



DIPUTADOS
ARGENTINA

2020 "Año del General Manuel Belgrano"

PROYECTO DE LEY

CONDICIONES MÍNIMAS DE SALUD PÚBLICA VINCULADA A LOS JUEGOS DE AZAR. RÉGIMEN NACIONAL DE PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y EXPLOTACIÓN. PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA

El Senado y Cámara de Diputados...

Capítulo 1: Disposiciones generales

Artículo 1º.- Objeto. La presente ley establece las condiciones mínimas de carácter nacional en cuanto la publicidad, promoción y explotación de juegos de azar, a los fines de la prevención y asistencia de la población ante los daños en la salud que produce la ludopatía.

Artículo 2º.- Fines. Son fines de la presente ley:

Establecer estándares mínimos destinados a limitar la oferta de salas de juego de azar en el territorio nacional.

Disminuir la exposición de la población a los factores ambientales que favorecen el desarrollo de la ludopatía y afectan a la salud pública.

Sensibilizar a la sociedad sobre los riesgos de la adicción a los juegos de azar y promover alternativas saludables de recreación.

Prevenir las consecuencias negativas de carácter sanitario, social y económico derivadas de la proliferación de los juegos de azar.

Artículo 3º.- Definiciones. A los efectos de la presente ley se considera como:

"Juegos de azar" a aquellas actividades en las que con la finalidad de obtener un premio se comprometen cantidades de dinero u otros bienes u objetos económicamente valubles en función de un resultado incierto, con independencia de que predomine la habilidad, destreza o maestría de los jugadores, sujeto el resultado a la suerte, envite, azar o apuestas mutuas, y desarrollados mediante la utilización de máquinas, instrumentos,



2020 “Año del General Manuel Belgrano”

elementos o soportes de cualquier tipo y tecnología, a través de competiciones de cualquier naturaleza. Quedan comprendidos los casinos, los bingos, las máquinas electrónicas de juegos de azar y cualquier otra modalidad existente o que pudiera crearse.

"Salas de juegos de azar" a aquellos establecimientos o locales en los cuales la actividad lúdica, su conocimiento, la resolución de la misma actividad y el pago del premio correspondiente se consuma en forma inmediata y correlativa, con la presencia del jugador.

"Lotería" a aquellas actividades de juego en las que se otorgan premios en los casos en que el número o combinación de números o signos, expresados en el billete, boleto o su equivalente electrónico, coinciden en todo o en parte con el determinado mediante un sorteo o evento celebrado en una fecha previamente determinada o en un programa previo, en el caso de las instantáneas o presorteadas. Las loterías se comercializarán en billetes, boletos o cualquier otra forma de participación cuyo soporte sea material, informático, telemático, telefónico o interactivo.

"Apuestas hípcas" a aquellas actividades de juego en la que se arriesgan cantidades de dinero sobre los resultados de carreras de caballos previamente determinadas cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta.

"Rifas" a aquellas modalidades de juego consistente en la adjudicación de uno o varios premios mediante la celebración de un sorteo o selección por azar, entre los adquirientes de billetes, papeles u otros documentos o soportes de participación, diferenciados entre sí, en una fecha previamente determinada, y siempre que para participar sea preciso realizar un aporte económico. El objeto de la rifa puede ser un bien mueble, inmueble, semoviente o derechos ligados a los mismos, siempre que no sean premios dinerarios.

“Máquinas electrónicas de Juegos de Azar” a 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 a cada persona 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

“Apuestas Deportivas” al concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, incluidos en los programas previamente establecidos, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones;



2020 “Año del General Manuel Belgrano”

“Apuestas Juegos Virtuales” al concurso de pronósticos sobre el resultado de eventos desarrollados en plataformas virtuales;

“Apuestas Eventos no Deportivos” al concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos distintos de los anteriores incluidos en los programas previamente establecidos.

“Agencias o plataformas de juego “en línea” a la persona humana o jurídica titular de una plataforma de “juegos en línea” que, mediante la utilización de máquinas, instrumentos o soportes, de cualquier tipo o tecnología, realiza la comercialización y/o distribución y/o expendio de cualquier juego en línea de: azar y/o destreza; apuestas deportivas; apuestas juegos virtuales y apuestas eventos no deportivos.

Artículo 4°.- Autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo determinará los organismos y dependencias que actuarán como autoridad de aplicación de la presente ley de acuerdo a sus competencias específicas.

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se desempeñarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control del cumplimiento de sus disposiciones en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Capítulo 2: Publicidad

Artículo 5°.- Prohibición. Prohíbese la publicidad, promoción y patrocinio de juegos de azar, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación.

Artículo 6°.- Excepción. Quedan exceptuadas de la prohibición dispuesta en el artículo anterior, la publicidad o promoción que se realice en el interior de las salas de juegos de azar y los lugares de venta de lotería habilitados. En todos los casos la publicidad o promoción que se realice de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior deberá incluirse los siguientes mensajes sanitarios: :

- a. "El juego compulsivo es perjudicial para la salud"
- b. “El juego compulsivo causa problemas de pareja y familiares”
- c. “El juego compulsivo crea deudas y problemas financieros”

Cuando la publicidad o propaganda se realizare empleando medios audiovisuales, el mensaje sanitario deberá aparecer en todo momento en el centro de la pantalla – cuando se emplearen imágenes – y deberá ser leído a una velocidad no superior a ciento cincuenta (150) palabras por minuto.



DIPUTADOS
ARGENTINA

2020 “Año del General Manuel Belgrano”

Capítulo 3: Limitaciones

Artículo 7º.- Limitaciones espaciales. La instalación de salas de juegos de azar estará permitida sólo en las zonas turísticas declaradas aptas para el juego por la autoridad de aplicación en acuerdo con las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

No regirá tal limitación para las rifas, locales de venta de lotería e hipódromos, siempre que su actividad se restrinja a las apuestas hípcas.

Artículo 8º.- Prohibición. Los centros urbanos, que no sean zonas turísticas, no podrán ser nunca declarados aptos para el juego por la autoridad de aplicación.

Artículo 9º.- Limitaciones temporales. Las salas de juegos de azar podrán funcionar sólo los días sábado, domingo, feriados y no laborables.

No regirá tal limitación durante las temporadas vacacionales de verano e invierno, conforme el cronograma que establezca anualmente la autoridad de aplicación.

Artículo 10.- Limitaciones horarias. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán las correspondientes limitaciones horarias, las cuales no podrán exceder la franja que va entre las 18 h y las 24 h los días de semana, y entre las 16 h y las 3 h los días sábado, domingo, feriados y no laborables.

Todas las salas deberán contar con relojes visibles que indiquen el horario actualizado y no podrán realizarse construcciones, ocultamientos o cualquier tipo de diseños de interiorismo que tiendan a generar confusiones o sensaciones artificiales de nocturnidad para incentivar la permanencia en el lugar.

Artículo 11.- Todas las Salas de Juego donde se desarrollen juegos de apuestas deben exhibir en su entrada y en cada mostrador de venta de fichas, en máquinas y mesas de juego o unidades de apuesta un cartel preventivo advirtiendo a la comunidad los daños vinculados a la ludopatía, con la siguiente leyenda: "EL JUEGO COMPULSIVO ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD". Asimismo, se debe exhibir el número de la línea telefónica gratuita (0-800).-

Los tickets y facturas expendidos por las Salas de Juegos de Azar deben contener como leyenda la exhibición de línea telefónica además de la siguiente leyenda: "EL JUEGO COMPULSIVO ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD".-



2020 “Año del General Manuel Belgrano”

Artículo 12.- Limitaciones en promociones: Las salas de juegos de azar no podrán expender ningún tipo de alimentos o bebidas de manera gratuita o con fines de “agasajar” a los clientes. Se presumirá que todo expendio gratuito tiene finalidad promocional para incentivar la permanencia en el lugar.

Capítulo 4: De los cajeros automáticos y tarjetas de crédito y débito

Artículo 13.- Cajeros automáticos. Queda prohibida la instalación y funcionamiento de cajeros automáticos bancarios y/o máquinas expendedoras de dinero y/o espacios donde se realicen transacciones con divisas y/o actividades relacionadas con préstamos pignoraticios de dinero contra entrega de documentos, cheques o empeño de bienes, en el interior de las salas de juegos de azar y dentro del radio que establezcan las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, en ningún caso, podrá ser menor a quinientos (500) metros del lugar donde se encuentran ubicadas.

Artículo 14.- Tarjetas. Prohíbese en las salas de juegos de azar el uso de medios electrónicos que permitan la realización de transacciones con tarjetas de crédito y/o débito bancario y/o cualquier medio electrónico, digital o cualquier otra modalidad existente o que pudiera crearse

Artículo 15.- El Banco Central de la República Argentina deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los artículos 13 y 14.

Capítulo 5: Sanciones

Artículo 16.- Será reprimido con prisión de un (1) mes a cuatro (4) años quien por sí, a través de terceros o en nombre de otra persona física o jurídica organizare, instalare o explotare juegos de azar violando las limitaciones espaciales, temporales u horarias establecidas en la presente ley o violare las prohibiciones establecidas en los artículos 13 y 14 de la presente ley.

Artículo 17.- Será reprimido con multa de veinte mil (20.000) pesos a quinientos mil (500.000) pesos al que publicitare o promocionare juegos de azar en los supuestos no permitidos por los artículos 5º y 6º de la presente ley.

Artículo 17 bis.- Los fondos recaudados de las sanciones establecidas por esta ley, serán destinados a solventar programas de prevención y rehabilitación de personas que padezcan la enfermedad de ludopatía.-



DIPUTADOS
ARGENTINA

2020 “Año del General Manuel Belgrano”

Capítulo 6: Juegos en Línea

Artículo 18.- Créanse los juegos en línea de: azar y/o destreza; apuestas deportivas; apuestas juegos virtuales y apuestas eventos no deportivos realizados mediante la utilización de máquinas, instrumentos o soportes, de cualquier tipo o tecnología detallados en el Anexo I del presente, conforme la reglamentación que oportunamente dicte Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E. según los lineamientos establecidos en la presente.

Artículo 19.- No se podrá ser titular de un permiso y/o autorización de una agencia y/o plataforma de juegos en línea en los siguientes casos:

- a. Ser deudor del Estado Nacional, provincial o municipal.
- b. Haber sufrido condena por transgresiones a las normas que reprimen el juego clandestino.
- c. Estar relacionado hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o unión de hecho con funcionarios de la autoridades de aplicación.
- e. Estar inscripto en el Registro de Deudores/as Alimentarios/as Morosos/as.
- f. Haber sido condenados mediante sentencia firme dentro de los dos (2) años anteriores a la fecha de la solicitud de algún permiso, por delito contra la salud pública, de falsedad, de asociación ilícita, de contrabando, lavado de dinero, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, contra la Administración Pública y la Seguridad Social, así como por cualquier infracción penal derivada de la gestión o explotación de juegos para los que no hubieran sido habilitados.
- g. Hallarse declarados en concurso, salvo que en éste haya adquirido eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados, sin que haya concluido el período de Inhabilitación fijado en la sentencia.
- h. Las asociaciones, sociedades, entidades participantes u organizadoras de eventos deportivos u otro cualquier acontecimiento sobre el que se realicen las apuestas.
- i. Los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta regulados en el marco de la presente.
- j. Estas prohibiciones alcanzan a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o representación, se encuentren en dicha situación por actuaciones realizadas en nombre o en beneficio de dichas personas jurídicas, o en las que concurren las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura del tipo para ser sujeto activo del mismo.

Artículo 20.- No podrán ser apostadores de los juegos en línea:

- a) Los accionistas, propietarios, partícipes o titulares significativos del operador de juego, su personal directivo y empleados directamente involucrados en el desarrollo de



2020 “Año del General Manuel Belgrano”

los juegos, así como sus cónyuges o personas con las que convivan, ascendientes y descendientes en primer grado, en los juegos que gestionen o exploten aquéllos, con independencia de que la participación en los juegos, por parte de cualquiera de los anteriores, se produzca de manera directa o indirecta, a través de terceras personas humanas o jurídicas.

b) Los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

c) Los directivos de las entidades deportivas participantes u organizadoras respecto del acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta.

d) Los jueces o árbitros que ejerzan sus funciones en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquellos.

El personal y/o los funcionarios de las autoridades de aplicación nacionales, provinciales o municipales establecerán las medidas reglamentarias que, de acuerdo con la naturaleza del juego y potencial perjuicio para el participante, puedan exigirse a los operadores para el cumplimiento de estas.

Artículo 21.- Las autoridades de aplicación nacionales, provinciales o municipales dictarán la reglamentación en materia de sistemas de auditoría y control en línea de las apuestas; Sistemas técnicos idóneos destinados a la identificación y verificación de la identidad y la edad de los usuarios; autenticidad y cómputo del dinero jugado y la cantidad de dinero gastado por los apostadores; y estándares en materia de juego responsable y prevención de ludopatía; debiendo poner en conocimiento de la misma a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 22.- Todos los canales interactivos de las agencias o plataformas de juegos "en línea" deberán contener la leyenda establecida en el Artículo 11° de la Presente Ley, junto al número de línea telefónica gratuita destinado a brindar orientación, información y asistencia a todas las personas que padecen las consecuencias de la ludopatía. Dicho contenido de mensaje deberá exhibirse en un tamaño y período de tiempo tal que permita a los jugadores registrarlo y leerlo.

Artículo 23.- Las Agencias de juego en línea deberán disponer de software, hardware, material de juego y demás componentes necesarios para el desarrollo de la actividad certificados por laboratorios internacionales reconocidos por las autoridades de aplicación nacional, provincial y/o municipal.

La homologación del Sistema Técnico utilizado para la comercialización y/o distribución y/o expendio de los juegos en línea, así como las especificaciones necesarias para su funcionamiento, deberán cumplir con los requerimientos técnicos que la reglamentación establezca y la normativa vigente.



DIPUTADOS
ARGENTINA

2020 “Año del General Manuel Belgrano”

Capítulo 7: Disposiciones transitorias

Artículo 24.- La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación. El plazo de adecuación de las salas de juego de azar que se encuentren fuera de las zonas espaciales permitidas será de dos (2) años desde la publicación de la presente ley.

Queda prohibida la prórroga o renovación de toda licencia o concesión de explotación de salas de juegos de azar que se encuentre fuera de las zonas espaciales permitidas.

Artículo 25.- De forma.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MARIANA STILMAN

MARCELA CAMPAGNOLI

RUBÉN MANZI

CAROLINA CASTETS

PAULA OLIVETO

HÉCTOR FLORES

ALICIA TERADA

MÓNICA FRADE

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto reproduce sus anteriores presentaciones bajo los expedientes 6895-D-2014 0362-D-2016 y 0479-D-2018, de la Dra. Elisa Carrió.

La ludopatía es el trastorno del control de los impulsos consistente en la presencia de frecuentes y reiterados episodios de juegos de apuestas que dominan la vida del enfermo en perjuicio de los valores y obligaciones sociales, laborales, materiales y familiares (1). Este padecimiento afecta tanto al comportamiento como al pensamiento, llevando a la persona a mentir, ocultar o negar (muchas veces hasta a sí mismo) la profundidad de su compulsión y de su padecimiento.

El juego compulsivo produce una sensación narcótica, de desligamiento del mundo y de sus responsabilidades, lo cual deriva en estados posteriores de depresión y desesperanza, o de furia y brutalidad. (2) Desde 1992, la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera a la ludopatía en su clasificación internacional de enfermedades. Tanto la Asociación Americana de Psiquiatría (APA) y la Organización mundial de la Salud (OMS CIE- 10) y el DSM IV definen al jugador patológico como un individuo que se va haciendo crónica y progresivamente incapaz de resistir los impulsos de jugar y aparición de una conducta de juego que compromete, rompe o lesiona los objetivos personales, familiares y vocacionales. En los últimos años, esta adicción ha afectado la vida diaria, familiar y el patrimonio de muchísimos argentinos.

Como sostiene una especialista en psicología y psiquiatría, "la adicción implica dependencia. La ecuación simbólica sería: dependencia-esclavitud. El juego se transforma para el jugador patológico o compulsivo en el eje principal de su vida. Es un esclavo. Controla todos los aspectos de su vida aunque el adicto cree manejar al juego o todo tipo de situación.

El juego es una suma de estímulos recibidos desde el medio externo para incrementar las conductas que se generan en las personas. A excepción de los locales de apuestas de lotería, quiniela, loto, etcétera (donde no se ofrece ningún confort más que una ventanilla con rejas, en un espacio generalmente pequeño, el resto de los espacios dedicados al juego ofrece una cantidad significativa de estímulos, confusiones (sensación de nocturnidad permanente)

y/o comodidades (expendio gratuito de comida o bebida) tendientes a incentivar la permanencia en el lugar.

Se han presentado diversos proyectos de ley de prevención y asistencia al ludópata, lo cual denota la imperiosa necesidad de tomar medidas contra uno de los actuales flagelos que padece nuestra sociedad. Sin embargo, entendemos que la raíz de este grave problema social se encuentra en la proliferación de las salas de juego que se han estableciendo en los últimos años en todo el territorio de la Nación. De hecho, hoy la Argentina cuenta con más de 500 salas de juego, con el agravante de que en su mayoría funcionan cajeros automáticos. Esta situación es un verdadero escándalo: los perjuicios que trae aparejado los juegos de azar son hoy promovidos por el Estado. En otras palabras, no solo hay omisión y desidia del Estado: hay promoción donde debería haber prevención.

En el mismo sentido, no solo se multiplican las salas de juego de azar, sino que en general permanecen abiertas las 24 horas, los 365 días del año. En este deplorable contexto, donde la regla general es la ausencia de prácticamente todo límite de tiempo, lugar e inversión del dinero, desemboca en una multiplicidad de estímulos permanentes que llevan a las personas a jugar de forma patológica.

Esta problemática se ve profundizada y multiplicada debido a que, en la mayoría de los casos, las salas de juego están ubicadas en los centros de las ciudades argentinas. Es decir, el negocio lúdico ha abandonando el ámbito recreativo que tenía y ha pasado a configurar una oferta permanente en el núcleo de la comunidad, alentando a sus integrantes a la constante inversión de tiempo, energía y dinero en la "industria del azar".

En efecto, el negocio ilimitado del juego de azar en el corazón de la vida cotidiana de nuestros habitantes, aumenta su potencialidad para generar desordenes adictivos, lesionando objetivos personales, vocacionales y familiares, socavando día a día la calidad de vida y la salud poblacional (las afectaciones a la salud pública no son las únicas, también abundante bibliografía profundiza en los problemas vinculados al lavado de activos y los juegos de azar)¹.

Con este proyecto de ley no pretendemos afectar derechos no delegados por los Estados provinciales al gobierno federal. Como sostiene el artículo 75 inciso 18, conocido como la cláusula del progreso, corresponde al Congreso "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias". A su vez, el inciso 19 manda al Congreso "proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social". En el mismo sentido el art. 26 de la Convención Americana de Derechos

¹ MOLINARI, Lina Hebe. *Modelo de gestión para la prevención del lavado de activos en el sector de juegos de azar*. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61141>

Humanos -de raigambre constitucional según el art. 75 inc. 22- obliga al Estado Argentino a dar progresividad a los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, el inciso 32 del artículo 75 establece que corresponde al Congreso hacer todas las leyes que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

Si bien el poder de policía es uno de los atributos no delegados genéricamente por las provincias, su ejercicio también corresponde al Gobierno Nacional, puesto que el inciso 18 del artículo 75 le otorga al Congreso de la Nación la potestad implícita del poder de policía nacional priorizando el interés general por sobre el particular, siempre y cuando sea en cumplimiento de los fines del progreso.

Como sostiene Linares Quintana, el poder de policía tiene por finalidad asegurar la libertad de todos, la armonía social, la seguridad pública, el orden público, la moralidad, la salud y el bienestar general mediante normas jurídicas acordes con la Constitución que establecen limitaciones razonables a las libertades individuales que, de todos modos, no pueden alterar ni desconocer.

La normativa constitucional anteriormente citada es de una amplitud manifiesta y engloba en su enunciado una temática que, sin carácter taxativo, equivale a los contenidos del bien común y de lo que hoy se denomina desarrollo.

En este orden de ideas, siguiendo a Bidart Campos, promover lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de "todas las provincias", y al progreso de la ilustración, abarca aspectos materiales y culturales, a tono con las grandes pautas del preámbulo. Además, la extensión del progreso y del bienestar a "todas las provincias" otorga a la cláusula una dimensión territorial y social que abarca a la integridad geográfica y poblacional de todo el estado sin exclusiones ni marginaciones dentro de la federación.

A tenor del art. 125 de la Constitución, todo este cúmulo de competencias es concurrente con las provincias, que pueden hacer lo mismo en sus respectivas jurisdicciones locales.

En cuanto a los antecedentes provinciales que podemos hallar se encuentra lo manifestado por la Corte Suprema de la Provincia de Santa Fe: "[...] la doctrina habla de "poderes concurrentes" o "gestión concurrente" o "facultades concurrentes" para significar que, en determinados casos, ciertos poderes pueden ser indiferentemente ejercidos por la Nación o por las provincias dada la armonía de conjunto, la unidad de fines y concordancia de propósitos que supone nuestro régimen de gobierno.

Esto es precisamente lo que acontece en materia de policía sanitaria, ya que cuando el elemento nocivo que se intenta desterrar puede expandirse más allá de una frontera

territorial es indiscutible la concurrencia o intervención de la jurisdicción nacional. Los fundamentos de esta intervención policial respecto al bienestar y la salud de los individuos pueden sustentarse además de los principios implícitos de la convivencia argentina, en la cláusula económica del progreso (art. 67, inc. 16 C.N.), mientras que si incide en la intervención sanitaria o vegetal su sustento se encuentra en el artículo 67 inciso 12 Constitución Nacional. En la primera el bien jurídico es la vida física de los habitantes y toda la colectividad; en la segunda el bien jurídico es el objeto o el bien motivo de la actividad comercial con proyecciones para toda la Nación (cfr. Fiorini, Bartolomé, "Manuel de Derecho Administrativo", segunda parte, La Ley, 1968, pág. 710).

En consecuencia, puede plantearse la cuestión consistente en determinar cuál es la solución aplicable cuando se opera una superposición jurisdiccional del poder de policía provincial y nacional. Gregorio Badeni sostiene que en cada caso concreto corresponderá verificar si el ejercicio del poder de policía está destinado a satisfacer una necesidad genérica del país o un interés esencialmente local. Si la necesidad se relaciona con el bien común de toda la población, y presenta características uniformes en todo el país, el ejercicio del poder de policía de la Nación se extiende al ámbito provincial y excluye al poder de policía local.

El constitucionalista Bidart Campos afirma que la Corte ha entendido que el poder de policía amplio, que en orden al bien común limita los derechos, es de competencia federal. La Corte también ha entendido que es de competencia provincial el poder de policía estricto que limita los derechos en orden a la salubridad, moralidad y seguridad públicas, pero que cada vez que en el orden federal y con relación al bien común de toda la población argentina es necesario limitar los derechos por razones de salubridad, moralidad y seguridad públicas, la competencia es federal

Este proyecto de ley tiene por objeto promover el bienestar general en todo el país satisfaciendo una necesidad común a la población de todo el territorio argentino. Legislamos sobre conductas que implican graves riesgos y perjuicios concretos a sectores sociales vulnerables como consecuencia de una pobreza estructural. La industria del juego tal como funciona en la Argentina de hoy perjudica principalmente a los sectores más desprotegidos, pero es un problema de salud pública que no distingue clases sociales.

Por lo tanto, la situación que se nos plantea es la siguiente: o dejamos que el negocio del juego continúe avanzando sin límites, perjudicando a los más débiles en un marco de total descoordinación nacional, o intentamos fijar ciertas políticas en miras al bienestar general, protegiendo la salud de nuestros habitantes estableciendo una regulación única, por lo menos en sus aspectos fundamentales. Cabe recordar que cuanto más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor podrá ser la medida de la reglamentación. En caso de conflicto entre valores

jurídicos contrapuestos, no es dudosa la preferencia del que tiene mayor jerarquía social (CSJN, Fallos, 255:330).

Respecto al criterio con que debe ser interpretada la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmó que esa interpretación debe hacerse "de manera que sus limitaciones no lleguen a trabar el eficaz ejercicio de los poderes atribuidos al Estado a efecto del cumplimiento de sus fines del modo más beneficioso para la comunidad, por lo que se ha reconocido de antiguo la facultad de aquél para intervenir por vía de reglamentación en el ejercicio de ciertas industrias y actividades a efectos de restringirlo o encauzarlo en la medida que lo exijan la defensa y el afianzamiento de la salud, la moral, el orden público y aun los intereses económicos de la colectividad" (CSJN, Fallos, 199:483).

Cabe recordar además que siempre que un precepto o sentencia de autoridad provincial, más allá de versar sobre tópicos no delegados, sea cuestionado en pleito por importar el ejercicio de facultades reservadas cuyo uso haya sido prohibido por el Congreso federal a través de las cláusulas del progreso -o devenga incompatible con precepto dado en virtud de esta cláusula o de las del comercio o de los poderes implícitos- será susceptible de ser invalidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La Corte, en lo que atañe a las facultades del Congreso en virtud de la "cláusula del progreso" consagrada por nuestra Ley Fundamental, sostuvo lo siguiente: "[...] Que esta Corte ha sostenido en el precedente "Bredston" que el poder del Congreso de la Nación emanado de la "cláusula del progreso", puede en principio ser ejercido de manera concurrente con el "poder de policía" de las provincias. Sin embargo, este poder provincial es "desplazado" cuando su ejercicio se oponga a la legislación nacional dictada con base en la "cláusula del progreso".

"[...] Esta Corte ha establecido, a través de una extensa línea de sentencias, que la "cláusula del progreso" otorga amplios poderes al Congreso de la Nación (Fallos: 68:227, pág. 235, párrafo 6°); entre ellos se encuentra la potestad de ejercer ciertas competencias, que, habitualmente, se consideran incluidas en el "poder de policía" provincial, previsto en el art. 121 y siguientes de la Constitución Nacional.

Así, este Tribunal entendió que el Congreso de la Nación tiene competencia, por imperio de la "cláusula del progreso", para eximir el pago de impuestos provinciales a ciertos ferrocarriles (conf. caso "Ferrocarril Central Argentino c/ la Provincia de Santa Fe", registrado en Fallos 68:227 -año 1897-). Posteriormente, esta Corte extendió el holding de dicho precedente a los tributos municipales. Y, así, sostuvo que el Congreso también puede, con base en la "cláusula del progreso", eximir el pago de tributos municipales a determinados ferrocarriles (conf. caso "Ferrocarril Central Argentino contra la Municipalidad del Rosario", registrado en Fallos: 104:73 -año 1902-)."



2020 “Año del General Manuel Belgrano”

Por los motivos expuestos, consideramos necesario el establecimiento de presupuestos mínimos que posibiliten un criterio unívoco en todo el territorio nacional sobre las zonas idóneas para el ejercicio de la industria del juego de azar. No se trata de inmiscuirse en potestades sobre los requisitos que cada jurisdicción provincial o local fije para autorizar su funcionamiento, sino determinar los ámbitos espaciales y temporales idóneos para el desarrollo de juegos de azar que no afecten la salud pública y que eviten la adicción. Luego, será potestad de la autoridad de aplicación junto con las provincias y con la Ciudad de Buenos Aires la determinación concreta del lugar en el que la sala de juego de azar será situada.

Por ello, con el fin de disminuir los factores de riesgo que favorecen el desarrollo de la ludopatía y preservar la salud y la integridad psicofísica de todos los habitantes del territorio argentino, este proyecto propone:

-Prohibición de la publicidad:

Prohibir la publicidad, promoción y patrocinio de juegos de azar, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación.

-Limitaciones de carácter espacial, temporal y horaria:

Prohibir las salas de juego de azar en los centros urbanos.

Limitar la instalación de las salas de juegos de azar sólo a las zonas turísticas declaradas aptas para el juego por la autoridad de aplicación en acuerdo con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Limitar el funcionamiento de las salas de juego a los días sábado, domingo, feriados y no laborables, salvo en las temporadas vacacionales de verano e invierno, conforme el cronograma que establezca anualmente la autoridad de aplicación.

Fijar una franja horaria para la actividad de las salas que vaya entre las 18 h y las 24 h los días de semana, y entre las 16 h y las 3 h los días sábado, domingo, feriados y no laborables.

Limitar posibles diseños de interiorismo que tiendan a generar confusiones temporales o sensación de nocturnidad artificial. Asimismo limitar beneficios o expendios gratuitos de comida o bebida que incentive la permanencia de los clientes y puedan afectar la libre voluntad.

-Restricciones respecto a los cajeros automáticos y tarjetas de crédito y débito:

Prohibir la instalación y funcionamiento de cajeros automáticos bancarios y/o máquinas expendedoras de dinero y/o espacios donde se realicen transacciones con divisas



2020 “Año del General Manuel Belgrano”

y/o actividades relacionadas con préstamos pignoraticios de dinero contra entrega de documentos, cheques o empeño de bienes, en el interior de las salas de juegos de azar.

Extender dicha prohibición a un radio mínimo de quinientos (500) metros del lugar donde estén ubicadas las salas.

-Sanciones:

Establecer una pena de 1 a 4 años de prisión al que, por sí, a través de terceros o en nombre de otra persona física o jurídica organizare, instalare o explotare juegos de azar violando las limitaciones espaciales, temporales u horarias establecidas en la presente ley, como así también al que publicitare o promocionare juegos de azar en los casos no permitidos por la presente ley o violare las prohibiciones establecidas en los artículos 11 y 12.

Por último, mencionar que diversos países han avanzado en restricciones similares a las que proponemos en el presente proyecto. La *Gambling Commission* (organismo encargado de controlar los juegos de azar en Gran Bretaña) anunció la prohibición de tarjetas de crédito para poder apostar, la cual entrará en vigor a partir de abril del 2020. España está avanzando en el mismo camino, igual que abundante legislación y recomendaciones de la Unión Europea².

Por todo lo expuesto, solicitamos la aprobación del presente proyecto.

² Consejo de la Unión Europea. “Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states”. 3057th COMPETITIVENESS (Internal Market, Industry, Research and Space) Council meeting. Brussels, 10 December 2010. “Conclusiones relativas a los juegos de azar y las apuestas en los Estados miembro de la Unión Europea”. (Consejo de Europa - <https://www.consilium.europa.eu>). COM (2011) 128 final, 24 de marzo 2011. “Libro Verde de la Comisión Europea sobre el juego en línea en el mercado interior”. (Comisión Europea - <http://ec.europa.eu/>). COM (2012) 596 final, 23 octubre 2012. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea”. (Comisión Europea - <http://ec.europa.eu/>). European Commission. Final Study Report MARKT/2013/094/E3/ST/OP. “Study on the role of regulators for online gambling: authorization, supervision and enforcement”. 2014. Estudio sobre el rol de los reguladores para el juego online: autorización, supervisión y cumplimiento. (Comisión Europea - <http://ec.europa.eu/>). “Cooperation Arrangement between the gambling regulatory authorities of the EEA Member States concerning online gambling services”. 27 November 2015. Acuerdo de cooperación entre las autoridades reguladoras del juego de los Estados miembro del AEE relativo a los servicios de juego online. (Comisión Europea - <http://ec.europa.eu/>).