es una actividad ilícita.

Hizo presente que la máquina de azar está definida en el catálogo de la Superintendencia, de acuerdo al estándar internacional, como “todo sistema o toda máquina electrónica, electromecánica, eléctrica o que funcione con cualquier otro modo de operación, que permita recibir apuestas en dinero o avaluables en dinero, conceda al usuario un tiempo de uso o de juego y, que a través de un sistema aleatorio de generación de resultados, otorgue, eventualmente, un premio en dinero o avaluable en dinero.” De la definición anterior, destacó que lo mas importante es que contiene un sistema aleatorio de generación de resultados, lo que significa que al interior de la máquina se realiza un sorteo, de modo que en la medida que la máquina no sea de azar es una actividad completamente lícita.

Reafirmando lo anterior dijo que en ese sentido fue el dictamen de Contraloría, de febrero de 2015, que señaló que lo que es determinante para entender lo que es una máquina de azar es que la máquina tenga un sistema aleatorio de generación de resultados.

En síntesis, señaló que es ilegal operar máquinas de azar, pero sí es legal operar máquinas que no sean de azar y, además, que no pueden establecerse mediante ordenanza requisitos o restricciones mayores que aquellos que están dispuestas por ley o por normas dictadas por los organismos competentes para hacerlo, porque en esos casos la Contraloría las ha declarado ilegales.

Expresó que la gran mayoría de los países de la OCDE tienen regulados a los casinos de juego y a las máquinas de juego. Son los casos de: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Grecia, Irlanda, Italia, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza. Agregó que incluso en varios se permite la operación de máquinas de azar fuera de los casinos y que sólo en Islandia, Israel, Japón y Turquía no se permite la operación de casinos de juego ni máquinas de juego.

Señaló que en América Latina en Perú se permite la explotación de máquinas de azar en casinos de juego y en salas autorizadas y desde 2010, se exige que estén interconectados con el regulador con el objeto que paguen impuestos, que en Argentina hay máquinas de azar en los casinos y fuera de ellos y sólo algunas provincias exigen estar interconectados con el regulador y que en Colombia se operan máquinas de azar en casinos y salas habilitadas.

Respecto del boletín N°10.811-06 que busca prohibir de manera gradual el funcionamiento de las máquinas tragamonedas o de azar fuera de los casinos de juego permitidos por la ley N°19.995, sostuvo que con el marco normativo legal vigente no se necesita un proyecto así pues la ley vigente ya lo declara ilegal y por tanto no aporta nada nuevo, y además los artículos segundo, tercero y cuarto significan gasto público y requerirían patrocinio del Ejecutivo, pues de lo contrario debiesen ser declarados inconstitucionales.

Enseguida estimó que el boletín N°8.820-06 que busca regular la explotación de máquinas de azar con fines de diversión y esparcimiento reconoce que estas máquinas están a lo largo del país, y que es mejor que exista una regulación.

Enfatizó que enuncia materias que forman parte de las regulaciones de países desarrollados tales como requisitos técnicos de las máquinas, sistema de monitoreo, otorgamiento de licencias y que exista una autoridad competente, pero sin embargo no cubre todas las materias propias de una regulación de este tipo porque no define la autoridad que regula y fiscaliza ni se refiere al tema impositivo. En tal sentido, sostuvo que el proyecto de ley requiere patrocinio del Ejecutivo para que abarque todas las materias necesarias.

Indicó que era necesario regular para disponer de reglas claras y permanentes que permitan el desarrollo y consolidación de la industria de una manera sostenida en el tiempo, ya que las medidas administrativas no pueden hacerlo por sí solas tal como lo ha declarado la Contraloría en su dictamen 7368 de 2014, en que señaló que “no pueden establecerse mediante ordenanza requisitos o restricciones mayores que aquellos que están dispuestas por ley o por normas dictadas por los organismos competentes para hacerlo.”.

Hizo hincapié en que es necesaria una regulación que defina las condiciones para que operen máquinas de juego tanto en salas de juego como en puntos de venta, pero que sea específica para máquinas de juego, diferentes a las máquinas de azar de los casinos de juego.

Señaló que en la experiencia internacional el Reino Unido tiene casinos con máquinas de azar y también salas fuera de ellos con el

mismo tipo de máquina, pero limitadas en cuanto a su cantidad, al monto del premio y al monto de la apuesta. Agregó que en el modelo español se definen categorías distintas pues las máquinas de azar sólo se operan en los casinos de juego y las máquinas clase B (que serían máquinas de premio programado) pueden operar fuera de dichos recintos.

Sobre este punto en particular dijo que la máquina de azar es aquella que tiene un sistema aleatorio de generación de resultados, un sorteo, de modo que una máquina que carezca de este sistema no es una máquina de azar y por esa razón indicó que en países como Estados Unidos se les llama de clase 2 para diferenciarlas de las de clase 3 que son las de casinos. En España se les llama clase B, porque son técnicamente distintas.

Agregó que son realidades distintas que así deben reconocerse y no intentar por la vía administrativa solucionar los problemas que se han generado, porque ello no se conseguirá, además que se trata de un tipo de máquina que no es de azar ni tampoco de destreza, es distinta.

Expresó que años después de dejar el cargo de Superintendente de Casinos comenzó a trabajar con FIDEN en una propuesta regulatoria, que a su leal saber y entender debe considerar las siguientes materias:

a) El juego desarrollado mediante máquinas diferentes a las de azar.

b) Fabricación, importación, exportación, comercialización, instalación y explotación de las máquinas, así como la homologación y registro de modelos y programas de juego.

c) Los establecimientos destinados a su práctica.

Estimó que la regulación de las máquinas de juego se efectúa con el fin de asegurar la transparencia, la seguridad y la fe pública y a la vez permitir el desarrollo sustentable de la industria.

En cuanto a las características de las máquinas consideró necesario que se trate de máquinas de juego que no son de azar como las utilizadas por los casinos, que tengan definido el monto máximo de la apuesta y del premio máximo que puede entregar, que garantice un porcentaje mínimo de retorno de 80% en un ciclo de jugadas y disponer de contadores que permitan su lectura por la autoridad competente. Agregó que respecto de los gabinetes, estos deben cumplir con las normas nacionales que garanticen su seguridad.

Añadió que dichas máquinas deben ser autorizadas por la autoridad competente e inscritas en el Registro de Homologación para lo

cual deben tener la certificación del cumplimiento de los requisitos técnicos, y que además debe existir un Sistema de Gestión y Monitoreo que permita que todas las máquinas estén conectadas a un sistema en línea para entregar el registro, búsqueda e información de los sucesos acaecidos en ellas.

Enfatizó que es necesario que exista una autoridad reguladora y fiscalizadora para lo cual propuso que la Superintendencia de Casinos migre a una Comisión Nacional de Juegos y regule toda la industria del juego, pues es la oportunidad para regular junto con las salas el juego online, apuestas deportivas y otras.

Asimismo propuso que exista un impuesto adicional del IVA que sea para la municipalidad donde está ubicada la máquina, que se establezca una cantidad máxima de máquinas por comuna, según un parámetro en función de la población comunal -una máquina por cada 100 habitantes para salas- para punto de venta y también, condiciones de funcionamiento de las salas.

Enseguida dijo que eran partidarios de un procedimiento de otorgamiento de permisos de operación y también de un procedimiento de homologación y que sea la autoridad competente la encargada de la fiscalización de todas las actividades y operaciones de las salas de juego y de los puntos de venta.

Recalcó que en caso de regulación es necesario tener presente que se trata de una industria que funciona y que, por tanto, requiere de un periodo de transición para cumplir las nuevas exigencias por parte de los operadores que así quieran hacerlo.

Por último, sostuvo que se requiere de una propuesta legislativa para regular adecuadamente porque hasta ahora, se ha funcionado en un marco jurídico que no es el mejor a través de autorizaciones municipales que permiten operar en el marco de las competencias de la municipalidad respectiva.

\- - -

- Cerrado el debate, el señor Presidente anunció que sometería a votación la idea de legislar para establecer un marco regulatorio para las máquinas de juego fuera del ámbito de la Ley de Casinos. Sometida a votación, la idea de legislar fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya (Presidente), Galilea y Quinteros.

Enseguida, propuso votar separadamente cada una de las mociones para proponer un texto a la aprobación en general

por parte de la Sala del Senado, que servirá de base para las indicaciones que se formulen en el segundo informe.

-Sometido a votación el texto propuesto por el proyecto de ley que propone la regulación de las máquinas de azar con fines de diversión y esparcimiento, correspondiente al boletín N° 8.820-06, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya (Presidente), Galilea y Quinteros.

-**Sometido a votación el texto propuesto por el proyecto de ley que tenía por objeto la prohibición de las maquinas de juego, boletín N° 10.811-06, fue rechazado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya (Presidente), 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 1º. La autorización, funcionamiento, y fiscalización de los establecimientos que exploten máquinas de azar, así como los juegos que en ellos se desarrollen, se regularán por las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

Lo anterior, con la finalidad de establecer el marco regulatorio de supervisión mediante sistemas de monitoreo en línea, para los operadores, propietarios, y fabricantes de máquinas de azar.

Artículo 2º. En los establecimientos a que se refiere el artículo anterior sólo se podrán desarrollar los juegos electrónicos incorporados en las máquinas de azar con fines de diversión y esparcimiento.

La autorización para el desarrollo de las actividades a que se refiere la presente ley se confiere mediante la licencia otorgada por la autoridad competente, respecto de las personas naturales o jurídicas que garanticen el cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) La prevención de perjuicios a terceros.

b) La transparencia en el desarrollo de los juegos de azar y el establecimiento de los mecanismos que permitan prevenir la ocurrencia de fraudes.

c) La factibilidad de llevar y controlar la contabilidad de todas las operaciones realizadas.

d) La incorporación del desarrollo tecnológico en la operación, funcionamiento y fiscalización de las máquinas de azar.

Artículo 3º. Definiciones. Para los fines de la presente ley se entiende por:

a) Juegos de azar: aquellos juegos cuyos resultados no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza de los jugadores, sino esencialmente del acaso o de la suerte;

b) Jugador: A toda persona con capacidad para contratar, mayor de 18 años de edad, que celebra un contrato de apuesta con la autoridad de aplicación de la presente ley o con quien ésta autorice;

c) Apuesta: Es el contrato mediante el cual un apostador participa en los juegos de apuesta con la finalidad de obtener un premio, se comprometen cantidades de dinero u otros bienes u objetos económicamente avaluables, susceptibles de ser transferidos entre los participantes, en función de un resultado incierto, con independencia de que predomine la habilidad, destreza o maestría de los jugadores;

d) Premio: La contraprestación que se paga en dinero, valores, bienes o servicios al o a los apostadores que han tomado parte de un juego de apuesta y obtuvieron o produjeron el o los resultados necesarios para adjudicárselo.

e) Máquinas de azar: Toda máquina mecánica, electrónica, electromecánica, eléctrica o que funcione con cualquier otro modo de operación, que, a cambio del valor apostado en una jugada, permite la eventual ganancia de un premio y que incluye o contempla algún componente de azar -en su programa y/o en sus mecanismos de funcionamiento- que incide en los resultados obtenidos por el jugador. En este tipo de máquinas, la destreza aplicada por el jugador para influir en el desarrollo del juego, ya sea innata o adquirida a través del entrenamiento, no asegura para éste un cambio favorable en la posibilidad de obtener un premio, puesto que ella no es capaz de contrarrestar los efectos producidos por el azar en el resultado final del juego, aun cuando la aplicación de dicha destreza pueda servirle para obtener cierta ventaja o mayores probabilidades de ganar.

f) Licencia: Es el permiso otorgado por la autoridad competente, para explotar máquinas de azar de conformidad con la presente ley, con carácter intransferible e inembargable.

g) Certificación: Es el documento emitido por los laboratorios a que la autoridad competente mediante la normativa vigente ha reconocido la idoneidad como certificador de estándares técnicos a objeto de dar cumplimiento íntegro de los requisitos generales y específicos para proveer sistemas en línea, fabricación, propiedad y venta de todo el equipamiento necesario y componentes principales necesarios para operar máquinas de azar que exige esta ley.

h) Fabricante: Es la persona natural o jurídica que originalmente diseña, desarrolla, ensambla, produce piezas o componentes, programas computacionales y realiza modificaciones a máquinas de azar para la venta, arrendamiento, cesión o distribución. Para los efectos de venta, arrendamiento, cesión o distribución de máquinas de azar nuevas, usadas o reacondicionadas ésta sólo podrá ser desarrollada por el fabricante original u otra sociedad en que esta sea controlador.

i) Técnico: Es la persona natural o jurídica autorizada para la reparación y mantención de las máquinas de azar.

j) Sistema central de comunicaciones: Es aquel sistema en línea compuesto por los hardware y software necesarios que permiten desde un centro de datos la conexión, control y comunicación con un número ilimitado de máquinas tragamonedas en diversos lugares. Este sistema central de comunicaciones deberá tener la capacidad de verificar software, obtener información contable y activar y desactivar las máquinas de azar desde el centro de datos.

Artículo 4º. De las licencias. El otorgamiento de licencias para la explotación de máquinas de azar se tramitará conforme a las reglas generales en la municipalidad que corresponda al domicilio del establecimiento respectivo.

Las máquinas de azar que obtengan la autorización de funcionamiento, deberán cumplir con todas las exigencias técnicas de la presente ley y ser explotados por el titular de la licencia, en forma directa, quedando prohibida toda transferencia, arrendamiento, cesión o entrega de su explotación a terceros a cualquier título.

El solicitante de la licencia, asimismo deberá acompañar como requisito esencial la certificación que acredite que las máquinas de azar que pretende explotar cumplen con los requisitos materiales a que se refieren los artículos 5 y 6 de la presente ley.

Artículo 5º. Requisitos generales de las máquinas de azar. Para el funcionamiento de las máquinas de azar, regirán las siguientes disposiciones generales:

a) Los establecimientos en que funcionen las máquinas de azar deberán contar con los terminales que permitan monitorear y regular su funcionamiento;

b) Una vez efectuada la apertura formal de una máquina de azar, ésta deberá estar en funcionamiento, sin interrupción, hasta la hora fijada para el término de los juegos en el establecimiento.

c) Si al comienzo de la jornada, el número de jugadores presentes hiciere innecesario el funcionamiento simultáneo de todas las máquinas, la entrada en funcionamiento de ellas podrá efectuarse de manera parcial según lo establezca el responsable de funcionamiento del establecimiento. La misma regla podrá aplicarse, durante la jornada, cuando la afluencia de jugadores haya disminuido, dejando en servicio máquinas en número suficiente para atender a los jugadores presentes.

d) Las máquinas cesarán de funcionar a la hora fijada como límite en el establecimiento, conforme al horario de funcionamiento que se encuentre debidamente anunciado al público en las respectivas salas. Sin perjuicio de lo anterior, el responsable del funcionamiento estará autorizado para disponer en cualquier momento el cese de funcionamiento de una máquina, en aquellos casos en que ésta presente defectos de funcionamiento u operación, de todo lo cual dejarse debida constancia.

e) Con todo, la autoridad competente podrá clausurar el juego en una máquina de azar cuando existan fundadas sospechas de que éste se desarrolla incorrecta o fraudulentamente, de lo que se levantará el acta oportuna, sin perjuicio del ejercicio de las medidas administrativas y judiciales que correspondieren frente a tal situación.

Artículo 6º. Requisitos especiales de las máquinas de azar. Las máquinas de azar deberán cumplir con los siguientes requisitos específicos de funcionamiento:

a) Contar con generador de números aleatorios estadísticamente confiables.

b) El área lógica de dichas máquinas debe ser a prueba de intervenciones externas.

c) Contar con gabinetes y elementos de seguridad para proteger los programas que impidan la manipulación de sus componentes, como asimismo contar con una batería o respaldo de potencia que permita

mantener la exactitud de los registros contables electrónicos y los informes finales ante eventuales fallas de la máquina;

d) Garantizar que los diseños de partes eléctricas y mecánicas no pongan en riesgo de daños físicos al jugador. Para lo anterior deberán contar con un protector de sobretensiones que será instalado en la línea de suministro de cada máquina;

e) Deberá asegurar un porcentaje de retorno teórico a los jugadores no inferior al ochenta y cinco por ciento.

f) Deberá registrar la siguiente información de eventos y/o transacciones:

i) Cantidad de monedas insertadas por los jugadores;

ii) Cantidad de créditos totales, monedas y fichas ganados;

iii) Cantidad de créditos apostados y pagados;

iv) Cantidad de veces en que se haya accedido al área lógica;

v) Cantidad de veces en que se haya accedido a la puerta de las monedas;

g) Deberán estar conectadas a un sistema de monitoreo en línea, a objeto de proporcionar el registro, búsqueda e información de los sucesos acaecidos en las máquinas de azar, así como la recopilación de datos financieros y lectura de los contadores. Para estos efectos la máquina deberá tener capacidad para la comunicación bidireccional que permite enviar y recibir mensajes hacia y desde un servidor central, que sean capaces de transmitir datos de rendimiento de la máquina a que se refiere el numeral precedente ilimitadamente durante las horas de funcionamiento.

h) Deberán contar con la certificación que acredite el cumplimiento de los requisitos técnicos específicos a que se refiere este artículo, las que deberán ser aprobados por los organismos que señale la autoridad. Excepcionalmente se podrán utilizar máquinas que han sido reformadas por el fabricante original en un plazo no superior a doce meses anteriores a su funcionamiento y que cuente con la debida certificación.

Artículo 7º. Publicidad e Información. La promoción publicitaria de las máquinas de azar debe limitarse a la información básica sobre las modalidades y montos y el destino de su resultado económico, y

alertar sobre las consecuencias de la ludopatía. No pueden participar de la publicidad personas menores de 18 años.

El titular de la licencia deberá promover los planes y programas destinados por la autoridad a prevenir el juego patológico en sus instalaciones. Asimismo, deberá ejecutar las medidas destinadas a educar al respecto, tanto a los partícipes de los juegos de azar, como a la generalidad de la población.

Artículo 8º. Prohibiciones. La autoridad competente deberá disponer la inmediata interrupción y clausura de los establecimientos que exploten máquinas de azar, o que aparenten juegos de destreza u otras similares cualquiera sea su denominación, que no se ajusten a las exigencias de la presente ley.

Lo dispuesto en el inciso precedente, es sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas que correspondan.

Artículo 9º. De la revocación. La licencia a que se refiere podrá ser revocada por la autoridad competente, por cualquiera de las siguientes causales, sin perjuicio de las multas que sean procedentes:
a) No haber dado cumplimiento, en tiempo y forma, a lo establecido en el artículo 2;

b) Infringir gravemente las normas sobre funcionamiento de las máquinas de azar, manipulando o alterando los implementos del juego o su desarrollo;

c) Operar en un establecimiento no autorizado;

d) Explotar juegos no autorizados o prohibidos;

e) Transferir la propiedad o el uso de las licencias otorgadas;

f) Negar la información requerida por la autoridad en los plazos que ella determine, no suministrarla de acuerdo a las exigencias definidas por aquélla y, en general, obstaculizar grave y reiteradamente las acciones de fiscalización;

g) Participar la persona natural o jurídica que explota el establecimiento, por sí o por interpósita persona, en los juegos que se explotan en el establecimiento;

h) Negar el pago total o parcial de los premios provenientes de los juegos;

i) Haber incurrido la persona natural o jurídica que explota el establecimiento, en las conductas prescritas en los números 4, 5 y 10 del artículo 97 del Código Tributario.

La resolución deberá ser notificada personalmente al titular de la licencia, o a su representante legal en caso de personas jurídicas, mediante carta notarial. En el caso que ninguno de ellos sea habido, se procederá a fijar la cédula que la contenga en la puerta del domicilio respectivo.

Artículo 10º. Procedimiento de reclamo. La persona natural o jurídica afectada por la resolución a que se refiere el artículo anterior podrá deducir su reclamo de conformidad con lo dispuesto en el título final de la ley Nº18.695.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 16 de mayo, 4, 11 y 18 de julio y 20 de agosto 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 10 de septiembre 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, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE REGULA LA EXPLOTACIÓN DE MÁQUINAS DE AZAR CON FINES DE DIVERSIÓN Y ESPARCIMIENTO, Y, EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN GRADUAL DE FUNCIONAMIENTO DE LAS MÁQUINAS DE JUEGO QUE SEÑALA.**

(BOLETINES Nº 8.820-06 y 10.811-06, REFUNDIDOS).

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Establecer un marco regulatorio para las máquinas de juego fuera del ámbito de la Ley de Casinos.

II. ACUERDOS: aprobado en general **(4x0).**

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de diez artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Los artículos 4°, 5° letra e), 8°, 9° y 10 son de rango orgánico constitucional, según el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política, en relación con el artículo 66 inciso segundo, de la misma Carta Fundamental.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señora Rincón y señores Bianchi y Quintana, y del ex Senador señor Rossi, el primero, y en Moción del Honorable Senador señor Navarro, el segundo.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 6 de marzo de 2013 y 2 de agosto de 2016.

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. 4.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

Valparaíso, a 10 de septiembre de 2018.

JUAN PABLO DURÁN G.
Secretario de la Comisión