Boletín N° 8.267-05

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Horvath y Lagos, que regula la operación de juegos de casinos en línea.

I.- ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

1.- Situación General de la Industria de Casinos en Chile.

Históricamente en Chile los juegos de azar se encuentran prohibidos. Es así como el Código Civil desde su articulado original, del año 1856, establece en su artículo 1446 que hay objeto ilícito "en las deudas contraídas en juego de azar". Por otra parte, el artículo 277 del Código Penal castiga a *"los banqueros, dueños, administradores o agentes de casas de juego de suerte, envite o azar"*, sancionando a su vez el artículo 278 del mismo cuerpo legal a los *"que concurrieren a jugar a las casas referidas."*

No obstante lo anterior, y a partir de un conjunto de normas de carácter excepcional y dispersa, se autorizó la operación de casinos de juegos de azar, siempre con la finalidad de concretar un beneficio de carácter local; como por ejemplo lo ocurrido con la ley que fundó la Junta de Beneficencia de Viña del Mar y del Balneario de Recreo, autorizó el Casino y el Hipódromo para que el entregaran los recursos que obtuvieran; y la ley que permitió la Zona Franca de Arica y eximió de impuestos a la provincia, instituyó la Junta de Adelanto de Arica, que se financiaba parcialmente con los ingresos del Casino de Arica.

En tal contexto un punto de inflexión lo marca la entrada en vigencias de la ley 19.995 de 7 de enero del año 2005, uno de cuyos principales objetivos es establecer una política general y uniforme en materia de casinos de juegos de azar, con objetivos claros y coherentes, vinculados por una parte con la descentralización e incentivo de las regiones del país, y por otra la regulación de dicha actividad en términos de proteger a los consumidores. De esta forma se deseaba crear las condiciones necesarias para establecer una industria sustentable que fomente el turismo y el desarrollo económico local, además de establecer límites de acceso eficaces respecto de menores de edad y demás personas a quienes, por su condición o cargo, se les desea dejar fuera de dicho ámbito.

En este punto se debe tener presente que nuestra legislación vigente reconoce al sector privado la iniciativa de crear casinos, pero bajo determinadas condiciones, acordes con los fines de la legislación sectorial: que operador pueda demostrar viabilidad técnica, comercial y de contribución al fortalecimiento del turismo existente en una localidad. Lo anterior, en términos tales de permitir que sólo los mejores operadores obtengan licencias, considerándose como tales a aquellos que cumplan con los más altos estándares de experiencia e integridad financiera en un ámbito determinado, todo ello bajo el control de la Superintendencia de Casinos de Juegos.

Es en atención a lo referido que la ley 19.995 y sus normas complementarias imponen como requisito de funcionamiento de los casinos de juego, que sus operadores se rijan por un sistema seguro y efectivo de controles internos, estando facultada la Superintendencia del ramo a exigir la inspección de toda la información que diga relación con los ingresos provenientes del juego por parte de los agentes autorizados, sin perjuicio de los demás controles internos y externos establecidos para garantizar la transparencia en su funcionamiento.

Coherente con estos resguardos y exigentes requisitos de ingreso a un mercado altamente regulado, es que la ley 19.995 establece perentoriamente que sólo los operadores que hayan obtenido la respectiva licencia podrán desarrollar los juegos incorporados en el catálogo de juegos, el cual a su vez es establecido por resolución fundada de la autoridad fiscalizadora. Este catálogo es confeccionado por mandato legal expreso, bajo el criterio de salvaguardar del orden público y la prevención de perjuicios a terceros, garantizar la transparencia en el desarrollo de los juegos y el establecimiento de los mecanismos que permitan prevenir la ocurrencia de fraudes, resguardar la factibilidad de llevar y controlar la contabilidad de todas las operaciones realizadas, e incorporar el desarrollo tecnológico en la operación, funcionamiento y fiscalización de los juegos.

En la actualidad la industria de casinos de juego sometida a las normas de la ley 19.995 está conformada por 18 casinos de juego autorizados para operar en 10 regiones del país, de los cuales 15 están en funcionamiento en las comunas de Antofagasta, Calama, Copiapó, Rinconada, San Antonio, Santa Cruz, Mostazal, Talca, Pinto (Termas de Chillán), Talcahuano, Los Ángeles, Temuco, Valdivia, Osorno y Punta Arenas; mientras que los proyectos de Ovalle, Castro y Coyhaique, se encuentran en fase de materialización.[1]

Pero para hacer viable la concreción de los objetivos establecidos en la ley 19.995, no sólo se ha limitado el número de licencias que se puedan conceder, además de establecer altas exigencias para su obtención y contemplar un régimen de fiscalización especializado y permanente, sino que además se ha limitado el número de máquinas y mesas que pueden operar. Según la información más reciente entregada por la Superintendencia de Casinos, los 15 casinos en operación al 31 de diciembre de 2010 presentaron una oferta total de 7.620 máquinas de azar, 113 mesas de ruleta, 300 mesas de cartas, 26 mesas de dados y 2.973 posiciones de bingo. [2] En tal contexto, el monto total apostado o jugado por los clientes de los casinos de juego durante 2010 superó los $ 1.984.814 millones, del cual las máquinas de azar representaron el 92,9%, las mesas de juego -ruleta, cartas y dados- registraron el segundo mayor monto apostado correspondientes a un 7% del total de las apuestas, y el monto jugado en la categoría de juego Bingo, que corresponde al importe de todos

---

[1]

[7] Cabe hacer presente que el artículo 3° transitorio de la ley 19.995 estableció un régimen especial excepcional y transitorio para el caso de los casinos de juego en las comunas de Arica, Iquique, Coquimbo, Viña del Mar, Pucón, Puerto Varas y Puerto Natales, disponiéndose que las leyes previas que autorizaron su instalación y funcionamiento se entenderán derogadas desde la fecha en que las concesiones amparadas por dichas leyes se extingan definitivamente por cualquier causa y, en todo caso, a partir del 1 de enero de 2016.

[2] Superintendencia de Casinos de Juegos. *"Informe de la Nueva Industria de Casinos de Juego Año 2010."* Pág. 11.

los cartones vendidos, representó sólo el 0,1% del total apostado por los clientes en los nuevos casinos de juego del país.[3]

A partir de la información brindada por la Superintendencia, también se puede constatar un importante y sostenido aumento en la recaudación de los operadores, y la subsecuente tributación asociada a esta actividad. Es así como durante el año 2010, la nueva industria de casinos de juego generó ingresos brutos de juego o *win* del orden de $160.084 millones, equivalentes a US$ 317,34 millones; ingresos que permitieron obtener una recaudación fiscal por sobre los $ 26.740 millones, sólo por concepto de impuesto específico al juego. Lo anterior marca un aumento en relación a los años anteriores, toda vez que el 2010 se obtienen ingresos brutos por día de operación, un 25,4% mayores, respecto del año 2009, el cual se explica por un aumento de un 16,5% en las visitas diarias promedio, pasando de 869 visitas en 2009 a 960 visitas en 2010, así como a un aumento de un 13,5% del gasto promedio por visita, pasando de $29.573 en 2009 a $33.577 en 2010. [4] Todo lo señalado sin considerar lo datos relativos al año 2011, que aún la autoridad fiscalizadora no informa, pero que debería confirmar la tendencia referida.

2.- Situación general de los juegos de casinos en línea.

La irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y la utilización cada vez mayor de servicios de juego interactivos a través de Internet, han cambiado de manera sustantiva la concepción tradicional de juego. Recientemente, como consecuencia de dicha realidad sumado a la superación de los límites territoriales existentes en las relaciones comerciales tradicionales, se ha empezado a modificar la oferta de juegos de azar y con ello se abre la necesidad de adaptar las normas a un entorno que, manteniendo muchos conceptos propios de la industria del juego, cambia substancialmente el espacio y las condiciones del mercado.

La situación creada por la irrupción de las nuevas tecnologías y canales remotos, ha supuesto la aparición en el mercado del juego de nuevos operadores para los que la normativa vigente no establece elementos de regulación adecuados.

Esta creciente modalidad de oferta de juegos de azar en línea generan la necesidad de establecer elementos claros de regulación, tanto para los operadores como para los participantes en los diferentes juegos, sin olvidar la necesaria protección para los menores de edad, las personas que han solicitado voluntariamente la no participación en juegos y apuestas, y todos a quienes por razón de orden público le está vedado acceder a este servicio.

El fenómeno de la globalización en las comunicaciones aplicado al juego implica, por tanto, la necesidad de iniciar

[3] Superintendencia de Casinos de Juegos. *"Informe de la Nueva Industria de Casinos de Juego Año 2010."* Pág. 15 y sgte.
[4] Superintendencia de Casinos de Juegos. *"Informe de la Nueva Industria de Casinos de Juego Año 2010."* Pág. 17 y sgte.

un nuevo camino en este campo, dentro del marco del territorio del Estado, con objeto de asegurar con mayor eficacia el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social de los menores y participantes en los juegos y apuestas, al propio tiempo que se logren otras importantes finalidades complementarias, como las relacionadas con la prevención de actividades fraudulentas y de blanqueo de capitales. Todo ello a través de una oferta dimensionada del juego, de una regulación de la práctica de aquellos juegos que puedan ser autorizados, y del control público a dicha actividad.

En definitiva, resulta de todo insoslayable la necesidad de dotar de un nuevo marco jurídico a la actividad de explotación y gestión de juegos y apuestas de ámbito estatal, que se practican a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, todo lo cual hasta la fecha se desarrolla de facto, sin ningún tipo de regulación que garantice los objetivos de bien público en que se funda la normativa vigente sobre casinos de juegos.

En este punto se debe hacer presente que el artículo 5° de la ley 19.995 establece expresamente, en la parte final de su inciso tercero, que en ningún caso el permiso de operación otorgado en conformidad a su normativa comprenderá “juegos de azar en línea”, estableciendo a su vez que son sólo los operadores que hayan obtenido la respectiva licencia en conformidad a la ley, quienes podrán explotar juegos de azar en forma presencial y que se encuentren incluidos en el respectivo catálogo de juegos.

Cabe destacar que durante la tramitación del proyecto que concluyó con la promulgación de la ley 19.995, el Ejecutivo remitió una indicación en Segundo Trámite Constitucional ante el Senado para establecer que los juegos incluidos en el respectivo catalogo se pudiesen desarrollar tanto de manera presencia como en línea[5], lo que fue rechazado por quienes en ese entonces integraban la comisión de Hacienda de la Cámara Alta, en un contexto en el cual se buscaba limitar la operación de los nuevos casinos con la finalidad de observar de que manera se implementaría la institucionalidad que se estaba creando para amparar esta nueva industria.

Sin embargo la situación actual es radicalmente diversa, toda vez que además de contar con una legislación de casinos plenamente operativa y sólida, se puede constatar en los hechos la existencia de una muy amplia y desregulada oferta de juegos vía Internet y otros medios de comunicación electrónicos, los cuales además de ser de fácil acceso, funcionan a toda hora y sin restricción de ingreso. Todo esto sumado a una publicidad intensa que se despliega principalmente en sitios web de alto tráfico y en canales de televisión por cable, de acceso masivo, por medio de la cual se invita a indeterminadamente a jugar póker y otros juegos equivalentes, bajo condiciones poco claras y carentes de toda fiscalización.

[5] Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley 19.995. Segundo Trámite Constitucional. Senado. Boletín Indicaciones. Pág. 699.

Así las cosas en la actualidad se da la paradoja que una persona no puede lícitamente jugar póquer, black jack, apostar en una máquina, o participar en algún juego incluido en el catalogo elaborado por la Superintendencia, si no es al interior de un casino licenciado; pero él mismo puede acceder libremente desde cualquier computador o smartfone a sitios web de apuestas en línea, a cualquier hora, sin pago de entrada y sin limitación de montos, donde además tiene acceso a gran parte de los juegos establecidos en el catálogo ya referido, desarrollado por un operador cuya identidad real generalmente no se conoce, y que no se encuentra sometido a tributación ni al control de autoridad alguna en su funcionamiento.

II.- REGULACIÓN QUE SE PROPONE INCORPORAR.

Por medio del presente proyecto proponemos regular la operación de los juegos de casinos en línea a partir de extender el régimen existente hoy en la ley 19.995, el cual ha demostrado funcionar de manera transparente y exitosa. De esta forma, el proyecto se divide en las siguientes partes:

1.- La incorporación de una norma que modifica la parte final del inciso tercero del actual artículo 5° de la ley 19.995, de manera tal de permitir expresamente la operación de juegos de casinos en línea.

2.- La incorporación de un nuevo título a dicho cuerpo normativo, desarrollado en tres artículos, cuales establecen la regulación general de esta modalidad de juego, bajo el entendido que la ley 19.995 es una ley marco, correspondiendo a la autoridad administrativa competente, en su caso, la dictación de las normas técnicas que hagan operativa tales disposiciones, bajo los principios fijados en la ley.

3.- La modificación de otras 18 disposiciones contenidas en la actual ley 19.995 con la finalidad de adecuar su normativa a las exigencias propias de la autorización y operación de juegos de casinos en línea. Además se incorpora como artículo 15 bis una norma que establece la noción de juego responsable, radicando el operador la responsabilidad que en todas sus actuaciones deba respetar, además de las obligaciones específicas establecidas en la ley y en sus normas complementarias, los principios de seguridad de los usuarios, seguridad en el juego y prevención de la dependencia del juego.

4.- La incorporación de un artículo transitorio con la finalidad de hacer compatible la inviolabilidad de los derechos de los actuales operadores de licencias vigentes otorgadas en conformidad a la ley 19.995.-

En definitiva, y en atención a todas las consideraciones señaladas, es que tenemos el honor de proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY
REGULA OPERACIÓN DE JUEGOS DE CASINOS EN LÍNEA

ARTÍCULO ÚNICO. Modifíquese la ley 19.995 en los siguientes términos:

1.- En el inciso tercero de su artículo 5°, reemplácese la expresión: “En ningún caso”, por lo siguiente: “En todo caso”.

2.- En la letra b) de su artículo 3°, intercálese después de la expresión “casinos de juego” la siguiente frase “o a través de la modalidad de juego en línea”.

3.- En la letra c) de su artículo 3°, intercálese después del punto ubicado a continuación de la palabra “anexos” la siguiente oración: “En el caso del juego en línea se entenderá como casino de juego el conjunto de medios electrónicos e informáticos que posibiliten la organización, comercialización y celebración de juegos bajo dicha modalidad, abarcando todo soporte físico como virtual destinado a tal fin.”.

4.- En la letra e) de su artículo 3°, intercálese después de la expresión “un casino de juegos” lo siguiente: “y juegos de casinos en línea.”.

5.- En la letra g) de su artículo 3°, intercálese después de la expresión “un casino de juego” lo siguiente: “y juegos de casinos en línea”.

6.- En la letra h) de su artículo 3°, agréguese a continuación del punto ubicado después de la palabra “operación” la siguiente frase: “En el caso del juego en línea se entenderá como sala de juego el o los sitios electrónicos o virtuales desde los cuales el operador desarrolla el respectivo juego de azar en conformidad a lo dispuesto por la presente ley.”.

7.- En la letra i) de su artículo 3° reemplácese la expresión “casinos de juego” por “juegos de azar”.

8.- En la letra j) de su artículo 3°, agréguese a continuación de la expresión “Casinos de Juego” lo siguiente: “y a través de la modalidad de juego en línea”.

9.- Agréguese unas nuevas letras k) y g) al artículo 3° de la ley, del siguiente tenor:

“k) Juegos de Casino en línea. Son aquellos juegos de azar que, para su organización, celebración, comercialización o explotación, utilizan tecnologías y canales de comunicación como Internet, teléfono o cualquier otra clase de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, que sirvan para facilitar la comunicación ya sea de forma interactiva o no, ya sea en tiempo real o diferido.

g) Medio Electrónico e Informático. Es cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes

de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil o cualesquiera otra.”.

10.- En su artículo 9°, agréguese como letra g) en su inciso primero, el siguiente:

“g) Las personas que voluntariamente hubieren solicitado que les sea prohibido el acceso al juego o que lo tengan prohibido por resolución judicial. Con el fin de garantizar la efectividad de esta prohibición, se creará un Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, en el que se inscribirán las personas a las que se les deba prohibir la participación en los juegos y apuestas, y al que tendrán acceso las personas físicas o jurídicas autorizadas para la organización, explotación y desarrollo de los juegos de azar objeto de la presente Ley.”.

11.- En su artículo 9°, intercálese como nuevo inciso segundo el siguiente:

“En el caso del juego en línea serán aplicables las prohibiciones establecidas en el inciso anterior, sin perjuicio de lo cual para ingresar a una sala de juegos virtual, siempre el operador deberá solicitar la acreditación de la identidad de jugador a través de un sistema de clave personal con registro previo, para el cual se deberá a lo menos requerir la individualización de un documento oficial de identificación correspondiente, más los datos de una tarjeta de crédito, débito, o cualquier otro instrumento vigente de pago aceptado por la autoridad competente.”.

12.- En el inciso primero de su artículo 10, intercálese a continuación de la expresión “en los casinos de juegos” lo siguiente: “o a través de la modalidad de juego en línea”.

13.- En el inciso segundo de su artículo 10, agréguese después de la palabra “establecimiento” la expresión “o por su operador.”.

14.- En su artículo 12, agréguese como nuevo inciso tercero el siguiente:

“En el caso del juego en línea, este sólo se podrá desarrollar en el sitios electrónicos o virtuales que se hayan individualizado en el respectivo permiso de operación, el cual deberá tener como único destino la explotación de los juegos autorizados en conformidad a la presente ley y normas complementarias.”

15.- Agréguese como un nuevo artículo 15 bis, el siguiente:

“Artículo 15 bis.- Sin perjuicio de sus obligaciones legales, los operadores deberán instar en todas sus actuaciones, al juego responsable, entendiéndose como tal a aquél fundado en los principios de seguridad de los usuarios, seguridad en el juego y prevención de la

dependencia del juego. Tales medidas deberán ser comunicadas debidamente al público, e informadas a la autoridad competente.”.

16.- Incorpórese como nuevo Título IV el siguiente, pasando los actuales Título IV, V, VI y VII, a denominarse Título V, VI, VII y VIII respectivamente:

“TITULO V”
DEL JUEGO EN LÍNEA

Artículo 34 bis.- Los operadores que hayan obtenido licencia para explotar juegos de azar bajo la presente ley y contenidos en el catálogo de juegos, serán los únicos autorizados para desarrollarlos en línea.

Artículo 34 ter.- El sistema técnico para la organización, explotación y desarrollo de los juegos y apuestas por medios electrónicos, informáticos e interactivos, quedará conformado por la Unidad Central de Juegos de Casinos en Línea y el conjunto de sistemas e instrumentos técnicos o telemáticos que posibiliten la organización, comercialización y celebración de juegos por estos medios.

Tanto la Unidad Central de Juegos de Casinos en Línea como los servidores o aquellos otros elementos desde los que se permita el acceso a páginas webs de juego deberán ubicarse en territorio de Chile.

El sistema técnico, que reunirá las condiciones que se establezcan por la autoridad competente deberá disponer de los mecanismos de autenticación suficientes para garantizar, entre otros:

a) La confidencialidad e integridad en las comunicaciones con los mismos.

b) La identidad de los participantes, en el supuesto de los juegos a través de medios telemáticos e interactivos.

c) La autenticidad y cómputo de las apuestas realizadas por el usuario de un juego en línea.

d) El control de su correcto funcionamiento.

e) El cumplimiento de las prohibiciones de acceso reguladas en el artículo 9 de la presente Ley.

f) El acceso a los componentes del sistema informático por parte, exclusivamente, del personal designado por la autoridad para fines de fiscalización.

Los operadores autorizados para la organización, explotación y desarrollo de los juegos de casinos en línea deberán disponer de una Unidad Central de Juegos de Casinos en Línea, de acuerdo con las

especificaciones que, a dicho efecto, establezca la autoridad competente, las cuales permitan:

a) Registrar todas las actuaciones u operaciones realizadas desde los equipos y usuarios conectados a la misma.

b) Garantizar el correcto funcionamiento de la actividad de juegos de casinos en línea.

c) Comprobar en todo momento las operaciones realizadas y sus resultados, así como reconstruir de manera fiable todas las actuaciones u operaciones realizadas a través de ella.

Asimismo, los operadores autorizados para la organización, explotación y desarrollo de los juegos de casinos en línea deberán asegurar la existencia de las copias de seguridad necesarias y de que se apliquen las medidas técnicas y los planes de contingencia que permitan garantizar la recuperación de datos ante cualquier clase de incidencia. Además deberán disponer de una réplica de su Unidad Central de Juegos de casinos en línea, que permitirá el normal desarrollo de dicha actividad, con todas las garantías, en los supuestos en que la Unidad Principal se halle fuera de servicio.

Tanto la Unidad Central de Juegos de casinos en línea, como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de del órgano fiscalizador, que permitan a éste realizar un control y seguimiento, en tiempo real, de la actividad llevada a cabo, de los premios otorgados, y, en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de juegos.

Artículo 34 quater.- Queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juegos cuando carezcan del permisos de operación correspondiente para su práctica. En relación a los operadores que sean titulares de permisos vigentes, la autoridad competente establecerá las condiciones de la actividad publicitaria y sus límites, en particular respecto al envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente, siempre que hayan sido previamente autorizadas por sus destinatarios.

En conformidad con lo dispuesto en el inciso anterior, cualquier entidad o medio de comunicación que difunda o publique a efecto la publicidad y promoción directa o indirecta de juegos de azar cuya operación deba someterse a las disposiciones de la presente ley y de sus normas complementarias, deberá requerir a quien solicite la inserción de los anuncios publicitarios, la tenencia del correspondiente permiso de operación, cuya certificación será otorgada por la autoridad competente a requerimiento de los interesados.

17.- En la letra f) del inciso primero de su artículo 20 agréguese después de la palabra “explotar” un punto y coma (;), y a

continuación la siguiente oración: “un estudio técnico y comercial relativo al funcionamiento de los juegos de casinos en línea que desarrollará el operador, especificando las características de la Unidad Central de Juegos de casinos en línea y de los sistemas técnicos que pretenda destinar para su organización y explotación.”.

18.- En el inciso segundo de su artículo 23, agréguese como número 7 el siguiente:

“7.- La factibilidad técnica de operación, control y seguridad de la Unidad Central de Juegos de casinos en línea y de los sistemas técnicos que pretenda destinar para la organización, explotación y desarrollo de estos.”.

19.- En su artículo 27, reemplácese su letra e), pasando las actuales letras e) y f) a denominarse f) y g) respectivamente:

“e) Dominio de los sitios electrónicos que utilizará para explotar y desarrollar juegos de casinos en línea, y el lugar físico desde donde operará su Unidad Central de Juegos de casinos en línea.”

20.- En su artículo 29, intercálese en su inciso primero después de la expresión “casino de juego” lo siguiente: “y de los juegos de azar en línea”.

ARTÍCULO TRANSITORIO. Las modificaciones a la presente ley no afectarán los permisos de operación existentes a la fecha de su entrada en vigencia, y hasta el periodo de duración contemplado en aquella autorización. De esta manera, para que el permiso sea renovado por un nuevo periodo, el operador deberá cumplir con la normas de la presente ley vigente a la época en que se realice dicha solicitud.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso que el titular de un permiso de operación desee acogerse previamente a las normas contempladas en la presente ley, deberá comunicarlo formalmente a la autoridad competente en el plazo de 90 días contados desde su entrada en vigencia, debiendo presentar todos aquellos antecedentes exigidos para operar juegos de azar en línea, abriéndose un registro público de concurrentes para tal efecto.