Boletín Nº 12.194-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Araya y Bianchi, que complementa la normativa sobre máquinas de juego.

La ley 19.995. por medio de la cual se establecieron las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de los casinos de juego, consagró el principio de que le corresponde al Estado determinar los requisitos y condiciones bajo los cuales los juegos de azar y sus apuestas asociadas pueden ser autorizados, la reglamentación general de los mismos, como también la autorización y fiscalización de las entidades facultadas para desarrollarlos; todo lo anterior, atendido el carácter excepcional de su explotación comercial, en razón de las consideraciones de orden público y seguridad nacional que su autorización implica.

En ese contexto, la referida ley definió como juegos de azar a aquellos "cuyos resultados no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza de los jugadores, sino esencialmente del acaso o de la suerte, y que se encuentran señalados en el reglamento respectivo y registrados en el catálogo de juegos.

Cabe señalar que si bien con anterioridad a la ley 19.995 no existía un definición legal sobre "juegos de azar", el Código Civil ya establecía una regulación sobre esta materia, al prescribir que los denominados juegos de fuerza o destreza corporal", como el de armas, carreras a pie o a caballo, pelota, bolas y otros semejantes, producen obligaciones jurídicamente exigibles, y en la medida que no contravenga las leyes ni los reglamentos de policía. En cambio, los "juegos de azar" tienen objeto ilícito, según lo establece el artículo 1.466 del Código Civil.

En este contexto, una de las formas más relevantes en que se concretan las apuestas en juegos de azar es precisamente a través de máquinas de azar, las cuales se definen en el Catálogo de Juegos de la Superintendencia de Casinos, 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."

Cabe destacar que una máquina de azar sólo puede funcionar en un casino sometido a la regulación de la ley 19.995 previo proceso de "homologación", el cual consiste en una revisión técnica hecha con la finalidad de certificar la idoneidad y calidad de las máquinas de azar, garantizando que cumplen con los estándares vigentes en nuestro país, los cuales incluyen un porcentaje mínimo de retorno teórico del orden del 85% de lo que se juega en ellas en un determinado número de jugadas.

De esta forma, tenemos una regulación detallada acerca de las máquinas de azar, la cual es además fiscalizada por un órgano técnico especializado, como lo es la Superintendencia de Casinos de Juegos. Pero por otra parte se ha generado un vacío importante en la normativa en relación a máquinas de juego que serían de destreza, donde se dice que el resultado depende principalmente de una relación del jugador con la máquina basada en parámetros como la velocidad, fuerza o secuencia de comandos, entre otros equivalentes.

En dicho escenario, las municipalidades han venido otorgando desde hace años patentes comerciales para que locales puedan operar máquinas que se denominan convenientemente como de "destreza" lo que fue ratificado por el dictamen N° 92.308 de fecha 23 de diciembre de 2016 la Contraloría General de la República, el cual definió una serie de orientaciones dirigidas a los municipios del país, para el otorgamiento de patentes a establecimientos que operen máquinas de juego que no puedan calificarse como de azar.

Es así como en dicho dictamen se señala 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"; concluyendo 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."

El problema se ha dado en la práctica con la operación de miles de máquinas de juego en nuestro país, las cuales jamás han sido certificadas por entidad oficial alguna, y que además son ingresadas al país como "partes y piezas", lo que hace que su control efectivo haya sido prácticamente inexistente en los hechos. Por otra parte, se ha interpretado el dictamen señalado en términos tales de sostener que la acreditación a la que refiere sólo se puede exigir desde la fecha de su dictación, y no de manera retroactiva, lo que deja afuera a la gran mayoría de las miles de máquinas de "destreza" que operan en el país, y cuyo número total incluso superaría en la actualidad las 700 mil, según los cálculos de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Además se debe destacar que las máquinas de juego señaladas operan generalmente en locales que no cuentan con ninguna regulación, los cuales reciben apuestas en dinero por esa vía, no existiendo límites de acceso a menores de edad ni a ninguna otra persona. Lo anterior es grave, ya que a la insuficiente normativa y medidas de fiscalización por parte de la autoridad para enfrentar los problemas de salud mental derivados de la adicción al juego desarrollados en los casinos autorizados por la ley 19.995, se suma la situación de personas que viven en un estado de vulnerabilidad, y en cuyos barrios usualmente se instalan las mencionadas máquinas.

Cabe señalar que la proliferación del referido fenómeno sólo ha sido posible por la deficiente actuación de las autoridades fiscalizadoras, tales como el Servicio Nacional de Aduanas, la Superintendencia de Casinos, y en especial las municipalidades, las que con criterios dispares e inconsistentes, muchas veces han otorgado de manera liviana patentes para el funcionamiento de verdaderos centros de juegos en sus comunas, obteniendo con ello mayor recaudación, pero generando un riesgo enorme a la salud mental y el patrimonio de sus habitantes. Lo anterior, además, da lugar a un escenario propicio para la delincuencia.

De esta forma, resulta necesario establecer una legislación clara, que ponga fin a los abusos que se cometen a partir de un debate artificial acerca de si las máquinas de juegos que entregan premios en dinero califican como juegos de azar o de destreza, y a partir de aquello definir si son actividades que pueden ser desarrolladas sólo en casinos autorizados conforme la ley 19.995, o si son actividades generalmente lícitas que pueden operar contando un una patente comercial expedida por el respectivo municipio. Lo que se debe hacer es establecer derechamente que las máquinas de juego que reciben apuestas y pagan en dinero son ilícitas, que su operación debe ser castigada con penas que generen un efecto preventivo y sancionatorio real, y que sin perjuicio de las responsabilidades penales asociadas debe existir una fiscalización real de la cual se dé cuenta periódica.

Sólo así se podrá colocar punto final a una prolongada situación que perjudica claramente a los sectores más vulnerables de nuestro país, sin perjuicio que aún se debe avanzar en la postergada normativa que se haga cargo de un problema tan grave como la ludopatía, la cual ha sido ignorada por muchos años como una prioridad legislativa por parte de los gobiernos de turno.

Finalmente, al tratarse de una situación que se ha prolongado desde hace muchos años, y como una forma de incentivar y facilitar el cumplimento de las normas que se proponen en el presente proyecto, resulta razonable contemplar un periodo dentro del cual quienes hayan importado estas máquinas de juego y sus operadores tengan la oportunidad de quedar libres

de las sanciones administrativas administrativas y penales que les puedan corresponder por las actuaciones que hayan realizado en esta materia, a partir de la entrega que realicen a la autoridad competente de las máquinas de juego que tengan en su poder. Esto, sin perjuicio del incentivo que importa el aumento de las penas privativas de libertad y monetarias asociadas a la importación y operación de tales máquinas.

En atención a las consideraciones señaladas, es que propongo el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. Modifíquese la ley 19.995 en los siguientes términos:

1.- En el artículo 3, agréguese un nuevo inciso en su letra a) del siguiente tenor: "Para todo efecto legal, se presumirán de derecho como juegos de azar las máquinas de juego, entendidas como todo sistema o toda máquina electrónica, electromecánica, eléctrica o que funcione con cualquier otro modo de operación, el cual permita recibir apuestas en dinero o avaluables en dinero, conceda al usuario un tiempo de uso o de juego y, que otorgue eventualmente un premio en dinero o canjeable por dinero a partir del parámetros de azar o destreza. En caso de duda, corresponderá al Superintendente, en ejercicio de la facultad del artículo 42 N°7, determinar las máquinas comprendidas en este inciso."

2.- Incorpórese un artículo 43 bis del siguiente tenor:

"Artículo 43 bis. La Superintendencia dará una cuenta detallada una vez al año al Congreso Nacional sobre las medidas de fiscalización que haya realizado durante los últimos doce meses en todos los casinos del país.".

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 277 del código penal, reemplazando la expresión "reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales" por lo siguiente: "presidio menor en su grado medio a máximo y multa de cien unidades tributarias mensuales".