



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de:

LEY

Capítulo I. Objeto y Definiciones.

ARTÍCULO 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias de Juegos de Azar en el ámbito territorial de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 2º. Definiciones: A los efectos de la presente ley se considera como:

a) "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 valuales 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, elementos o apuestas de cualquier tipo y tecnología, a través de competiciones de cualquier naturaleza. Queda comprendida la Lotería, Casino, Bingo, Quiniela, máquinas electrónicas de Juegos de Azar, la actividad hípica en general y cualquier otra modalidad lúdica existente o que pudiera crearse.

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

c) "Ludopatía" al trastorno de la personalidad cuyo rasgo principal es la imposibilidad de controlar el impulso de apostar en Juegos de Azar, enfermedad reconocida como tal por la Organización Mundial de la Salud.

Capítulo II. Prevención y Asistencia Integral de la Ludopatía.

ARTÍCULO 3º. Creación: Créase un programa para la prevención y asistencia integral de la Ludopatía. Este debe articularse con los programas que se encuentren en vigencia o los que en el futuro se reglamenten.

Artículo 4. Funciones: Serán funciones del programa para la prevención y asistencia integral de la Ludopatía:



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

a) Desarrollar dispositivos adecuados de abordaje psicológico y social de las personas que padezcan Ludopatía, de manera integrada con la oferta existente en salud mental y adicciones. El mismo deberá respetar la autonomía de las personas, su singularidad, garantizando la gratuidad y accesibilidad simple y voluntaria. Sólo se admitirán tratamientos obligatorios con la debida orden judicial.

b) Desarrollar planes de capacitación y actualización profesional.

c) Coordinar con el Ministerio de Salud la inclusión en los mapas de relevamiento de información sanitaria, de la prevalencia e incidencia de la Ludopatía, con la discriminación por grupo etario, sexo, situación social, y todas aquellas variables que se consideren significativas para el estudio de la problemática.

d) Promover un plan de investigación de la Ludopatía integrado a los proyectos de investigación en el área de salud mental y adicciones, con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y las Universidades con competencia en la temática.

e) Desarrollar un programa de difusión pública tendiente a prevenir la Ludopatía e informar la forma de acceso a la consultas, incluyendo la habilitación de una línea telefónica gratuita.

ARTÍCULO 5°. Atención en el sistema hospitalario: Todo sistema hospitalario de carácter público deberá contar con personal capacitado para atender la Ludopatía y ofrecer tratamientos integrales de acuerdo a la problemática, debiendo implementarse cursos de capacitación y actualización profesional, pudiendo celebrar convenios a los efectos académicos.

ARTÍCULO 6°. Obligatoriedad de la cobertura: El Instituto de Obra Médico Asistencial (I.O.M.A.) incorporará a su Programa Médico Obligatorio la cobertura integral de los diversos tratamientos destinados a superar la Ludopatía.

Capítulo III. Registro de personas que padecen Ludopatía de
la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 7°. Creación: Créase el "Registro de personas que padecen Ludopatía de la Provincia de Buenos Aires".

ARTÍCULO 8°. Objetivo: El Registro tiene por objeto recoger los datos de las personas que padecen Ludopatía y ejercer funciones de control y procesamiento de los datos mencionados, con la finalidad de restringirles el acceso a las Salas de Juego de Azar.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

ARTÍCULO 9°. Soporte: El Registro deberá ser efectuado en soporte electrónico, adoptando todas las medidas necesarias para asegurar la conservación e inalterabilidad de los datos.

ARTÍCULO 10°. Inclusión: La inclusión en el Registro debe ser realizada por propia petición del interesado y tendrá carácter irrevocable.

ARTÍCULO 11°. Obligatoriedad: El Registro remitirá a las Salas de Juegos de Azar el listado de las personas que lo integran. Las Salas de Juegos de Azar existentes y a crearse en la Provincia de Buenos Aires están obligadas a tomar las medidas necesarias para no permitir el ingreso de esas personas.

ARTÍCULO 12°. Limitación temporal: La permanencia en el Registro tendrá una duración de cinco (5) años. Transcurrido dicho plazo, podrá solicitarse nuevamente la inclusión, en los términos del artículo 10.

ARTÍCULO 13°. Confidencialidad: El Registro es confidencial y no podrá ser usado con fines diferentes a los dispuestos en la presente ley. Todas las personas que accedieren a la nómina de personas incluidas, en razón de su profesión o trabajo, deberán guardar estricto secreto sobre el mismo.

ARTÍCULO 14°. Prohibición de acceso. Queda prohibido el acceso a todas las Salas de Juegos de Azar existentes y a crearse en la Provincia de Buenos Aires de aquellas personas incluidas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de la Provincia de Buenos Aires, con los alcances previstos en la Ley n° 13.074.

Capítulo IV. Prevención y Promoción.

ARTÍCULO 15°. Leyendas: Todas las Salas de Juego de Azar deben exhibir en su entrada y en cada mostrador de venta de fichas o unidades de apuesta un cartel bien visible con la leyenda: "El juego compulsivo es un problema de salud", en el cual debe exhibirse el número de la línea telefónica gratuita que debe ofrecer la Provincia de Buenos Aires acorde a lo normado en el artículo 4 inciso e) de la presente norma. Los tickets de entrada a las Salas de Juegos de Azar debe contener la misma leyenda con la exhibición de línea telefónica.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

ARTÍCULO 16°. Tamaño de las Leyendas: El cartel referido en el artículo precedente debe ser por lo menos de un tamaño equivalente al veinticinco por ciento (25%) del tamaño de la puerta, mostrador o ticket al que acompaña.

ARTÍCULO 17°. "Día sin juego": Establécese un día al año como el "Día sin juego". En la semana del "Día Sin Juego" deberán organizarse actividades dirigidas a difundir medidas de prevención, información acerca de los síntomas de la Ludopatía y los lugares donde se presta asistencia y contención a las personas que la padecen.

Capítulo V. Cajeros Automáticos.

ARTÍCULO 18°. Cajeros Automáticos: Queda prohibida en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires la instalación de cajeros automáticos en las Salas de Juego de Azar.

Capítulo VI. Sanciones.

ARTÍCULO 19°. En el supuesto de incumplimiento a lo establecido en la presente ley, la autoridad de contralor y fiscalización de los establecimientos mencionados en el artículo 2 inciso b) de esta ley les impondrá las siguientes sanciones, sin perjuicio de las que correspondan por aplicación de otras normas:

- a) Apercibimiento;
- b) Multas;
- c) Clausura del establecimiento.

Capítulo VII. Disposiciones Complementarias.

ARTÍCULO 20°. Autorízase al Directorio del Instituto de Obra Médico Asistencial (I.O.M.A.) a efectuar las adecuaciones que resulten necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la presente norma.

ARTÍCULO 21°. La presente ley deberá ser reglamentada en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días a partir de su promulgación.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

ARTÍCULO 22°. Invitase a los municipios a establecer el límite de horario para el funcionamiento de las Salas de Juego de Azar entre las 18 y las 04 horas.

ARTÍCULO 23°. Derogase toda norma que se oponga a la presente.

ARTÍCULO 24°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.


Dip. WALTER MARTELLO
Presidente de Bloque
Bloque Coalición Cívica - Ari
H. C. de Diputados Prov. Bs. As.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

FUNDAMENTOS

El objeto de la presente iniciativa es proteger los derechos de las personas consumidoras y usuarias de Juegos de Azar en la Provincia de Buenos Aires.

Al abordar esta temática resulta menester mencionar la ludopatía. Este trastorno del comportamiento, entendido como la expresión de la psicología del individuo, consiste en la pérdida de control en relación con un Juego de Azar o más. Puede incidir en las dificultades que supone para el individuo dejar de jugar cuando está apostando, o en las que surgen para mantenerse sin apostar definitivamente en aquel juego o en otros. En la mayoría de los casos estas dificultades siguen un modelo adictivo, tanto en la manera en como se adquiere o mantiene el trastorno, como en las distorsiones de pensamiento, emocionales y comunicacionales que provoca.

La Organización Mundial de la Salud y sus organizaciones asociadas la reconocen desde 1992 como una “enfermedad o trastorno mental” (ICE-10, Manual de Clasificación de Enfermedades Mentales de la OMS). Incluso, ya había sido identificada de forma similar desde el año 1980 por la Asociación Americana de Psiquiatría (APA) en su “Manual Diagnóstico y Estadístico de Trastornos Mentales”.

Por su parte, la Asociación Americana de Psiquiatría indicó en 1995 que hay juego patológico cuando se dan al menos cinco de estas circunstancias:

Preocupación por el juego (por ejemplo, idear formas de conseguir dinero para jugar)

Necesidad de jugar con cantidades crecientes de dinero para conseguir el grado de excitación deseado.

Fracaso repetido de los esfuerzos para controlar, interrumpir o detener el juego.

Inquietud o irritabilidad cuando se intenta interrumpir o detener el juego.

El juego se utiliza como estrategia para escapar de los problemas.

Después de perder dinero en el juego, se vuelve a jugar para intentar recuperarlo.

Se engaña a los miembros de la familia, terapeutas u otras personas para ocultar el grado de implicación en el juego.

Se cometen actos ilegales como falsificaciones, fraude, robo o abusos de confianza para financiar el juego.

Se han puesto en riesgo o perdido relaciones interpersonales significativas, trabajo u oportunidades profesionales por causa del juego.

Se confía en que los demás proporcionen dinero que alivie la situación financiera causada por el juego.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

Tal como expusimos, la ludopatía es un trastorno del control de los impulsos semejante al que pueden padecer las personas adictas al tabaco, al alcohol u otras drogas. Esta afección actúa sobre la voluntad y el raciocino del jugador: El impulso a jugar persiste y progresa en intensidad y urgencia, consumiendo cada vez más tiempo, energía y recursos emocionales y materiales de que dispone el individuo.

Esa práctica puede ser considerada desde múltiples vertientes, habiendo sido abordada desde diferentes disciplinas científicas atraídas por su notoriedad al considerarse exclusiva de la especie humana. Por su uso y, especialmente por el abuso, desde los tiempos más remotos los Juegos de Azar han generado una considerable inquietud literaria, primeramente de naturaleza filosófica, antropológica y sociológica, surgiendo desde hace treinta años el interés médico y psicológico, y últimamente, desde los años noventa, los de índole socioeconómico.

Como testimonio de lo descripto consideramos valioso el relato proporcionado por un grupo de Jugadores Anónimos en rehabilitación. Además de definirse como “un grupo de hombres y mujeres que comparten su experiencia, sus fuerzas y su esperanza para resolver su problema, que es el juego compulsivo” explican la gravedad de la enfermedad expresando que “La ludopatía es una enfermedad oculta que, si no se detiene a tiempo, lleva a tres caminos inevitables: la locura, la cárcel y la muerte. Esta enfermedad puede aniquilar a una persona ya que lleva a un profundo cambio de carácter, a la excitación permanente, la mentira, la agresión, la pérdida de la dignidad y el delito, además de las pérdidas materiales y afectivas...”¹

Pese a que la actividad es aceptada y promocionada socialmente, generándose una imagen de los Juegos de Azar como una actividad de ocio, diversión, distracción, asociada a la alegría y fortuna, debe cuidarse de no caer en erróneas explicaciones e intentos de atribuir la “culpa” del trastorno que estamos analizando al jugador, asignándole exclusiva responsabilidad por la enfermedad que padece. Lamentablemente esta infundada práctica suele manifestarse a nivel social al utilizarse el término “vicioso” para describir al enfermo.

Respecto a las utilidades producidas por los Juegos de Azar, en cuantiosas ocasiones se enumeran los beneficios sociales que se financian con las mismas. Así se arguye que los recursos que se recaudan a partir de las concesiones otorgadas para la explotación del juego se transforman en hospitales, escuelas públicas o planes asistenciales de diversa índole. Esta repudiable práctica de incentivar a la población a jugar “para ayudar”, apelando a la solidaridad y a la ética, ha ocasionado que esta Honorable Cámara de Diputados declare “que vería con agrado que el Poder Ejecutivo abandone su política de

¹ Nota Diario El Día “Ludopatía, una enfermedad sin cura que se puede detener”, 31/07/2004.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

promocionar los juegos de azar e incentivar a la población a participar en los mismos, asumiendo que los costos directos e indirectos de tal conducta son más onerosos y más perjudiciales para el tejido social que los supuestos beneficios por los recursos colectados a través de tal actividad”²

En el mismo sentido, deben considerarse los calificados estudios que se han realizado a fin de determinar algunos factores que incidirían en la conducta defraudadora de los ciudadanos hacia el fisco, es decir, que los llevan a incurrir en fraude fiscal. Empleando como herramienta de trabajo el análisis experimental, los estudios concluyen que “se observa que defraudan más aquellos individuos que (...) participan regularmente en juegos de azar...”³. Ello ameritaría a que se reflexione e investigue sobre cuán conveniente resulta en realidad para las arcas estatales la explotación de los Juegos de Azar.

Pensamos que, como toda conducta adictiva, la ludopatía debe ser considerada un problema de salud pública que concentre la preocupación y atención del Estado Provincial. En ese sentido el presente proyecto contiene una serie de medidas, algunas ya propuestas en al ámbito nacional e incluso en esta Legislatura, y otras ya parcialmente en ejecución en virtud de diversos actos administrativos.

El proyecto prevé la creación de un programa para la prevención y asistencia integral de la ludopatía que deberá articularse con los que ya se encuentren en vigencia. El programa deberá, entre otras funciones, desarrollar dispositivos de abordaje psicológico y social de las personas que padezcan ludopatía, promover un plan de investigación y desarrollar un programa de difusión pública tendiente a prevenir la enfermedad e informar la forma de acceso a la consultas.

No desconocemos la existencia del “Programa de Atención y Asistencia del Juego Compulsivo” elaborado por el Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia de Buenos Aires, ni de la línea telefónica gratuita habilitada en su virtud, mas consideramos que la existencia de un programa tendiente a tratar una enfermedad de estas características debe ser aprobado por esta Legislatura, preservándolo de que pueda ser derogado sin intervención del Poder Legislativo.

En cuanto al los tratamientos para superar la ludopatía, se establece que todo el sistema hospitalario de la provincia deberá contar con personal capacitado para ofrecerlos y

² Exp. D-1457/08-09-0, Dip. Abel Eduardo Buil, tratado con resultado aprobado en la sesión del 05/11/2008.

³ MORENO SÁEZ, Alfredo, RUIZ RESCALVO, María del Pilar, “Evaluación empírica del fraude fiscal: Análisis comparativo de dos estrategias de inspección” Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, N° 8, 2000, Madrid.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

que el Instituto de Obra Médico Asistencial (I.O.M.A.) debe incorporar a su Programa Médico Obligatorio la cobertura integral de los mismos.

Se propone la creación del “Registro de personas que padecen Ludopatía de la Provincia de Buenos Aires” de carácter confidencial, como herramienta para auxiliar a las personas que soliciten que se les restrinja el acceso a las Salas de Juego de Azar, facilitándoles su reinserción social y evitando que recaigan en su adicción. La inclusión en el registro deberá realizarse por voluntad propia y tendrá carácter irrevocable.

Como antecedente, puede citarse la Resolución n° 417/06 del Instituto Provincial de Lotería y Casinos, por la que se establece el Programa de Autoexclusión para aquellas personas que voluntariamente decidan excluirse a sí mismas de las Salas de Juegos de Azar de la Provincia de Buenos Aires.

Dada la naturaleza asistencial de las obligaciones alimentarias y como modo de fortalecer su cumplimiento, se prohíbe que aquellas personas incluidas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos de la Provincia de Buenos Aires accedan a las Salas de Juegos de Azar.

También se propone que en todas las Salas de Juegos de Azar de la Provincia y en los tickets de entrada a las mismas, se exhiban carteles con la leyenda: “El juego compulsivo es un problema de salud” y que se informe el número de la línea telefónica gratuita que debe ofrecer la Provincia.

Visto el buen resultado que mediante iniciativas similares se han obtenido en otras materias —tales como el “Día Internacional sin Tabaco” frente a la lucha contra el tabaquismo— se plantea el establecimiento de un “Día sin juego”, en el que deberán organizarse actividades dirigidas a difundir medidas de prevención, información acerca de los síntomas de la ludopatía y los lugares donde se presta asistencia y contención a las personas que la padecen.

Respecto a la prohibición de la instalación de cajeros automáticos en todas las Salas de Juego de Azar de la Provincia, es dable recordar el ejemplar fallo dictado en el año 2007 por el Dr. Dante Daniel Rusconi a cargo del Juzgado Municipal de Defensa del Consumidor N° 2 de la Municipalidad de La Plata. Ese fallo ordenó a la empresa concesionaria que se retire un cajero automático ubicado en la sala del Bingo de la Ciudad de la Plata en miras de proteger el derecho de los consumidores y usuarios de juegos de suerte, envite o azar.

Consecuentemente, mediante la Resolución N° 375/07 del Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia, se estableció “Limitar la instalación y funcionamiento de cajeros automáticos en las Salas de Juego en todo el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Sólo se permitirá, en forma opcional, un (1) Cajero Automático exclusivamente para



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

la percepción de haberes por parte de los empleados de la Sala. Dicho cajero automático no podrá estar en lugares de acceso al público apostador, ni resultar visible al mismo...”(art. 1°)

Sabiendo que el funcionamiento de cajeros automáticos dentro de las Salas de Juegos de Azar facilita el acceso al dinero necesario para realizar nuevas apuestas, deviene potencialmente nocivo para las personas vulnerables a esta enfermedad y acentúa su patología al disparar el deseo de seguir apostando cuando el dinero se ha acabado, pretendemos otorgarle carácter de ley a la prohibición acertadamente establecida por Resolución mencionada en el párrafo anterior. Si bien ya existen proyectos de ley que propugnan similares medidas⁴, el fundamento de incluir esta prohibición en la presente iniciativa radica en la vocación a la integralidad con la que pretendimos revestir el presente proyecto de ley.

En cuanto a los límites del horario para el funcionamiento de las Salas de Juego de Azar, se establece la invitación a los municipios para fijarlo entre las 18 y las 04 horas, considerando que ello constituiría una mejora, aunque no una solución de fondo, respecto a la modalidad de funcionamiento de las salas durante las 24 horas del día.

También queremos manifestar que nuestra intención no es realizar una lucha contra el juego, sino otorgar las garantías necesarias para que el juego no deje de ser un entretenimiento para convertirse en una enfermedad. Si bien somos conscientes de que el conjunto de medidas que contiene el proyecto no constituyen una solución mágica ni una receta magistral para acabar con el flagelo de la ludopatía, consideramos que contribuyen a su prevención, recuperación y tratamiento.

Finalmente, no debe perderse de vista que en definitiva, el bien jurídico que a través del presente proyecto se tiende a preservar es el derecho a la salud.

El derecho a la preservación de la salud —comprendido dentro del derecho a la vida— importa según la pacífica jurisprudencia de la Corte de Justicia Nacional y la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la obligación impostergable que tiene la autoridad pública de garantizar ese derecho con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de la llamada medicina prepaga (Fallos: 321:1684 y causa A.186 XXXIV “Asociación Benghalensis y otros c. Ministerio de Salud y Acción Social — Estado nacional s/ amparo Ley 16.986” del 01/06/2000, mayoría y votos concurrentes y dictamen del procurador general de la Nación a cuyos fundamentos se remiten).

⁴ Exp. D-459/07-08-0, Dip. Sebastián Cinquerrui y Exp. D-346/07-08-0, Dip. Jaime Linares.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

Los Pactos internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inciso 22 Constitución Nacional) contienen cláusulas específicas que resguardan la vida y la salud, según surge del art. XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del art. 25 inc. 2º de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de los arts. 4º inc. 1º y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José de Costa Rica—, del arts. 6º y 24 inc. 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del art. 12 inc. 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, nuestro país se ha obligado “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho tratado (art. 2º inc. 1º). En lo que concierne al modo de realización en estados de estructura federal, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha reconocido que si bien el gobierno federal tiene la responsabilidad legal en última instancia de garantizar la aplicación del pacto (conf. Naciones Unidas. Consejo Económico Social. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes iniciales presentados por los estados parte con arreglo a los arts. 16 y 17 del Pacto. Observaciones. Suiza -E/1990/5/Add.33-, 20 y 23/11/1998, publicado por la Secretaría de Investigación de Derecho Comparado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina en “investigaciones” 1 (1999), ps. 180 y 181) ello no quita la responsabilidad de las provincias en materia de derecho a la salud.

Tanto el Estado Nacional como el Provincial han asumido, pues, compromisos internacionales explícitos encaminados a promover y facilitar las prestaciones de salud. Y la ludopatía no escapa a la caracterización de un factor que vulnera precisamente ese derecho.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce expresamente entre los derechos sociales los correspondientes a la salud en los aspectos preventivos, asistenciales y terapéuticos, (arts. 11; 12 incs. 1º y 3º y 36 inc. 8º).

No debemos olvidar que en este caso la lesión al derecho a la salud que genera la ludopatía se debe, de acuerdo a como se estructura el juego en la Provincia de Buenos Aires, no a una omisión exclusivamente, sino a una acción del propio Estado provincial que es quien explota el juego.

Por los motivos expuestos solicitamos a los Señores Diputados nos acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.


Dip. WALTER MARTELLO
Presidente de Bloque
Bloque Coalición Cívica - Ari
H. C. de Diputados Prov. Bs. As.