

Informe proyecto de ley Boletín N°14.838-03 que regula el desarrollo de plataformas de apuestas en línea

Estado de tramitación: Segundo trámite constitucional – Senado

Aprobado en general. Actualmente en discusión en particular. Está en Comisión de Economía en particular, y posteriormente pasará a Comisión de Hacienda según lo acordado por la sala en septiembre de 2025

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

1. Objeto del Proyecto

El proyecto busca establecer un marco regulatorio integral para las plataformas de apuestas en línea, hoy consideradas ilícitas según jurisprudencia reciente. Sus objetivos centrales son: (a) Crear un mercado regulado y competitivo; (b) Resguardar la fe pública y la salud de los jugadores; (c) Transparentar flujos financieros, prevenir lavado de activos y proteger datos personales; (d) Regular publicidad, fiscalización y operación técnica; (e) Fortalecer la recaudación fiscal, incorporando un diseño tributario unitario.

2. Contexto normativo actual de plataformas de apuestas en línea en Chile

Las plataformas que operan actualmente en Chile lo hacen ilegalmente, conforme al fallo de la Corte Suprema de 12 de septiembre de 2023 (Rol 152.138-2022). La regla general en Chile es la prohibición del juego de azar, salvo casos expresamente autorizados por ley (Polla, Lotería, hípica y casinos), y no existen herramientas eficaces para perseguir el juego ilegal en línea bajo la normativa vigente.

En este proyecto se incorpora además un título completo de persecución al juego ilegal, lo que constituye una innovación normativa.

3. Contenido Principal del Proyecto

3.1. Creación de un mercado regulado

El régimen funciona como mercado semiabierto, administrado por la nueva Superintendencia de Casinos, Apuestas y Juegos de Azar (SCJ).

Solo podrán operar sociedades anónimas cerradas constituidas en Chile, con requisitos de capital, beneficiarios finales, reservas de liquidez y certificaciones técnicas.

3.2. Protección de consumidores y niños, niñas y adolescentes –NNA–

Prohibición absoluta de apertura de cuentas a NNA, además, se plantea la limitación más estricta de la publicidad y promoción. Se fortalecerán las reglas sobre verificación de identidad, límites de depósito y programas de autoexclusión. Y, se creará una Política Nacional de Apuestas Responsables, aplicable a toda la industria (no solo online).

3.3. Persecución al juego ilegal

Bloqueo de webs y aplicaciones; Control de medios de pago; Persecución penal y administrativa; Intercambio de información entre SCJ, UAF, CMF, SII, SUBTEL y Ministerio Público.

3.4. Tributación

Se establece una tributación específica, equivalente a la lógica ya existente en la Ley N°19.995 (casinos), y se incluye aporte al deporte del 2% de los ingresos brutos, distribuidos entre federaciones, Comité Olímpico y Comité Paralímpico.

3.5. Transitoriedad

Entrada en vigencia al mes siguiente de su publicación. Licencias transitorias para operadores que no hayan actuado ilegalmente en los últimos 12 meses. Pago de impuesto sustitutivo para regularización (31% de ingresos brutos + 0,07 UTM por cuenta de usuario)

4. Principales organizaciones e instituciones escuchadas en la Comisión de Hacienda en del Senado

A lo largo de varias sesiones, se consultó a: (a) Ministerio de Hacienda (Subsecretaria Heidi Berner); (b) Superintendencia de Casinos de Juego; (c) Polla Chilena de Beneficencia; (d) Lotería de Concepción; (e) Asociación Chilena de Casinos; (f) Plataformas en Línea; (g) Super Group (operador internacional); (h) Defensoría de la Niñez (i) Fundación AJUTER (jugadores con ludopatía); (j) Representantes de gremios hípicos; (k) Académicos expertos (Francisco Zúñiga, Enrique Navarro).

5. Temas conflictivos del debate (debate en Comisión de Hacienda antes de votación en general –se aprobó en general en sala–)

5.1. Transitoriedad

Polla y autoridades expertas sostienen que permitir la regularización inmediata de plataformas ilegales podría equivaler a una amnistía encubierta, premiando la captura anticipada del mercado.

Operadores internacionales estiman que las reglas propuestas (pausa y tributación retroactiva) desincentivan su entrada al país.

5.2. Tributación y canalización

Senadora Rincón planteó que tasas altas afectan la canalización¹ al mercado regulado, citando modelos comparados.

Polla sostuvo que los datos son contradictorios y que Francia, con 55% de impuesto, tiene alta canalización (92%), por lo que la tasa no es el único factor.

5.3. Actual interpretación de la jurisprudencia sobre la materia

El Tribunal Constitucional ya declaró ilícitos los juegos de azar no autorizados y la Corte Suprema reforzó esa interpretación, por otra parte, la Contraloría sostiene la misma tesis.

5.4. Rol de Polla Chilena de Beneficencia

Se valora su excepción transitoria (8 años) para adaptar su sistema, dada su función social y contratos vigentes. Polla solicitó revisar la carga tributaria, especialmente para venta con agentes (actualmente más de 2.500 puntos, con impacto en 10.000 empleos).

¹ La canalización es el porcentaje de jugadores que, existiendo un mercado legal regulado, efectivamente optan por usar operadores autorizados y no plataformas ilegales. En otras palabras, mide qué tan capaz es la regulación de atraer (canalizar) a los usuarios hacia el mercado formal, desincentivando el uso del mercado negro.

5.5. Crisis de la hípica y fuga de apuestas

Gremios expusieron una crisis estructural por venta de señal al extranjero, generando fuga de apuestas y disminución del fondo de premios.

Solicitan que la SCJ fiscalice directamente la apuesta hípica y exportación de señal, así como medidas para proteger a trabajadores y propietarios.

6. Posiciones Principales en la Comisión de Hacienda

El Ejecutivo defiende la necesidad urgente de regular para proteger la salud pública y perseguir el mercado ilegal, y señala que el proyecto está coordinado con el Proyecto de Ley de Inteligencia Económica².

Algunos senadores plantean:

Insulza: dudas sobre coherencia del régimen transitorio y plazo real para entrada de operadores.

Macaya: exige coordinación normativa con proyecto de Inteligencia Económica.

Rincón: preocupación por recaudación, carga tributaria, impacto en regiones, trato privilegiado a Polla y fundamento jurídico de ilicitud del juego.

7. Puntos sensibles para la discusión en particular

Uno de los temas que deberá abordarse con mayor detenimiento en la discusión en particular es el diseño de la tributación aplicable a las plataformas autorizadas. En especial, será necesario evaluar si el porcentaje propuesto permite realmente asegurar una adecuada canalización hacia el mercado legal y, al mismo tiempo, evitar incentivar la permanencia del mercado negro. Junto con ello, la definición de quiénes serán considerados operadores

² Boletín N°15975-25 que Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado

ilegales y los criterios asociados al *cooling off*³ se vuelve decisiva, porque de esa precisión dependerá tanto la legitimidad del sistema como la señal que se entregue a quienes han actuado por fuera del marco normativo.

Otro aspecto que también requerirá un análisis fino es el régimen especial contemplado para Polla Chilena de Beneficencia. No solo está en cuestión la duración de esta excepción, sino también su fundamento constitucional y el impacto social que genera, considerando su rol histórico y las instituciones a las que destina parte importante de sus ingresos. Del mismo modo, deberá revisarse si las competencias de la Superintendencia deben ampliarse para incluir la fiscalización de la actividad hípica y la supervisión de la exportación de señal, especialmente a la luz de la crisis que este sector ha expuesto.

Por último, las reglas sobre publicidad, restricciones horarias y lineamientos comunicacionales deberán armonizarse con la Política Nacional de Apuestas Responsables, de manera que exista coherencia entre la protección de los usuarios, la prevención de la ludopatía y la operación regular del mercado. El equilibrio entre libertad comercial, responsabilidad social y salud pública será uno de los desafíos más delicados que deberá resolver el legislador.

Otro aspecto que requerirá especial atención es el impuesto sustitutivo aplicable a los operadores que han actuado en la ilegalidad. Su diseño plantea preguntas sobre proporcionalidad y razonabilidad, porque si bien busca evitar que quienes capturaron

³ En el proyecto de ley sobre apuestas en línea, el *cooling off* es el período obligatorio de espera que deben cumplir las plataformas que operaron ilegalmente en Chile antes de poder solicitar una licencia. La idea es evitar que quienes capturaron mercado y obtuvieron ganancias sin regulación ingresen al sistema formal en igualdad de condiciones con quienes respetaron la ley y aguardaron la dictación de un marco normativo.

Este período, fijado en doce meses, funciona como un mecanismo correctivo y disuasivo: corrige la ventaja adquirida en la ilegalidad y envía una señal clara de que la transición al mercado regulado no es automática ni indiferente al comportamiento previo. De este modo, el *cooling off* contribuye a fortalecer la legitimidad y credibilidad del sistema regulatorio que se busca instaurar.

mercado de manera irregular obtengan un beneficio injustificado, también debe evitar transformarse en una barrera insalvable que impida cualquier tránsito hacia la formalidad. La señal que se entregue será fundamental: el sistema no puede premiar conductas ilícitas, pero tampoco puede generar sanciones tan gravosas que terminen perpetuando la existencia del mercado informal, más bien, se debe encontrar el equilibrio más prudente con lo que hay, y con lo que se espera.

A ello se suma la necesidad de asegurar coherencia plena con el proyecto de Ley de Inteligencia Económica, donde se revisan tipos penales vinculados al juego ilegal, se fortalecen las facultades de fiscalización y se introducen nuevas herramientas contra el lavado de activos. Ambos cuerpos normativos deben conversar entre sí, de modo que la persecución administrativa y penal opere de manera complementaria y no genere zonas grises que dificulten la aplicación práctica de la ley. La armonización entre los delitos, las atribuciones investigativas y los mecanismos de intercambio de información será determinante para que la regulación de las apuestas en línea tenga eficacia real dentro de la arquitectura institucional que el país está construyendo para enfrentar el crimen organizado y las economías ilegales.

II. CONCLUSIONES

La regulación de las apuestas en línea llega al Senado después de años de tramitación (ingresó el año 2022 a la Cámara de Diputados) en que este fenómeno creció sin control, sin estándares mínimos y sin una institucionalidad capaz de responder a los efectos sociales que ha ido dejando a su paso. Y, en esto, hay algo que todos terminan reconociendo: hoy existe un mercado paralelo que opera de hecho, que afecta a las personas más jóvenes, que se expande con una publicidad agresiva y que funciona sin reglas claras. En ese contexto, la necesidad de una ley no es un punto de discusión; es una urgencia que ya no admite más dilación.

El Ejecutivo ha sostenido que este proyecto busca ordenar ese escenario, combinando incentivos para que los operadores se sometan al sistema formal y, al mismo tiempo, estableciendo herramientas para perseguir de verdad el juego ilegal. De ahí que se fortalezca el rol de la Superintendencia, se creen obligaciones estrictas para quienes quieran operar y se incorporen normas sobre publicidad, salud pública y responsabilidad en el juego. Es, según

plantean, una forma de equilibrar un mercado que nació en la irregularidad y que requiere un marco robusto para reconducirlo.

Ahora bien, la discusión no se agota ahí. En la Comisión de Hacienda han surgido cuestionamientos legítimos respecto del régimen transitorio, porque su diseño tiene efectos reales: puede limitar la competencia futura o, por el contrario, permitir que quienes han actuado al margen de la ley terminen obteniendo las mismas condiciones que los operadores históricos. Y eso, evidentemente, abre tensiones que deben resolverse con cuidado.

Un elemento que ha marcado la conversación —y que no puede perderse de vista— es la situación de Polla Chilena de Beneficencia y de la hípica. No se trata solo de actores tradicionales; detrás de ellos hay empleos, contratos vigentes, redes territoriales y una función social que el Estado ha reconocido por décadas. Ambas instituciones advierten problemas que van más allá del proyecto: Polla, respecto a las cargas y restricciones que podrían afectarla en desmedro de quienes nunca han contribuido; la hípica, respecto a la crisis generada por la venta de señal y la fuga silenciosa de apuestas al extranjero, sin fiscalización ni resguardos mínimos para los gremios que dependen de esa actividad. Estos no son detalles menores: son señales de que el ordenamiento actual ya no está respondiendo, y que la regulación debe hacerse cargo de realidades que están tensionadas hace años.

A esto se suma un trasfondo jurídico que ha sido recordado por constitucionalistas y académicos: en Chile los juegos de azar no autorizados han sido tradicionalmente considerados ilícitos, y esa interpretación se mantiene vigente en los pronunciamientos de la Corte Suprema, la Contraloría y el Tribunal Constitucional. Sin embargo, también existen advertencias sobre la necesidad de que esta regulación sea coherente con el proyecto de Inteligencia Económica, hoy en tramitación, especialmente en lo relativo a los tipos penales y a la persecución de actividades ilegales. Esa coherencia normativa será clave para evitar contradicciones que después dificulten la aplicación práctica de la ley.

En definitiva, el proyecto intenta hacerse cargo de un mercado que avanzó más rápido que la ley y que hoy requiere intervención urgente. La necesidad de regular ya no es debatible; lo que sí exige discusión es cómo construir un equilibrio adecuado entre competencia, responsabilidad, salud pública, protección de actores históricos y eficacia real contra el juego ilegal.