

**Prof. Francisco Agüero**

Departamento de Derecho Económico

H. Senado, Comisión de Gobierno

Valparaíso, 11 de julio de 2018

# Opinión sobre proyectos de ley que regulan tragamonedas

## Boletines 8.820-06 y 10.811-06

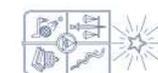


FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CHILE

# Agenda

- **Diagnóstico**
- **Desafíos**
- **Propuestas**
- **Comentario Proyectos de ley**



# Diagnóstico: Constitución Política

- Reconoce la libertad económica privada sometida a regulación legal
  - Actividades pueden prohibirse por *moral*, orden público, seguridad nacional, y probidad
  - Se puede exigir títulos habilitantes como forma de controlar actividad con interés público comprometido (buena fe)
  - Materia de ley: “*las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general*” (Art. 63, N° 19, CPR)



# Diagnóstico: Código Civil / Código Penal

- *Juego y apuesta con tratamiento civil*
  - Aleatoriedad: *característica de contratos en que equivalencia de prestaciones consiste en contingencia incierta de ganancia o pérdida*
    - Juegos de habilidad (física / intelectual)
    - Juegos de azar
      - predomina ya no la destreza física o intelectual de los jugadores, sino solamente el acaso o la suerte
      - *hay objeto ilícito en las deudas contraídas en juegos de azar*
- *Estafa y prohibición*
  - Se penalizan los juegos de azar, en general



# Diagnóstico: Título habilitante

- Legislador puede levantar la prohibición general sobre los juegos y apuestas, directamente o indirectamente: *autoriza*
  - Actividad autorizada por ley deja de ser ilícita, pero sólo en aquello que ley permite y sólo respecto de empresa autorizada
    - En lo demás, se mantiene la prohibición
      - *Lotería de Concepción*
      - *Polla Chilena de Beneficencia* (empresa pública)
      - *Carreras de caballos*
      - *Casinos*
      - *Rifas y sorteos*



# Diagnóstico: SCJ

- Superintendencia de Casinos de Juego
  - Autoridad a la que le corresponde autorizar, regular, fiscalizar y sancionar la explotación comercial de juegos de azar *en casinos de juego*
    - *Permiso de operación y licencias de explotación de juegos de azar*
- Sistema de control administrativo sobre los casinos que, centralizado, actúa sobre el inicio, ejercicio y terminación de la operación de los casinos



# Diagnóstico: Tragamonedas fuera casinos

- ¿Es juego de destreza o de azar?
  - Para evitar problemas / ilicitudes ya expuestas, se afirma / demuestra que son *máquinas de destreza*
  - Municipios pueden otorgar patentes para funcionamiento de máquinas de juegos que no sean de azar.
    - Explotación de juegos de azar es una actividad lícita
  - Diversas mociones parlamentarias



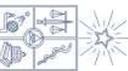
# Diagnóstico: Ordenanzas municipales

- Poco espacio para regulación de Municipalidades
  - Dictámenes de Contraloría
- Tensión de regulación local y democrática de cada municipio que persigue regular actividad
  - Límites, número de máquinas, ubicación, recaudación, horario, turismo, protección de menores, etc.
    - Tal como respecto de actividades como alcohol y tabaco



# Desafíos: Protección

- De menores, ancianos, ludópatas
- Del jugador honesto
- Del empresario honesto, que quiere invertir y que no le clausuren de un día para otro su local
  - *Asimetría de información*
  - "*Problema de los limones*"
    - ¿Cómo distingo la maquina buena de la mala?



# Desafíos: Limitaciones interés público

- Buena fe / confianza en las *máquinas*
- Juego de menores de edad
- Seguridad pública
  - Cercanía colegios, botillerías, ISP, recintos militares o de Carabineros
- Interdictos y ludopatía
- Cercanía a casinos actuales otorgados vía Ley de Casinos
- Recaudación fiscal y “canibalización” de ingresos municipales
- Lavado de dinero



# Desafíos: Actividad económica creciente

- Se observa una creciente industria del juego que opera al margen –o al borde- de la ley, mientras que premisas que inspiraban la regulación existente quedan en el olvido
- Análisis legislación comparada:
  - Regulación del juego depende de idiosincrasia de cada país y niveles de aceptación de esa práctica en una sociedad
  - Control y número de actores involucrados puede variar fuertemente de país en país



# Desafíos: Dilemas del legislador

- ¿Prohibimos la actividad o la regulamos?
- ¿Prohibimos los *juegos de destreza*?
- Autorizamos, ¿Qué modelo de autorización y fiscalización?
  - ¿Descentralizado o centralizado?
  - ¿Reconocemos rol de municipios, y posibilidad de “regular”?
  - ¿Reconocemos que ya existe SCJ que regula *parte* de la actividad?



# Desafíos: ¿Destreza o azar?

- En el estado actual de las cosas, la distinción es inoficiosa
  - Es un hecho que la gran mayoría de las máquinas que se han instalado en nuestro país son propiamente de *azar*, e incluso si la destreza del jugador tuviera algún grado de influencia en el resultado final (i.e., en la obtención de premios en dinero), en el agregado, en la definición del negocio de que se trata, la diferenciación no es relevante



# Desafíos: Situación a regular

- Objetivo de la regulación apunta a *ordenar la industria de las máquinas de apuesta que otorgan premios en dinero*
- No parece relevante la modalidad particular de juego que se contenga en cada máquina individualmente considerada
  - Sí se debe distinguir los premios de este tipo de máquinas con aquellas existentes actualmente en casinos
    - Otorgamiento, competencia con aquellas



# Desafíos: Definiciones previas

- ¿Certificamos máquinas?
- ¿Control en línea o estático?
- ¿Qué máquinas usar?
- ¿Aspectos técnicos o tecnológicos en la Ley?
- ¿Plazo de transición para actuales operadores?
- ¿Usamos las mejores prácticas del Derecho Comparado?
- ¿Juego *on-line*?

# Desafíos: Lineamientos generales

- Protección de 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
- Que el juego sea desarrollado de manera justa y abierta
  - *Gambling Act* UK (2005)



# Desafíos: Título habilitante

- ¿Para compra de máquina?
- ¿Para importación de la máquina?
- ¿Para su operación?
  - Es el momento en que se produce la interacción con el usuario y donde se generan más riesgos, desde el punto de vista de la protección de este último, y del resguardo del patrimonio fiscal
    - Por lo mismo, también se trata de una actividad que debiera estar sometida a un requisito de *autorización previa*



# Desafíos: Título habilitante

- Autorización solamente por un órgano
- Combinar autorización local (municipal, *permiso a la ubicación de la máquina*) con autorización a operador (SCJ)?
  - Combinando restricciones de ordenanzas con regulación SCJ a *operadores de sistemas de tragamonedas*
- Homologación de máquinas y sistemas
- Régimen transitorio que promueva la regularización de los actuales operadores



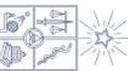
# Desafíos: Acceso a la actividad

- ¿Quién accede al mercado?
  - Permisionario
  - Operador del sistema
- Número limitado de máquinas
  - Experiencia comparada
- Participación de Lotería y Polla
- Aspectos de recaudación tributaria
  - Regulación debe contemplar un mecanismo de recaudación impositiva que permita la retención de parte de los ingresos en arcas municipales



# Propuestas

- Regular una actividad totalmente desregulada
  - ¿Seguir mirando hacia el lado?
- Regulación de acuerdo al derecho comparado pero en vista de la realidad nacional
- Definiciones legales
- Operador (sistema) / Permisionario (local)
  - SCJ / Municipio



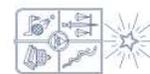
# Propuestas

- Apuestas en dinero y restricciones
- Máquinas homologadas y registro máquinas y operadores
- Fiscalización análoga a Casinos Ley N° 19.995
- Fiscalización por personas
- Reparto de ganancias
- Transición regulatoria de operadores actuales



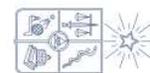
# Comentario Boletín 8.820-06

- Es valioso que se quiera ordenar una actividad económica
- Aparente *objeto único* de establecimientos: ¿“minicasinós”?
- Licencias a personas **naturales** y jurídicas que *garantizan* ciertos fines (¿podrán?, ¿podrán condicionarse las licencias?)
- Juego sólo para mayores de edad y horarios
- Prevención ludopatía...
- Sistema de control centralizado (¿aplicable a todo tipo de máquina?)
- Medida cautelar y revocación, ¿multas?



# Comentario Boletín 8.820-06

- ¿Responde Moción a desafíos de interés público?
- ¿Responde a esfuerzos hechos vía Ordenanzas?
- Desregulación total de “máquinas de destreza” con dinero
- Licencia municipal para operar, con reglas distintas según municipio
- Rol de SCJ: Inexistente, tal vez autorizar laboratorios
- Fiscalización descentralizada y por recursos de municipios
- ¿Pueden los Juegos mecánicos ser controlados remotamente?
- Aspectos propios de norma técnica en el proyecto de ley



# Comentario Boletín 10.811-06

- No parece compatible regulación con prohibición gradual de actividad económica
- No existen casinos en Región Metropolitana
- Experiencia de compra de máquinas en otras industrias ha significado aparición de “mercado paralelo” y clandestino
  - *Caso estufas a leña vía Ley de Presupuesto por contaminación atmosférica en zonas con PPDA*
- Destinación de máquinas con fines “pedagógicos, recreativos” o de capacitación no se condice con riesgos respecto de menores, ludópatas, etc.



faguero@derecho.uchile.cl



**FACULTAD DE DERECHO**  
UNIVERSIDAD DE CHILE