

INFORME COMPLEMENTARIO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL, Y DE HACIENDA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LAS BASES GENERALES PARA LA AUTORIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE CASINOS DE JUEGO Y SALAS DE BINGO

BOLETÍN N°2361-23-3

HONORABLE CÁMARA:

Las Comisiones Unidas de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, y de Hacienda, pasan a emitir un informe complementario sobre el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en un Mensaje y en primer trámite constitucional.

El mandato de las Comisiones Unidas en referencia deriva de un acuerdo adoptado por la Sala en sesión del 18 de marzo pasado, que no precisa -más allá de señalar que ha de evacuarse un informe complementario- el contenido específico de éste, toda vez que se trata de una situación no contemplada en el reglamento. De ahí que las Comisiones Unidas interpretarán tal mandato en orden a aproximar las posiciones sustentadas por Gobierno Interior y Turismo, por un lado, y Hacienda por el otro.

De conformidad con lo establecido en el artículo 228 del reglamento, las Comisiones Unidas fueron presididas por la titular de la Comisión de Gobierno Interior, H. Diputada doña Eliana Caraball.

Durante el estudio de la iniciativa, la Comisión contó con la asistencia y participación de la subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, doña Adriana Delpiano, y de los asesores de esa repartición, señores Rodrigo Cabello y Eduardo Pérez.

I.- ANTECEDENTES

Se recordará que, en su segundo informe sobre el proyecto de ley enunciado, las Comisiones Unidas de Gobierno Interior y de Turismo introdujeron varias modificaciones al texto aprobado en el primer trámite reglamentario. Las principales fueron las siguientes: 1) Por una parte, se estipuló que el juego denominado "bingo" debía desarrollarse en los mismos locales habilitados como casinos, en circunstancia que con anterioridad se había establecido una modalidad de tratamiento especial para las salas de bingo, considerándolas como establecimientos apartes, destinados en forma exclusiva a esta última modalidad de juego; 2) La segunda enmienda consistió en limitar a dos el número de casinos que se pueden explotar en cada región, salvo en la Metropolitana, que fue excluida de la posibilidad de contar con este tipo de establecimientos; 3) Por último, se eliminaron todas aquellas disposiciones que regulaban las funciones de la Comisión Nacional de Casinos de Juego y Salas de

Bingo, como asimismo su estructura y organización y patrimonio, creándose en su reemplazo la Superintendencia del ramo, organismo que, sin embargo, es meramente enunciado, pues no se le dota de organización ni atribuciones específicas, limitándose a señalar el proyecto que le corresponde supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y técnicas para la instalación, administración y explotación de los casinos. Lo anterior, junto con determinar que la institución fiscalizadora careciera de significación práctica, trasuntaba, más allá del evidente vacío regulatorio, la posición predominante en el seno de dichas Comisiones Unidas, en orden a que la actividad del juego se sometiera a las normas de control de carácter general que existen en el ordenamiento jurídico, y no a un ente específico, a saber, la Superintendencia.

Conociendo del informe evacuado por las aludidas Comisiones Unidas, la Comisión de Hacienda, por su parte, resolvió volver al criterio original respecto de los temas consignados (sin perjuicio de incorporarle otras adecuaciones al texto propuesto por Gobierno y Turismo), vale decir, regular los casinos y las salas de bingo como establecimientos separados, y dejar al arbitrio de los particulares la instalación tanto de aquéllos como de éstas en los lugares y en el número que estimen pertinentes, cumpliendo eso sí, como es lógico, con los requisitos que especifica el proyecto para el desarrollo de la actividad. Tocante a la regulación del ente rector en el rubro, se mantuvo la nomenclatura propuesta por las Comisiones Unidas, esto es, la denominación de Superintendencia (en vez de Comisión Nacional), subsanando por otra parte el vacío normativo a que se hizo mención más arriba, lo que se tradujo en la reposición, en términos similares, de los preceptos que regulaban primitivamente todo lo relacionado con la estructura y el quehacer del organismo en cuestión.

Respecto al punto de los tributos y a la distribución de las utilidades generadas por los casinos y salas de bingo, la Comisión de Hacienda compartió los criterios aprobados en la instancia técnica, no suscitándose controversia sobre el particular.

No obstante, y como queda dicho, la posición diametralmente opuesta adoptada por uno y otro organismo de la Corporación en torno a las cuestiones arriba enunciadas, dio pábulo a la Sala para solicitar un nuevo estudio -traducido en un informe complementario- acerca de tales materias, con el propósito de aproximar los puntos de vista. Es necesario señalar también que, sin perjuicio de los temas antes esbozados, en el seno de las Comisiones Unidas se suscitó controversia respecto al procedimiento que ha de seguirse para otorgar el permiso de operación de un casino de juego o sala de bingo. Sobre este particular, hubo quienes se manifestaron por radicar en la Superintendencia las atribuciones encaminadas a dicha finalidad, en tanto otros parlamentarios se inclinaron por el mecanismo de la licitación, argumentando que ofrece la gran ventaja de objetivizar y transparentar la decisión de la autoridad; y, por último, quienes expresaron que el sistema de concesión, por el cual se rigen los casinos que operan actualmente en el país, debería mantenerse porque -desde su punto de vista- ha demostrado ser exitoso, particularmente en cuanto a la generación de ingresos para las municipalidades que la otorgan.

II.- COMETIDO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBIERNO INTERIOR Y DE HACIENDA

A la luz, pues, del mandato conferido por la Sala, las Comisiones Unidas de Gobierno Interior y de Hacienda se abocaron (según se señaló) a debatir los puntos en que los informes emanados de las instancias mencionadas discrepan abiertamente, con el objeto de arribar a una postura común sobre aquéllos o, al menos, morigerar los planteamientos originales.

En tal cometido, la Subdere cumplió un papel muy destacado, presentando alternativas de solución que sirvieron de base para los acuerdos alcanzados, según se verá en su lugar.

A continuación se detalla la posición adoptada sobre cada uno de los temas antes esbozados:

1) Reposición de salas de bingo como establecimientos apartes (Indicaciones N°1, 2, 3 y 4 de la Comisión de Hacienda)

En esta materia, por amplia mayoría se impuso la opinión de que, dada la distinta naturaleza de los juegos que se desarrollan en uno y otro tipo de local, es preferible su funcionamiento en forma separada.

2) Existencia de un organismo rector en la materia, con la denominación de Superintendencia, incluyendo su estructura, patrimonio y facultades, excepto las relativas al otorgamiento del permiso de operación (criterios y factores a considerar al efecto).

En cuanto a este punto, y con la salvedad expresada, cabe hacer presente que por abrumadora mayoría se concordó con el criterio aprobado en Hacienda (Indicaciones N°11 y 12).

3) Criterios y factores que ha de considerar la Superintendencia para evaluar y resolver las solicitudes de operación de casinos de juego y salas de bingo (Indicación N°7 de Hacienda).

En esta materia se produjo un largo debate en torno a la objetividad de los elementos considerados en la referida indicación. Ello motivó al Ejecutivo a presentar en el seno de las Comisiones Unidas, con fecha 8 de abril, una propuesta más acabada respecto al punto (que se adjunta en anexo) y que, en síntesis, recoge las observaciones de los parlamentarios, en la medida que recibió el apoyo mayoritario de ellos.

4) Límite de casinos en el país

Sobre el particular, también se produjo un extenso debate y, como en el caso anterior, el Ejecutivo, con fecha 31 de marzo, hizo llegar una proposición -que se acompaña como anexo-, aprobada mayoritariamente, que fija un tope de 25 casinos en el país, con un mínimo de uno y un máximo de tres por región, incluyendo a la Metropolitana. Sin embargo, es necesario señalar que, respecto a esta última, quedó pendiente precisar -tarea

que se encomendó al Ejecutivo- la eventual exclusión de la provincia de Santiago de la posibilidad de contar con un casino de juegos.

5) Criterio de territorialidad para la instalación de salas de bingo

Dentro de la proposición del Ejecutivo previamente aludida se contempla el funcionamiento de hasta dos salas de bingo por cada provincia. Junto con compartirse la idea de que es conveniente restringir la instalación de estas salas, prevaleció asimismo el principio de emplear un criterio de territorialidad en la materia. Empero, la mayoría de los integrantes de las Comisiones Unidas no adhirió a la sugerencia del gobierno sobre el particular, esto es, autorizar dos salas por provincia como máximo, en la medida que, según se argumentó, no todas las provincias cuentan con análogo número de comunas. En efecto, se observa una gran disparidad en esta materia y, de aceptarse la propuesta del Ejecutivo, quedarían en una situación desmedrada las provincias que constan de muchas comunas. En tal virtud, y reconociendo la validez de este punto de vista, la señora subsecretaria se comprometió a elaborar una solución alternativa.

Por último, para una mejor inteligencia de las propuestas emanadas de estas Comisiones Unidas, se adjunta al informe el texto comparado de los proyectos aprobados en su segundo informe por la Comisión Técnica (Gobierno Interior y Turismo) y la de Hacienda, y, por otra parte, las sugerencias de modificaciones presentadas por el Ejecutivo tendientes a resolver los temas divergentes, como se adelantó en su oportunidad.

Se designó **diputada informante** a la señora Caraball, doña Eliana (Presidenta).

Tratado en sesiones de fechas 2 y 9 del mes en curso, con la asistencia de la señora Caraball, doña Eliana (Presidenta); señora Allende, doña Isabel; señores Álvarez, don Rodrigo; Alvarado, don Claudio;

Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Egaña, don Andrés; Escalona, don Camilo; señora González, doña Rosa; Hidalgo, don Carlos; Ibáñez, don Gonzalo; Jaramillo, don Enrique; Longton, don Arturo; Lorenzini, don Pablo; Montes, don Carlos; Muñoz, don Pedro; Ortiz, don José Miguel; Pérez, don José; Quintana, don Jaime; Silva, don Exequiel; Tuma, don Eugenio; Valenzuela, don Esteban; Varela, don Mario; y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Sala de la Comisión, a 10 de abril de 2003

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH
Abogado Secretario de la Comisión