



PARLAMENTO

DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1605 de 2023

Carpeta Nº 2464 de 2008

Comisión Especial de Adicciones

LUDOPATÍA O ADICCIÓN A LOS JUEGOS DE AZAR

Normas para su prevención

Delegación de la Cámara Uruguaya de Entretenimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 7 de noviembre de 2023
(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Luis Gallo Cantera.

Miembros: Señores Representantes María Fajardo Rieiro, Nazmi Camargo Bulmini,
Verónica Mato, Agustín Mazzini y Nibia Reisch.

Invitados: Por la Cámara Uruguaya de Entretenimiento (CUDE) Cdr. Jorge
Enriquez, Dr. Gerardo Dibbern, señores Carlos Triunfo y Javier Barbeito.

Secretaria: Señora María Elena Morán.

Prosecretaria: Señora Joseline Rattaro.

==||==

SEÑOR PRESIDENTE (Luis Gallo Cantera).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Cámara Uruguaya de Entretenimiento (CUDE), integrada por el contador Jorge Enríquez; el doctor Gerardo Dibbern, y los señores Carlos Triunfo y Javier Barbeito.

Como saben, la Comisión está considerando un viejo proyecto de ley referido a la ludopatía y a la adicción compulsiva de los juegos de azar. El aporte de ustedes siempre es bueno a los efectos de mejorar y profundizar esta iniciativa.

La idea de la Comisión es la siguiente. Dado que es un viejo proyecto y que hay que hacerle modificaciones sustantivas -a lo largo de este año hemos recibido a varias delegaciones-, les diría que estamos lejos del momento de su aprobación puesto que habría que reestructurarlo, reescribirlo. Quiero que se vayan con la tranquilidad de que este año no se va a aprobar. Si de futuro se aprobara un proyecto, sería absolutamente distinto a este, puesto que se tomaría en cuenta la opinión de todos los actores.

SEÑOR DIBBERN (Gerardo).- Somos representantes de CUDE (Cámara Uruguaya de Entretenimiento), que nuclear a cuarenta y dos empresas nacionales que se dedican básicamente a la fabricación y explotación comercial de las tragamonedas, *pool*, futbolitos y rocolas, es decir, a todo ese grupo de entretenimiento.

Nuestra presencia, fundamentalmente, es para fijar la posición de nuestra Cámara porque sabemos que ya concurrieron autoridades de la Dirección General de Casinos. Por lo tanto, queremos hacer algunas puntualizaciones respecto de lo que nosotros entendemos que es una visión equivocada e inexacta de la Dirección. Por supuesto, también queremos hablar -sobre el final- respecto a las adicciones en general, que es básicamente a lo que se dedica esta Comisión.

Sabemos que hay una importante posibilidad de que se presente un proyecto de ley para regular las máquinas tragamonedas. Entonces, como diputados, ya se pueden ir empapando un poco del tema cuando el proyecto se presente. Nuestra aspiración es que ingrese a la Cámara a fin de año o durante el año próximo.

Lo primero que quiero decir es que la explotación comercial de las máquinas tragamonedas barriales en el Uruguay es totalmente lícita y legal por cuanto así lo ha determinado la Justicia. En un país democrático republicano como el nuestro solo el Poder Judicial puede determinar si una actividad comercial -en este caso- es lícita o ilícita.

Desde 2004 -cuando se fundó nuestra asociación- hasta la fecha hemos ganado cincuenta y ocho juicios contra la Dirección de Casinos. Ella hacía las denuncias porque entendía que la actividad era ilícita. La Dirección de Casinos se basa en dos premisas totalmente equivocadas. La primera es que estaría vigente la Ley Nº 1.595, de 1882, y la segunda, que hay un principio general de ilegalidad con relación a todos los juegos.

La Ley Nº 1.595, de 1882, fue derogada expresamente por el primer Código Penal patrio de 1889, algo que ya reiteramos en diferentes comisiones del Parlamento Nacional. No quiero poner ningún adjetivo, pero entendemos que hay una omisión deliberada por parte de la Dirección de Casinos en no brindar esta información. El último artículo del Código Penal de 1889 -luego vamos a dejar a la Comisión copia de todos los materiales-, dice:

"Título Final
De la observancia de este Código
Artículo 417

Quedan derogadas todas las leyes y disposiciones penales que han regido hasta ahora en la República, sobre los delitos y faltas de que trata el presente Código".

Justamente, el "presente Código" trata como falta los juegos de azar, pero no los prohíbe. Tanto no los prohíbe, que dice que es una falta contra la moral y las buenas costumbres.

Hace bastantes años me tomé el trabajo de venir a la preciosa biblioteca del Palacio para ver las versiones taquigráficas de aquella época, de fines del siglo XIX, cuando trataban este tema. Precisamente, no se prohibía el juego, pero se lo veía como una falta moral. ¿Por qué? Porque en aquella época mediaba un apretón de manos para jugar a la taba o a las cartas. Pero ¿qué pasaba? Se obligaban -por ese juego-, tal vez, a perder cientos de cabezas de ganado o cientos de hectáreas. Entonces, como era otra época -lo que más cambiaron fueron la moral y las costumbres-, el Estado veía como inmoral que se dejara a una familia desamparada porque esa persona se jugaba el capital.

Justamente, el bien jurídico tutelado es la moral y las buenas costumbres, algo que cambió radicalmente. Aunque la ley estuviera vigente -como dice la Dirección de Casinos-, sería casi inaplicable. Fuera de ello, según lo establecido en el artículo 417 del Código de 1889, la ley quedó expresamente derogada. Si ello no fuera suficiente -es más que suficiente; por eso se han ganado todos los juicios-, después del Código de 1889 se aprobó el de 1932. El Código Penal de 1932 deroga tácitamente el de 1889, y también refiere a las faltas de juegos de azar. Habla de quien contravenciona las leyes. O sea que debería haber una ley anterior que tipificara la conducta como delictiva.

Por otra parte -sin perjuicio de que la ley está derogada-, los abogados y los funcionarios de la Dirección de Casinos dicen que la norma establecía un principio de ilicitud de todos los juegos. Por lo que dije hoy respecto a que el Código ya lo trata como una falta, no se puede hablar de ilicitud de todos los juegos. Debemos entender algunas cosas. El principio de ilicitud no es de recibo en una democracia. Uno no puede decir que hay una actividad ilícita *a priori*, porque ese sería un principio totalitario, casi fascista. Lo que existe es el principio de libertad de realizar una actividad. Y cuando esa actividad va en contra de los intereses generales se limita a través de una ley general. Entonces, el principio siempre es el de legalidad y libertad. En la democracia no existe el principio de ilicitud. Es más: no puede existir el principio de ilicitud cuando hay leyes específicas que prohíben los juegos. ¿Qué razón tendría que hubiese leyes específicas que prohibieran los juegos si todos, por el principio de ilicitud -como dice la Dirección de Casinos-, están prohibidos? Sería un contrasentido.

Por ejemplo, la Ley Nº 17.515 prohíbe los juegos de azar en los prostíbulos. La Ley Nº 5.657 prohíbe las apuestas en las corridas de toros y en las riñas de gallos. La Ley Nº 17.243 prohíbe el juego de la mosqueta. Hay leyes específicas que prohíben determinados juegos. No es que todos los juegos son ilícitos, como dice la Dirección de Casinos.

Si fuera cierto que existe un principio de ilicitud no tendrían razón de ser estas leyes -¡claramente!, porque el principio general -reitero- es el de la libertad y tiene que haber una ley que prohíba esa conducta por diferentes intereses: en la mosqueta porque hay engaño, en los que involucran animales por el maltrato, etcétera. Eso fue lo que entendió

el legislador. Entonces, no se puede decir ni que la ley esté vigente ni que el principio de ilicitud sea de recibo en nuestro Derecho.

Otro tema que no es menor es que el Código Civil, en su artículo 2160 y siguientes, entre los contratos aleatorios regula el juego de azar. Entonces, ¿cómo puede ser que la Dirección de Casinos diga que estamos hablando de una actividad ilícita cuando el Código Civil lo regula como un juego aleatorio? ¡Es totalmente sin sentido! Por ello, hemos ganado todos los juicios hasta la fecha en contra de la Dirección de Casinos.

Como hablamos del principio de libertad, las personas pueden realizar todo aquello que no está prohibido por la ley. Sin embargo, el Estado se rige por el principio de especialidad. O sea que el Estado puede realizar todo tipo de actividades, siempre y cuando tenga una autorización del Poder Legislativo, esto es, fuera de las actividades esenciales y básicas, que son la función legislativa, judicial y administrativa. Por ejemplo, el Estado uruguayo puede tener una fábrica de lavar ropa, una fábrica de autos o un casino. Sin embargo, para desarrollar esas actividades económicas necesita una ley formal y material emanada de esta Casa que autorice al Poder Ejecutivo a realizarlas.

Una práctica correcta legislativa, por ejemplo, es la Ley N° 13.921, que dice:

"El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

Decretan:

'Artículo 1°.- Facúltase al Poder Ejecutivo para explotar directamente juegos de azar en ocho Casinos instalados, o a instalar, en los departamentos de Maldonado, Rocha, Colonia, Rivera, Canelones y en la Zona Termal del Noroeste de la República'".

Así es cómo funciona la separación de Poderes, y es lo que establece la Constitución. Digo esto porque hay muchas salas de casinos -la de Minas, la de Cerro Largo, la de Durazno- que no tienen autorización de parte del Legislativo. Por lo tanto, son salas que se abrieron solo por decreto. Quiere decir que la Dirección de Casinos abre salas autorizándose a sí misma, estando de los dos lados del mostrador, y sin autorización del Poder Legislativo. La conclusión es muy lógica: las únicas máquinas ilegales en el Uruguay son algunas de las que explota la Dirección General de Casinos en el territorio uruguayo porque son salas abiertas sin autorización del Poder Legislativo.

Otro tema -creo que quedó meridianamente clara nuestra posición- refiere a esta Comisión de adicciones. El tema de las adicciones es muy importante, pero la ludopatía no es generada básicamente por las máquinas tragamonedas. Lo que genera la ludopatía es el ambiente, el lugar donde está la máquina. ¿Qué pasa? Cuando uno entra en un casino, luego de cierto tiempo, no sabe si es de día o de noche. No hay relojes. Es un ambiente de fantasía, de ensueño. Uno entra allí y está fuera de la realidad. Hay unas alfombras espectaculares. Es más, no lo dejan ni moverse de la máquina porque vienen y le sirven comida o un trago para que siga jugando. Todo ese entorno es lo que genera la ludopatía y no la máquina en sí.

La diferencia sustantiva entre las máquinas de CUDE y las de la Dirección de Casinos es el lugar donde se encuentran. Entonces, no se puede comparar una máquina como las de CUDE, en el interior -Vichadero, Mariscal, Ombúes de Lavalle-, con las de la Dirección de Casinos. Nuestras máquinas están en un bar, la persona juega, pero hay luz, un televisor, un partido de fútbol. La persona se levanta y consume una picada, se come una milanesa, se toma un café o un *whisky*, pero no está todo el rato frente a la máquina jugando, sino que hay todo un entorno que la lleva a no estar dependiendo y

100 % enfocado en el juego. ¡Y ni qué hablar de los horarios! Cualquiera de estos bares o cantinas cierran a las doce de la noche. No sucede lo mismo con el horario extendido de los casinos.

¡Ni qué hablar -lo dijimos y lo denunciemos en su momento- sobre que los cajeros automáticos estén en la puerta de las salas de máquinas de los casinos del Estado! ¡Es increíble! Hay un doble discurso y una hipocresía total porque la Dirección de Casinos no puede decir que quiere controlar la ludopatía y hacer actividades proactivas al respecto sin tomar una medida tan sencilla como sacar el cajero automático de la puerta. ¡Es algo increíble! En ninguno de los bares, cantinas o boliches en los que hay máquinas tragamonedas de CUDE hay un cajero automático. ¡En ningún local que les señalé hay un cajero automático en la puerta! Solo hay en las salas de la Dirección General de Casinos o en los negocios mixtos del Estado con particulares, aunque ya sabemos que son todas empresas extranjeras.

Entonces, las medidas para tomar -ni siquiera tendrían que pasar por el Legislativo y deberían ser un compromiso de la Dirección de Casinos-, serían decir: "Vamos a limitar el horario de los casinos y a sacar los cajeros automáticos".

Algo que también podría hacerse refiere a aspectos tecnológicos. Hoy en día, si la persona está más de media hora -por decir algo-, la máquina puede controlar el tiempo y hasta resetearse o apagarse y dar una advertencia a la persona diciéndole que hace más de treinta minutos que está frente a la máquina jugando. Estas tres medidas son absolutamente sencillas de implementar. En realidad, la Dirección de Casinos ya las podría haber instrumentado desde hace años porque la tecnología existe, porque se pueden sacar los cajeros automáticos y porque se puede limitar el horario.

Generalmente, en el colectivo se dice: "Las maquinitas tragamonedas son las peligrosas; son las malas; son las que no están controladas; son las que generan ludopatía; son las que no pagan los premios". Siempre se dice eso, o que juegan los menores. Ese es otro argumento que se esgrime, pero para nada es así. Hay un control total y absoluto de las máquinas por parte del INAU. Se paga al INAU una planilla de control anual; los inspectores van a cualquier hora del día o de la noche y controlan que los menores no jueguen, lo cual es muy importante. Esto se hace en toda el área metropolitana e, incluso, en el interior; hace controles muy efectivos. Por supuesto, han puesto multas en algunos locales en los que han visto jugar menores. Entendemos que eso está muy bien; hay un control importante por parte del INAU con respecto a las tragamonedas y a la actividad de las máquinas de CUDE.

Esto es lo que queríamos decir. Sabemos que están con mucho trabajo y que han venido otras delegaciones, pero queríamos dejar asentada la posición de la legalidad y de todas las medidas sencillas que se podrían haber tomado hasta ahora por parte de la Dirección General de Casinos.

SEÑOR ENRÍQUEZ (Jorge).- Quiero agregar que todos nuestros integrantes están anotados en la Dirección General Impositiva y pagan impuestos; sobre todo, mucho por el impuesto al patrimonio. O sea, no sé de donde sale la ilicitud. Si la Dirección General Impositiva lo acepta y el Ministerio de Economía también lo acepta, por algo es.

Por otro lado, nosotros tenemos un convenio con un grupo de psicólogos, que son aproximadamente 700, con un número que maneja el psicólogo Delgado, al cual puede llamar aquel que necesita ayuda y lo van a atender inmediatamente. Eso va a costo nuestro.

SEÑORA REPRESENTANTE CAMARGO BULMINI (Nazmi).- Bienvenidos. Es un gusto recibirlos.

Quiero decir que fueron muy claros en lo que sumaron a lo que venimos estudiando y a las delegaciones que venimos recibiendo.

Sobre las medidas que puntualizaron que debería tomar el Casino, también nos habló la delegación anterior. Precisamente, una de las preguntas que hice fue acerca de la posibilidad de una alerta de la cantidad de tiempo que la persona pasa frente a esa máquina. Si no me equivoco, nos dijeron que no era posible; ahora me dicen que sí. La verdad, es algo que voy a tener en cuenta.

Hay cuestiones acerca de las que uno no tiene conocimiento y no se da cuenta, pero el tema de que haya la misma iluminación todo el día en los casinos, de que no nos demos cuenta si es de día o de noche son cosas que realmente hay que tener en cuenta. Son medidas sencillas y, tal vez, se podrían tomar.

Todo este tema de la ludopatía es preocupante, pero creo que la mayoría de nosotros empezamos a verlo o estudiarlo acá, en esta Comisión; no era un tema que manejáramos.

Agradecemos mucho todos los aportes que han hecho.

SEÑOR ENRÍQUEZ (Jorge).- Quiero agregar que, además, ofrecimos a la Dirección General Impositiva que se integren las máquinas -eso lo podemos hacer- para que determine los juegos y los premios. De esa forma, la diferencia de lo que entra por juego y de lo que sale se puede calcular perfectamente. Con *software* se puede hacer muchísima cosa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos tomado nota de algunas de las cuestiones que más o menos conocíamos.

La idea de la Comisión no era profundizar en el tema de los juegos de azar, sino más bien en el aspecto sanitario y de prevención del problema que tiene el Uruguay con la ludopatía, que cada vez se ve más. Hay un número altísimo de suicidios; no quiere decir que esté atado a esto, pero la ludopatía contribuye a tomar decisiones drásticas. En ese sentido, nos parecía bueno retomar aquel viejo proyecto del legislador Novales.

Vimos que es un tema complejo y que la Comisión no estaba preparada. A través del tema de la ludopatía empezamos a notar que hay otros aspectos que hoy quedaron expresamente claros, como temas jurídicos y de competencias. Para tratar estos temas concretos que ustedes plantearon, diría que ni hace falta una ley. Con las normas jurídicas que tiene el país hoy se podrían resolver, no se precisa crear una nueva ley. Sí tenemos que seguir trabajando.

Queremos felicitarlos por el trabajo. Obviamente, acá nadie trabaja gratis, pero creo que es importante el aspecto social que ustedes le han puesto.

El aspecto impositivo también es muy importante. Sé que han trabajado en el tema de que uno está jugando en una máquina y está aportando directamente. Me han comentado que hasta se puede sincronizar esta máquina con la DGI. "Da tanto de impuesto y tengo que pagar eso"; no hay manera de evadir impuestos.

También está todo lo vinculado con la prevención; imagino todo lo que se puede hacer con los adelantos tecnológicos, como, por ejemplo, estar cara a cara con la máquina y configurarla para que se apague o te avise en media hora. Me parece que no debe ser tan complicado en este momento.

Son medidas que se pueden tomar sin ley. Tomamos nota de los apuntes.

Además, hay muchas de las cosas que ustedes decían que siempre venimos diciendo. La Banca de Quinielas es otra gran interrogante; tiene el título de que está a favor de la prevención de la ludopatía, pero hace propaganda para que uno juegue.

Hay un montón de cuestiones; vimos lo problemático que es abordar este tema solamente desde el punto de vista sanitario. Entonces, la Comisión está viendo para abordar las diferentes áreas en otro momento. Tal vez, por la problemática que tenemos y por la cantidad de proyectos que la Comisión tiene pendientes de aprobación, este año no sea el más adecuado para abordar este tema.

Quedamos a las órdenes. Si en algún momento retomamos este tema, los volveremos a convocar.

Solicitamos que nos dejen la documentación.

(Se retira la delegación de la Cámara Uruguaya de Entretenimiento, CUDE)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

≠