

JUEGO EN LÍNEA EN ARGENTINA

¿Es necesaria su regulación?



Paulina Martínez y Pablo Durán

MARZO 2020

cece

JUEGO EN LÍNEA EN ARGENTINA: UN VACÍO JURÍDICO EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO QUE RECLAMA UNA SOLUCIÓN: ¿ES NECESARIA SU REGULACIÓN?

Resumen Ejecutivo.

A través del presente documento se procura analizar el estado de situación del juego en línea en nuestro país, para determinar si resulta conveniente o no su regulación legal.

A tales efectos, se refiere en una primera parte a consideraciones preliminares que introducen al lector en el escenario de cuarta revolución, la digital, motivada por el desarrollo de la tecnología e internet en la sociedad del conocimiento, y los consecuentes avances producidos en todas las facetas de nuestra vida, de los que no escapa el juego, imponiéndose la modalidad en línea.

Posteriormente, se menciona la estructura de desarrollo seguida en el documento, y se abordan como nociones introductorias la definición del juego en línea, los diferentes tipos de juegos, la naturaleza del contrato y la modalidad de implementación, para así ahondar en aspectos y cuestiones vinculadas al juego en línea, tales como la ludopatía virtual o ciber ludopatía, la participación de grupos altamente vulnerables como menores y personas de escasos recursos, el supuesto del sobreendeudamiento de consumidores o usuarios de juegos en línea, y la posible comisión de delitos de lavado de dinero y activos, graficando el circuito del ilícito en el juego en línea, para finalizar el capítulo con una referencia a la Inteligencia Artificial.

En el capítulo V, se indaga en los métodos de pago.

En el capítulo VI, se analiza el marco regulatorio del juego en línea, haciendo referencia a la legislación vigente en el derecho comparado, tanto en el ámbito comunitario como estatal de diferentes países, para abordar a la situación legal en la Argentina, y teniendo en consideración el deslinde de competencias entre Nación y Provincias, se detalla la normativa nacional y provincial vigente, mencionando a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos, Chaco, y otras. En el orden nacional, se detalla la normativa penal, tributaria y los proyectos de ley presentados.

El capítulo VII se enfoca en el marco regulatorio sobre lavado de dinero y activos aplicable al juego en línea, tanto en el derecho comparado como en nuestro país.

Finalmente, en el capítulo VII, se emiten conclusiones y se formulan recomendaciones.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

En esta tercer década del siglo XXI los avances tecnológicos están haciendo realidad la ciencia ficción, y se puede hablar de una cuarta revolución, la digital.

Durante los últimos tres siglos se suele hablar de grandes revoluciones industriales, estando cada una vinculada a la materia prima del momento: carbón, acero, petróleo y electricidad. La primera trajo el desarrollo del ferrocarril y el motor a vapor para mecanizar la producción. La segunda relacionada a la energía eléctrica y la cadena de montaje para desarrollar la producción en masa. La tercera revolución se ubica a partir del surgimiento de la electrónica, los ordenadores y la tecnología de la información para automatizar procesos.¹

¹¹ Ver SCHAB, Klaus, “La Cuarta Revolución Industrial”, Ed. Debate, Barcelona 2016, ps. 20 y 21.

La cuarta es la revolución digital, cuya materia prima son los datos e internet. El corazón de la cuarta revolución industrial reside en la industria del conocimiento.²

Actualmente, en esta era, la digital, la tecnología y el internet, han invadido y revolucionado cada uno de los aspectos cotidianos de nuestra vida y mediante un click y desde la comodidad de nuestro hogar se pueden desarrollar prácticamente todas las facetas de nuestra existencia, repercutiendo en el ámbito de las relaciones, ya que podemos comunicarnos en tiempo real con otra/s personas cualquiera sea el lugar donde se encuentren, (a través de whatsapp y redes sociales); en el ámbito contractual donde se ha impuesto la modalidad del *eCommerce* (como es el caso de mercado libre) y los contratos digitales o *smart contracts*; en el ámbito laboral, que está en auge el teletrabajo; en el ámbito educativo con la educación on line; en medicina (con telemedicina, historia clínica y receta digitales); en el ámbito de las comunicaciones que permite que cada uno pueda publicar contenidos a través de las redes sociales desplazando a los medios de comunicación tradicionales, masivos y en soporte papel; en el ámbito del audiovisual donde se ha impuesto por ejemplo Netflix; en el ámbito de la justicia que comenzó con el expediente electrónico para hoy contar con un verdadero proceso digital, con conceptos tales como derecho procesal electrónico y justicia digital, al igual que en el Poder Legislativo³ y Ejecutivo; para llegar al nacimiento y desarrollo de la inteligencia artificial.

En ese tránsito y en esta época inédita en la historia, surge el juego por internet (también denominado en línea/on line o *e-gambling*), que si bien inició de una forma casi imperceptible, en la actualidad ha alcanzado un crecimiento exponencial al punto tal, que podría decirse estaría desplazando a los casinos físicos tradicionales.

Un casino en la comodidad de la casa, todos los días las 24 horas, lo que impone reflexionar sobre cuestiones inherentes, tales como la ludopatía virtual; la aparición de nuevas formas de perpetrar ilícitos, sobre todo el delito de lavado de dinero y activos; la posibilidad de juego en simultáneo en diferentes modalidades y sitios de apuestas; relaciones desiguales caracterizadas por el poderío económico de los operadores del juego en línea, frente a Estados con recursos escasos y en el medio el consumidor o usuario que en la mayoría de los casos es un sujeto vulnerable; múltiples modalidades de pago, por nombrar sólo algunas.

Frente a ello, el presente trabajo es una invitación al estudio de dicha temática, que partiendo del estudio de los diferentes aspectos y problemáticas que plantea esta nueva modalidad de juego (en adelante juego en línea); y transitando por una revisión de las respuestas regulatorias estatales y comunitarias; el delito del lavado de dinero y activos; la ciber ludopatía; la Inteligencia Artificial; el sobreendeudamiento del jugador etc.; procura aportar algunas herramientas para el abordaje en nuestro país de un fenómeno que se impone cada día con más fuerza, y del que hoy no podemos escapar.

II. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.

En el presente trabajo se estructuran y desarrollan las siguientes temáticas:

- Nociones introductorias al juego en línea, comprendiendo definiciones, tipos de juegos en línea, naturaleza del contrato de juego en línea, y modalidad de implementación.

² Ver GIL DOMINGUEZ, Andrés, “Una gran oportunidad para la industria del conocimiento”, febrero de 2020, disponible en <https://europer.net/actualidad/noticias/la-inteligencia-artificial-aplicada-al-juego-online/>

³ En la provincia de Mendoza se sancionó la primera ley virtual, por la que se declaró la emergencia sanitaria, social, administrativa, económica y financiera. Se utilizó el sistema de videoconferencia y demás herramientas tecnológicas.

- Aspectos y cuestiones vinculadas al juego en línea. Se refiere a las ventajas y a las problemáticas, la Inteligencia Artificial, etc.

- Métodos de pago. En este apartado se abordan las modalidades de pago en el juego en línea.

- Marco regulatorio del juego en línea. Se desarrolla la regulación existente en el ámbito del derecho comparado (comunitario y estatal), para reseñar la situación existente en nuestro país, tanto en el orden nacional como provincial.

- Marco regulatorio en materia de lavado de dinero y activos aplicable al juego en línea. Atento a que el juego en línea es un medio idóneo para facilitar la comisión del delito de lavado de dinero y activos, se refiere a las regulaciones existentes tanto en el derecho comparado como en nuestro país.

- Conclusiones y recomendaciones.

III. NOCIONES INTRODUCTORIAS AL JUEGO EN LINEA.

El término “Juegos en línea” es una mención general comprensiva de todos los juegos de apuestas que se realizan por internet.

Si bien los antecedentes en materia de juego en línea son antiguos, la explosión de internet en la década del 90, marcó el comienzo de una nueva era, que dio lugar a nuevos tipos y hábitos, como el juego en línea en 1996⁴, oportunidad en que Finlandia habilitó el primer juego a través de internet.⁵ Desde ese momento y hasta la actualidad esta forma de apuestas ha crecido exponencialmente, al punto tal de convertirse en uno de los más populares y lucrativos negocios que se realizan en la web, incluso en Argentina.

III.1. ¿Qué son los juegos en línea?

Un juego es considerado en línea cuando utiliza una conexión remota a través de la que el jugador hace sus apuestas, como internet, teléfono fijo, radio, televisión interactiva, y otras formas de comunicación sin intermediarios (sin intervención de otras personas).

La apuesta es una situación de juego, en la que el jugador arriesga determinadas cantidades de dinero sobre el desenlace de un acontecimiento azaroso (incierto), por ejemplo, el resultado de un partido, el desenlace de una carrera de caballos, el número sorteado en la lotería, y todas las prácticas usuales de un casino.

En síntesis y de una manera simple, se pueden definir a los juegos en línea como *cualquier tipo de transacción de apuestas monetarias a través de internet*.

III.2. Tipología de los juegos en línea.

Entre los tipos de juegos en línea, puede mencionarse:

⁴ Ver <https://www.lanacion.com.ar/opinion/juego-online-auge-negocio-y-polemica-nid1220000>

⁵ Según información proporcionada virtual “Juegos on line y su riesgo de Lavado de Dinero”, lavadodinero.com, Entrenamiento y Prevención del Crimen Financiero. <https://www.lavadodinero.com>.

▪ Casinos en línea (*-e Casinos*): son versiones de los casinos tradicionales (se puede jugar al blackjack, dados, ruleta, máquina tragamonedas, keno⁶) en una modalidad on line, que permite apostar contra el operador del juego en línea. Los casinos en línea generalmente ofrecen probabilidades y porcentajes de retorno que son comparables a los casinos convencionales.

▪ Póker: Fue uno de los primeros tipos de juegos en línea. En las mesas de póker en línea los jugadores juegan unos contra otros en lugar de jugar contra la casa. La sala de juego hace dinero a través de un concepto llamado “rake”⁷ (pequeño porcentaje del total apostado en cada mano) o por medio de comisiones que pagan los jugadores para participar en torneos. Debido a que el póker es un juego donde el jugador juega contra otro jugador y la sala no apuesta en contra de los jugadores a diferencia del black jack o la ruleta, la comisión es el principal mecanismo para generar ingresos que permiten cubrir costos de operación, tales como apoyo técnico, software y personal.

Algunas salas de póker en línea ofrecen escuelas de póker on line que enseñan los conceptos básicos del juego.

▪ Loterías: Una de las modalidades de juegos de azar más antigua ha consistido en la repartición de billetes con cierta combinación de números que luego son sorteados, y cuyos ganadores sería uno o unos pocos. Muchos adjudican el nombre de “lotería” a la palabra italiana “lotta” que significa “lucha” en español, dando representación a su vez a la lucha que sostiene internamente el jugador con la suerte. La lotería en línea es resultado de los avances de la tecnología, ahora se puede jugar de una forma mucho más fácil y segura mediante páginas web a las que se ingresa mediante cualquier dispositivo (pc, celular, etc).

▪ Bingo: sólo varía respecto al tradicional, en que se juega on line. Los sitios de bingo en línea utilizan un generador aleatorio de números a diferencia de las bolas utilizadas en las salas convencionales de bingo. Este juego presenta como novedad una interacción y comunidad entre los jugadores a través de la habilitación de un “chat”.

▪ Juegos móviles (*mobile gaming*): son los que utilizan un dispositivo móvil (celular, Tablet, etc.) con conexión a internet.

▪ Apuestas deportivas (*E -Sports*): es una modalidad por la que se formula una apuesta en base a la predicción de resultados deportivos (fútbol, tenis, básquet, fórmula uno, criquet, dardos, en una lista interminable e inverosímil de deportes).

Los *e-Sports* representan entre el 5 y el 10% del total del sector del juego en línea, y constituyen una realidad compleja que afecta como sucede en las demás modalidades del juego en línea a varias áreas del derecho (constitucional, administrativo, civil, penal, consumo, contratos, propiedad intelectual, fiscal, laboral, entre otros).⁸

El atractivo de los mismos radica en la combinación del deporte, un evento masivo, la transmisión directa, apuestas en vivo y recompensa casi instantánea. Asimismo, cuentan con

⁶ El Keno es un juego parecido a la lotería o al bingo, que se juega en la mayoría de los casinos modernos. Los jugadores suelen seleccionar de 1 a 20 números y marcarlos en un boleto con una matriz que contiene 80 números (del 1 al 80). A continuación se sortean 20 números aleatoriamente y el jugador obtiene premio en base al número de coincidencias entre su apuesta y los números que han aparecido en el sorteo.

⁷ Algunos sitios han eliminado por completo el “rake” para ser más atractivos. Otra posibilidad es no cobrar el rake a los jugadores frecuentes u ofrecer un rake reducido.

⁸ Ver <https://confilegal.com/20180814-el-futuro-de-los-esport-entre-el-limbo-juridico-y-la-destreza-del-legislador-en-su-regulacion/>

retransmisiones en *streaming*, servicios de ayuda como marcadores online, estadísticas, y *blogs* de noticias.

- Apuestas al margen: (*spread betting*) es un tipo de apuesta sobre el resultado de un evento en donde el pago de compensación se basa en la precisión de la apuesta, en lugar de un resultado simple de "ganar o perder", como el de las apuestas de probabilidades fijas.

- Video juegos (gaming): los videojuegos en línea son aquellos jugados vía internet independientemente de la plataforma. Puede tratarse de videojuegos multijugador, en los que se juega con otras personas o videojuegos de navegador que se descargan desde la web y se ejecutan en el navegador.

Los video juegos y el gaming viven una evolución permanente y pasaron de ser considerados una mera extensión de la industria del juguete a convertirse en el pasatiempo de 1900 millones de personas en todo el mundo. En la actualidad el gaming es una industria de entretenimiento tan afianzada como el cine, la televisión o la música. Cuentan con un mercado global estimado en alrededor de 150.000 millones de dólares, miles de juegos nuevos por año y competencias de profesionales que reparten premios millonarios.

Algunos ejemplos popularmente conocidos, son el *Candy Crush*, *Clash of Clans*, *Hearthstone*, *FIFA* o *Fortnite*. Más allá que no hay apuestas como las que se han detallado, los videojuegos vía internet, también plantean los mismos aspectos de los demás juegos en línea, conforme será desarrollado en el presente documento.

Este tipo de actividad vinculada estrictamente al ocio, se fue convirtiendo progresivamente en trabajo, y esta frontera difusa entre ocio y trabajo también juega un rol significativo, no sólo en el público, sino también en los propios trabajadores de la industria de videojuegos. Así, una práctica común en las empresas de video juegos es el cruncheo, un término usado en la industria para denominar a las horas extras no pagas.

Otro aspecto a considerar, es que ha comenzado la politización de las plataformas. Un ejemplo, es el caso de Alexandria Ocasio -Cortez, la diputada más joven del Congreso de los Estados Unidos, quien utilizó durante su campaña plataformas como Twitch y 4chan para acercar su mensaje al público joven. E incluso, Steve Banno, quien fuera jefe de campaña de Donald Trump en 2016, utilizó tácticas para crear conversaciones on line extraídas directamente de 4cha y otras plataformas, con una fuerte inclinación hacia la cultura *gamer*.⁹

⁹ https://nuso.org/articulo/videojuegos-industria-politica-y-entretenimiento/?utm_source=email&utm_medium=email

La primera etapa de los videojuegos puede ubicarse a principios de la década de 1990, con la llegada masiva de consolas de juegos a los hogares. Durante esos años, Nintendo fue el líder indiscutido, hasta que Sega llegó a disputar su hegemonía. Ambos fueron desplazados por la aparición de la Playstation de Sony. No obstante, en esta etapa los videojuegos eran un híbrido entre un juguete y un artículo de electrónica, y su target específico eran los varones. A la par de este movimiento, la existencia de Windows propulsó el uso de la computadora personal (PC, por sus siglas en inglés) como una máquina de juegos. La segunda etapa de los videojuegos se vincula al desarrollo que tuvo el gaming como cultura con la llegada de internet, lo que dio la posibilidad de crear comunidades on line. Más acá en el tiempo, uno de los juegos principales de Argentina fue el FIFA con una liga propia organizada por la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) y con participación de cada club, a raíz del peso cultural que tiene el fútbol en nuestro país. La tercera y última etapa es la del reconocimiento público (mainstream cultural). Las empresas que producen videojuegos son tan o más grandes que los estudios de cine, las competencias de *esports* (deportes electrónicos) se transmiten por señales como FOX y ESPN junto a deporte clásicos y la empresas de *streaming* de videojuegos como Twitch fueron absorbidas por gigantes como Amazon. Además, los pro gamers comienzan a ser activos en la NBA, la Premier League (el campeonato de fútbol británico) o la Liga de fútbol española. Además, los video juegos empezaron a ser tratados con el mismo valor cultural que otras artes. Tal es el caso de la revista Game Studies, que se dedica a la investigación teórica de los juegos en general y de los video juegos en particular.

Actualmente, y frente al coronavirus, como un caso llamativo se puede citar el juego Fold.it, que permite que especialistas en ciencia y aficionados resuelvan un puzzle para construir una proteína que permita combatir dicho virus. En efecto, la Universidad de Washington investiga las proteínas que podrían ayudar a combatir el coronavirus, y para lograrlo han desarrollado el video juego que busca crear una proteína que pueda bloquear la infiltración del virus en las células humanas, y así, el jugador podría predecir la estructura tridimensional de las proteínas. Fold.it es un juego gratuito gestionado por investigadores y científicos para hacer pruebas para alcanzar el desarrollo de nuevos medicamentos antivirales que puedan frenar el virus.

▪ Otros juegos en línea: se han hallado también sitios web en los que se puede apostar en premios como los Oscar, Emmy, resultados de una elección política, hasta cuestiones vinculadas con los procesos comunitarios de integración como el caso del brexit en el ámbito de la Unión Europea.

Finalmente, resta aclarar que la enumeración efectuada no es taxativa, por cuanto depende de la evolución del mercado y de las tecnologías en las que se basa la industria. Asimismo, entre la páginas más conocidas de juego on line se encuentran Bwin¹⁰, Ladbrokers, William Hill, Bet 365, Pokerstar, Betcris y Betfair, entre otras, que son las que cuentan con mayor capital y tecnología.

III.3. En cuanto *a la naturaleza del contrato de juego en línea*, se puede considerar como un contrato electrónico, de adhesión y de consumo con cláusulas predisuestas, y generalmente exorbitantes a favor del proveedor, sin que puedan ser discutidas por el jugador o consumidor, cuya autonomía de la voluntad se encuentra restringida. A la vez, constituye un contrato entre ausentes, por cuanto operador y jugador no se encuentran presentes uno frente al otro.

III.4. Modalidad de implementación de los juegos en línea.

Las empresas operan generalmente de la misma forma. En primer lugar, se crea una cuenta en la página o sitio web que ofrece las apuestas, allí se piden ciertos datos obligatorios como el nombre, la edad, ubicación geográfica, etc., y generalmente un nombre de usuario que identificará al jugador dentro del sitio web. También es necesario indicar el método de pago que se utilizará para comprar créditos o fichas para jugar. Los medios de pago habituales son las tarjetas de crédito y débito, transferencias bancarias, tarjetas prepagas, *Playsafecard*, *Pay U*, *Paypal*, monedas virtuales, etc. Si se obtienen ganancias, las empresas pueden realizar una transferencia al apostador, transformar en crédito el dinero obtenido o enviar un cheque.

III. ASPECTOS Y CUESTIONES VINCULADAS AL JUEGO EN LÍNEA.

IV.1. Resulta complejo diferenciar o realizar una enunciación taxativa de las ventajas y desventajas del juego en línea, debido a que lo que puede considerarse como una ventaja también puede ser visto como una desventaja y recíprocamente, dependiendo de la mirada del intérprete.

El juego en línea permite jugar desde cualquier lugar y momento, sin necesidad de desplazamiento físico hacia un casino o sala de juego, sin gastos ni tiempo de transporte y preservando el anonimato, con facilidad en el acceso a sitios web, cantidad de dispositivos que pueden ser utilizados (celular, notebook, tablet, etc.); múltiples juegos y medios de pago que pueden adecuarse a cada jugado, actualmente desplazando a las salas físicas por el coronavirus (COVID 19).

¹⁰ Ver Anexo.

Pero como contrapartida, en el juego en línea, resulta compleja la verificación de la identidad de una persona, ya que por ejemplo, al crear una cuenta pueden utilizarse datos falsos (suplantación de la identidad o empleo de identidades falsas) o ingresar una tarjeta de crédito activa sin ser el titular.

En este contexto, también, se plantea la desigualdad de recursos entre los sujetos implicados en la relación: Estado y empresas operadoras del servicio de juego. Así, encontramos empresas operadoras de juegos en línea, altamente especializadas en el manejo de la tecnología, y con cuantiosos recursos económicos, frente a la desigualdad de un Estado que debe atender múltiples necesidades, y a las que hoy se les suma el juego en línea, y en medio el consumidor o usuario que es la parte más vulnerable de la relación de consumo y requiere de tutela.

Asimismo, y en este apartado, resulta pertinente referir a un aspecto novedoso y en expansión, que es la Inteligencia Artificial (IA) aplicada al juego en línea.¹¹

La Asociación Europea de Juegos y Apuestas (EGBA por sus siglas en inglés), que representa a las principales compañías de juegos de azar on line de Europa, acogió las conclusiones del Consejo de Competitividad de la Unión Europea sobre Inteligencia Artificial (IA). Así, la European Gaming & Betting Association considera que la IA si se explota de manera efectiva, podría tener enormes beneficios para el sector de los juegos de azar en línea, al fortalecer las medidas existentes para la verificación de la identidad, la protección de los jugadores y la prevención del fraude.

Las conclusiones del Consejo de Competitividad subrayan la importancia de fomentar el desarrollo y el uso de la IA en Europa mediante el aumento de la inversión y el fortalecimiento de la investigación e innovación.

El juego en línea, indica la asociación, es un pasatiempo popular para los consumidores europeos, por ello, la provisión de los juegos en línea debe ser segura, regulada y acompañada de estrictas medidas de protección al consumidor y grupos vulnerables, y en consecuencia el uso de la IA podría ayudar a las compañías y a los Estados a proteger a los clientes de un mejor modo, ya que tiene un potencial significativo para fortalecer las medidas de verificación de la identidad, protección de los jugadores y prevención de fraudes en los juegos en línea.

Actualmente, cada click en un sitio web de un jugador en línea se registra por razones legales y de cumplimiento, y estos datos, si se utilizan y combinan con el uso de algoritmos e inteligencia artificial, podrían permitir el desarrollo de nuevos y sofisticados modelos de comportamiento predictivo para ayudar a mantener el juego en línea seguro y justo.

Algunos operadores ya están utilizando las primeras formas de estos modelos para identificar posibles problemas de comportamiento de juego antes que surjan, y permitir una intervención protectora y oportuna al cliente.

Así, y en relación con lo dicho, el juego en línea se inserta en lo que es la economía del conocimiento.¹²

¹¹ Ver “La Inteligencia Artificial aplicada al Juego Online,” febrero de 2019, disponible en <https://europeer.net/actualidad/noticias/la-inteligencia-artificial-aplicada-al-juego-online/>

¹² En nuestro país esto lo vemos con claridad al observar el ámbito de aplicación e las leyes 25922 y 27506. Mientras que la primera abarcaba “la creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software desarrollados y su documentación técnica asociada, tanto en su aspecto básico como aplicativo, incluyendo el que se elabore para ser incorporado a procesadores utilizados de bienes de diversa índole, tales como consolas, centrales telefónicas, telefonía celular, máquinas y otros dispositivos” (art. 4), la segunda además del software y de los servicios informáticos y digitales incluye: promoción y post producción audiovisual (incluido los de formato digital); biotecnología, bioeconomía,

Otro punto a tener en cuenta es que a raíz del coronavirus los juegos en línea han sido una de las pocas industrias beneficiadas, por ser una opción de entretenimiento para las personas recluidas en cuarentena en sus casas, produciéndose un alza en las acciones de las compañías del sector.

Finalmente, y como dato de color, el juego en línea es también motivo de divorcios. Más de un centenar de parejas culpan al juego Fortnite de ello. Según una información de DivorceOnline, un sitio británico especializado en divorcios, en el 2018 fueron recibidas más de 200 peticiones de ruptura que mencionan a Fortnite -y otros juegos online- como uno de los principales motivos, es decir casi un 5% de un total de 4665 solicitudes.¹³

IV.2. Problemáticas relacionadas con el juego en línea.

Si bien pueden ser múltiples, a los fines de este trabajo se ha efectuado una selección limitada a tres, atento a su importancia, ya que trascienden la esfera individual, e impactan en la sociedad, con consecuencias disvaliosas, y por lo tanto requieren la intervención y atención del Estado otorgando respuestas adecuadas y oportunas.

1) Ludopatía virtual o ciber ludopatía.

En materia de salud pública, uno de los problemas vinculados al juego en línea es la “*ludopatía virtual*” o “*ciber ludopatía*”, que puede definirse como un trastorno que conlleva la pérdida de control del comportamiento en relación con el juego en línea, con graves consecuencias para las personas y su entorno, y se produce especialmente por la capacidad adictiva que aparece al juego en línea, en cuanto transcurre poco tiempo entre la apuesta y el premio conseguido.

Se considera que una persona tiene una conducta patológica cuando pierde la libertad de decidir si quiere jugar o no, y el juego pasa a ser una necesidad prioritaria, con un deterioro de la vida individual y social. Implica una necesidad y un deseo irresistible de apostar, y gravita en los compromisos sociales, laborales, materiales y familiares, con un fracaso repetido de los esfuerzos para controlar, interrumpir o detener el impulso al juego.

De una manera simple, la ludopatía virtual es la posibilidad de apostar sin control en el juego en línea. El tiempo de desarrollo de la ludopatía on line es estimado en un año, mientras que una ludopatía normal puede llevar entre 7 y 8 años.¹⁴

Según la psicóloga Débora Blanca, especialista en ludopatía y directora de “Lazos en Juego”, equipo que brinda tratamiento a la temática: “*El juego on line es mucho más complejo que el tradicional porque la persona queda atrapada en una conducta adictiva, silenciosa, difícil*

biología, bioquímica, microbiología, bioinformática, biología molecular, neurotecnología e ingeniería genética, geoingeniería y sus ensayos y análisis; servicios geológicos y de prospección y servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones; servicios profesionales (únicamente en la medida que sean de exportación); nanotecnología y nanociencia; industria aeroespacial y satelital (tecnologías espaciales); ingeniería para la industria nuclear; fabricación, puesta a punto, mantenimiento e introducción de bienes y servicios orientados a soluciones de automatización en la producción que incluyan ciclos de retroalimentación de procesos físicos a digitales y viceversa, estando en todo momento, exclusivamente caracterizado por el uso de tecnologías de la industria 4.0, tales como inteligencia artificial, robótica e internet industrial, internet de las cosas, sensores, manufactura aditiva, realidad aumentada y virtual (art. 2).

¹³ Ver https://www.clarin.com/tecnologia/centenar-parejas-culpan-fortnite-motivo-divorcio_0_kJOTcA8jF.html

Ver <https://www.lanacion.com.ar/tecnologia/fortnite-puede-ser-causa-divorcio-nid2173960>

¹⁴ Ver https://www.consalud.es/politica/la-nueva-ley-del-juego-frente-al-auge-de-la-ludopatia_58444_102.html

*de detectar, ya no hace falta ir al bingo, desde la casa, desde el trabajo, desde la universidad, donde uno esté ya empieza a apostar”.*¹⁵

La ludopatía virtual presenta las siguientes características: pérdida de control sobre los impulsos de jugar durante un período de tiempo continuado; aumento de la frecuencia de juego y de la cantidad apostada; preocupación constante por jugar y obtener dinero; alteraciones de la conducta que repercuten en el trabajo, estudio, relaciones sociales y familia; transcurso de horas frente a la pantalla con pérdida de la noción del tiempo; aparición de problemas de salud; cambio en el sueño; problemas posturales; descuido del aspecto físico; mala alimentación y falta de aseo; entre otros. El mundo real desaparece y se pasa a formar parte de otro virtual que al principio tiene la impronta de entretenimiento, cómodo, de fácil acceso y abre las 24 horas, los siete días de la semana. Un lugar, que en exceso, puede convertirse lentamente en un escape de los problemas cotidianos pasando el jugador a ser otra persona y quedando lo recreativo en segundo plano, para dar lugar a la adicción.¹⁶

Laura Jurkowski, psicóloga especialista en adicciones a Internet y fundadora de reConectarse, expresa que la mayoría de los pacientes que acuden por problemas vinculados a las nuevas tecnologías lo hacen por adicción al juego en línea, y aunque los juegos on line -ya sean por apuestas o en red -no discriminan en materia de sexo, edad, ni clase social, no cualquiera se vuelve ludópata sino que tiene que haber una predisposición a la problemática.¹⁷

Facundo Manes, neurólogo y neurocientífico, considera a la ludopatía como un trastorno adictivo psiquiátrico, y quienes son jugadores compulsivos pierden control sobre los juegos de azar, y por ésto presentan síntomas de abstinencia e irritabilidad. Así, por lo general y como consecuencia de su conducta, acumulan deudas económicas y tienen problemas familiares y laborales. Los circuitos neuronales involucrados en esta adicción son los mismos que los de todas las adicciones y utilizan al neurotransmisor de la conducta motivada por excelencia: la dopamina.¹⁸

Agrega que, la neurobiología del jugador tiene una particularidad: el pico neurotransmisor se produce en el momento de la apuesta, no con el resultado. Es decir que son adictos a apostar, no a ganar. Los adictos al juego suelen percibir que tienen influencia en el resultado de eventos que en realidad están determinados por el azar. De esta manera, distorsionan el resultado de los juegos al interpretar que ganan a causa de una habilidad personal; mientras que las pérdidas son atribuidas a la mala suerte o son vistas como señal de un inminente triunfo. Asimismo, tienden a recordar más y sobrevalorar las ganancias.

Menciona que es posible reconocer varias etapas en las que se desarrolla la adicción al juego. Un primer momento incentivado por las posibles ganancias que se caracteriza por el aumento progresivo del tiempo y dinero dispuesto para jugar. Luego, el jugador intenta desesperadamente recobrar lo que pierde aumentando la frecuencia y la cantidad de las apuestas. Esta conducta crece como un espiral sin control. Así, comienzan las mentiras y los engaños para

¹⁵ Ver <https://www.noticiariosur.com.ar/noticias/ludopatia-virtual-la-consecuencia-de-la-nueva-ley-de-aprueba-el-juego-online>

Ver <https://www.diariopopular.com.ar/general/preocupa-el-aumento-la-ludopatia-online-jovenes-n388600>

¹⁶ Ver artículo titulado “Vicio del siglo XXI: como viven los adictos a lo juegos on line”, <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/radiografia-de-un-vicio-del-siglo-xxi-como-vive-un-adicto-al-juego-online-nid1886844>

¹⁷ Ver <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/radiografia-de-un-vicio-del-siglo-xxi-como-vive-un-adicto-al-juego-online-nid1886844>

¹⁸ MANES, Facundo, NIRO, Mateo, “El cerebro del futuro. ¿Cambiará la vida moderna nuestra esencia?”, Ed. Planeta.

justificar gastos desmedidos, para pedir dinero prestado y seguir jugando o pagar las deudas contraídas. El juego va haciéndose dueño de la voluntad del jugador, quien deja de lado amistades y otros afectos, deteriora las relaciones de pareja y familiares, el rendimiento académico y laboral. Finalmente, los jugadores llegan a una etapa de desesperanza, en la cual pueden desarrollar síntomas de depresión.

Jerónimo Saiz, miembro del Comité Ejecutivo de la Sociedad Española de Psiquiatría y patrono de la Fundación Española de Psiquiatría y Salud Mental, explica que “el juego asociado a la ludopatía es el que tiene lugar en bingos, casinos y juegos online”. Según el especialista, “el ludópata es como un drogodependiente que necesita el juego y hace lo que sea por jugar, es decir, convierte el juego en una primera necesidad urgente”.¹⁹

La Federación española de Jugadores de Azar Rehabilitados (Fejar) añade que el juego es patológico cuando la persona piensa, vive y actúa en función del mismo, dejando de lado o en un segundo escalón otros objetivos y necesidades. Aunque la ludopatía sea una adicción que no tiene como referencia material una sustancia, el ludópata presenta los mismos rasgos que un adicto.²⁰

El gran estímulo de las empresas del juego y la escasa formación de la ciudadanía respecto a todas estas consecuencias ha sido devastador: los casos de ludopatía y problemas relacionados con el juego en línea no dejan de aumentar, con el consiguiente daño a muchas economías familiares. Mientras que gracias a esta estrategia, el sector no deja de aumentar sus ganancias e invertir en acciones publicitarias que potencian todavía más su rentabilidad, generando importantes contratiempos económicos en muchas familias.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), ha reconocido como enfermedad a la ludopatía en general, y ha decidido incorporar los video juegos como causantes de trastornos, debido a que estas prácticas están generando problemas de ludopatía en personas muy jóvenes.²¹

Frente a este escenario, Facundo Manes, sugiere terapias, que suelen combinar estrategias de autoayuda, psicoterapia y rehabilitación, para tratar la ludopatía. La decisión personal y el apoyo social y profesional es la verdadera apuesta que una persona que padece adicción al juego puede hacer para intentar ganar la partida más importante.

2) Jugadores en línea altamente vulnerables.

Relacionado con la ludopatía, aparecen expuestos consumidores o jugadores en línea vulnerables, entre los que podemos distinguir dos supuestos:

a) Participación de grupos altamente vulnerables en el juego en línea (menores y grupos de escasos recursos).

Entre los sectores que se han identificado como más vulnerables frente al juego en línea, se puede mencionar a los adolescentes y grupos poblacionales de bajos recursos.

¹⁹ Ver <https://cuidateplus.marca.com/enfermedades/psiquiatricas/ludopatia.html>

²⁰ Ver <https://cuidateplus.marca.com/enfermedades/psiquiatricas/ludopatia.html>

²¹ Ver Boletín de la Organización Mundial de la Salud 2019;97:382-383. doi: <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.19.020619> <https://www.who.int/bulletin/volumes/97/6/19-020619/es/>
El Dr. Susumu Higuchi está convencido de que los videojuegos en línea son peligrosos para la salud mental. Higuchi es el director del Centro de Medicina y Tratamiento de Adicciones de Kurihama, en la Prefectura de Kanagawa (Japón), que, en 2011, puso en marcha el primer programa de su país para tratar la adicción a internet. En la actualidad existen 84 programas de este tipo en el Japón. El Dr. Higuchi ha sido testigo del aumento constante del número de pacientes con adicción a los videojuegos.

Al ser el juego en línea una modalidad tecnológica, los adolescentes son los más propensos a este tipo de riesgos, ya que dominan y conviven gran parte del día con esta tecnología. El juego en línea ha modificado el perfil del jugador tradicional, un hombre de mediana edad a un adolescente, preocupando la ludopatía en este sector etario.

La psicóloga citada, Débora Blanca, confirma esta situación, manifestando recibir consultas de padres sobre sus hijos menores, ejemplificando el caso de un chico de 16 años con deudas de juego.²² Agrega la especialista, que la apuesta on line por parte de los más jóvenes va en aumento, por lo que se necesitan políticas públicas que contemplen la prevención y asistencia, ya que la adolescencia es una etapa de crisis de identidad, con transformaciones psíquicas, donde se arma y rearma la identidad y es un momento muy riesgoso, llegando a tener que suministrar tratamientos “on line” ya que los pacientes se desacostumbraron al “vínculo real con los otros” y a la realidad objetiva que compartimos.²³ Finalmente, el asunto ha llegado a tal punto, que ejemplifica la especialista, que en España se verificaron casos de apuestas on line por menores en los recreos en las escuelas.²⁴

Además de los menores, son sujetos altamente vulnerables los sectores con menores recursos, que especialmente en épocas de crisis económica y de valores, intentan buscar una salvación mediante los sitios de apuestas.

Y acá es donde juega un rol decisivo la publicidad, que muchas veces deviene en engañosa, quedando este sector expuesto a un torrente de informaciones, ofertas, y notificaciones especialmente a través de redes sociales, que de una u otra forma, incitan al juego en línea. La forma de captar estos clientes es hacerles creer que es fácil ganar dinero, que es la salvación a sus problemas, creando una especie de pensamiento mágico, y que el jugador es quien tiene el control de la situación y no la casa de juegos, para lo que además generan promociones, que van desde cubrir las primeras pérdidas a ofrecer bonos gratuitos.

b) *Sobreendeudamiento el consumidor de juegos en línea.*

Asociado con la ludopatía, es muy probable que el usuario de los juegos en línea caiga en un endeudamiento excesivo (denominado por la doctrina consumeril como “sobreendeudamiento del consumidor”).

Si bien es dificultoso establecer un concepto unívoco, se puede decir que el sobreendeudamiento se da, cuando el consumidor, en este caso el jugador en línea, por diversos factores, gasta más de sus ingresos, quedando en una imposibilidad de cubrir todas las obligaciones a su cargo y satisfacer sus necesidades básicas.

El Comité Económico y Social Europeo, ha dicho que “hablar de endeudamiento excesivo o de sobreendeudamiento es hacer referencia a situaciones en las que el deudor se ve en la imposibilidad, de forma duradera, de pagar el conjunto de sus deudas, o expuesto a una amenaza seria de no poder hacerles frente en el momento en que le sean exigibles”.

²² Por ejemplo, pueden utilizar una extensión de una tarjeta de crédito o la misma de sus padres.

²³ Ver artículo titulado “Preocupa el aumento de la ludopatía online en jóvenes”, <https://www.diariopopular.com.ar/general/preocupa-el-aumento-la-ludopatia-online-jovenes-n388600>

²⁴ Ver https://www.consalud.es/politica/la-nueva-ley-del-juego-frente-al-auge-de-la-ludopatia_58444_102.html

Consideramos que el juego en línea puede producir un sobreendeudamiento del consumidor o jugador cuando éste gasta hasta el punto de no poder satisfacer sus necesidades básicas, con efectos que repercuten en él y todo el grupo familiar.

Asimismo, hay que tener en cuenta que además hay consumidores “hipervulnerables”, que son aquellos a los que la vulnerabilidad estructural en la que ya se encuentran situados en el mercado, se le suma otra vulnerabilidad vinculada a su edad, condición psicofísica, género, socioeconómica o cultural u otras circunstancias permanentes o transitorias, por lo que en el contexto del juego en línea es importante señalar que requieren de una protección especial.

En el tratamiento que venimos realizando, es importante mencionar que en nuestro país, se sancionó la Ley N° 26934, que establece el “Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos”, mediante la cual el Estado argentino asumió la obligación de proteger y prevenir dichas patologías.

Si bien la norma no ha sido reglamentada a la fecha, en su artículo 2° contempla como consumo problemático las adicciones al juego y a las nuevas tecnologías, quedando alcanzado el juego en línea.²⁵

En conclusión, el adicto hacia el juego y las nuevas tecnologías (lo que abarca el juego en línea) encuadra en el concepto de consumidor hipervulnerable y sobreendeudado, cuando no puede controlar su impulso continuado a jugar en línea hasta la ruina, trascendiendo el mero fin lúdico y comprometiendo la provisión de los bienes y servicios básicos para su subsistencia y la de su grupo familiar, razón por la que es necesaria una enérgica protección, considerando en primer lugar la urgente reglamentación y aplicación de la Ley N° 26394 referida a los consumos problemáticos, sin perjuicio de las medidas de prevención que serán expuestas en las recomendaciones efectuadas en el presente trabajo.

3) *Los juegos en línea como un medio para la comisión del delito de lavado de dinero y activos (ciber delito).*

El incremento mundial del juego en línea está creando un mercado clandestino que propicia un marco adecuado para las transacciones de lavado de dinero y activos.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), lo define como “un proceso que disfraza las ganancias ilegales sin comprometer a los delincuentes que desean beneficiarse de los ingresos”.²⁶

Según la Unidad de Información Financiera (UFI) Argentina “se denomina Lavado de Activos al proceso en virtud del cual los activos de origen ilícito se integran en el sistema económico legal con apariencia de haber sido obtenidos en forma lícita”. Es decir, constituye un mecanismo mediante el cual una persona o una organización criminal que comete un delito (narcotráfico, evasión tributaria, contrabando, corrupción, trata de personas, pornografía infantil,

²⁵ Dicho artículo dispone que se entiende por consumos problemáticos aquellos consumos que -mediando o sin mediar sustancia alguna -afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas -legales o ilegales – o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras, o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.

²⁶ UNODC (2017). Money Laundering Cycle (on line). Unodc.org disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/laundrycycle.html>

etc.), busca ocultar, disimular y/o encubrir el dinero conseguido de su actividad ilícita intentando en ese proceso dar, a esos fondos, apariencia de haber sido obtenidos legalmente.²⁷

Según el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el lavado de activos también ha sido definido como el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales.²⁸

Como complemento, aparece el financiamiento del terrorismo, que es cada asistencia, apoyo o conspiración, sea en forma directa o indirecta para coleccionar fondos con la intención de utilizarse con el fin de cometer un acto terrorista, a través de un autor individual o de una organización.²⁹

Un informe elaborado por la firma McAfee, titulado “Jackpot! Lavado de activos en el juego on line” asegura que el anonimato en la web y las amplias opciones de pago facilitan a la criminalidad la oportunidad de intercambiar fondos ilícitos y divisas. Según dicho informe pueden darse las siguientes situaciones:

a) Los ingresos ilegales pueden ser lavados en las apuestas en un extremo de una transacción y en la recepción de los pagos por premios del juego en el otro extremo.

b) Las ganancias de juego también se pueden intercambiar como pago por bienes o servicios ilegales que cambian de manos en otros lugares.

c) Los sitios de juegos en línea con y sin licencia están creciendo en popularidad y con más juegos, más accesos y más métodos de transacción, dando lugar a mayores oportunidades a los delincuentes para ocultar sus ganancias ilícitas, de las miradas indiscretas de los organismos mundiales de control.

d) Sin un medio para retirar el dinero, el volumen de la ciberdelincuencia disminuiría.

e) El anónimo mercado de lavado de dinero en línea en la actualidad está creciendo rápidamente, y aunque exigir licencias para los operadores de juego de azar es importante, no detiene la marea de operadores sin licencia.³⁰

Asimismo, y de acuerdo al citado estudio de McAfee, existen tres áreas críticas en las que las plataformas de juego en línea permiten el lavado de dinero: las ventajas del anonimato, ya que los casinos en línea están diseñados para operar a través de jurisdicciones -y en un mercado ilegal en muchas jurisdicciones-, y los operadores están bastante avanzados en las formas en que apoyan el anonimato del jugador; las opciones de pago, donde la popularidad de los juegos en línea impulsaron el desarrollo de una amplia variedad de opciones, ofreciendo diversos depósitos en cuenta y métodos de retiro, y entidades intermediarias para el procesamiento de las transacciones; y la gran cantidad de casinos en línea, que hacen que a las autoridades les sea muy difícil monitorear sus actividades.

El informe sugiere que las autoridades de control, deben ser capaces de aprovechar las oportunidades que brindan los estudios cruzados, transfronterizos, y la cooperación entre públicos y privados, combinando las capacidades de la aplicación de la ley, proveedores de internet;

²⁷ Ver <https://www.argentina.gob.ar/uif/lavado-de-activos>. Según la UFI, para evitar llamar la atención de las autoridades sobre sus actividades reales (por ejemplo el dinero obtenido a través del narcotráfico) los delincuentes tratan de que no exista un vínculo directo entre el producto de sus delitos y sus actos ilegales. Por esta razón, y para poder gastar ese dinero mal habido abiertamente, crean estructuras y herramientas cada vez más sofisticadas.

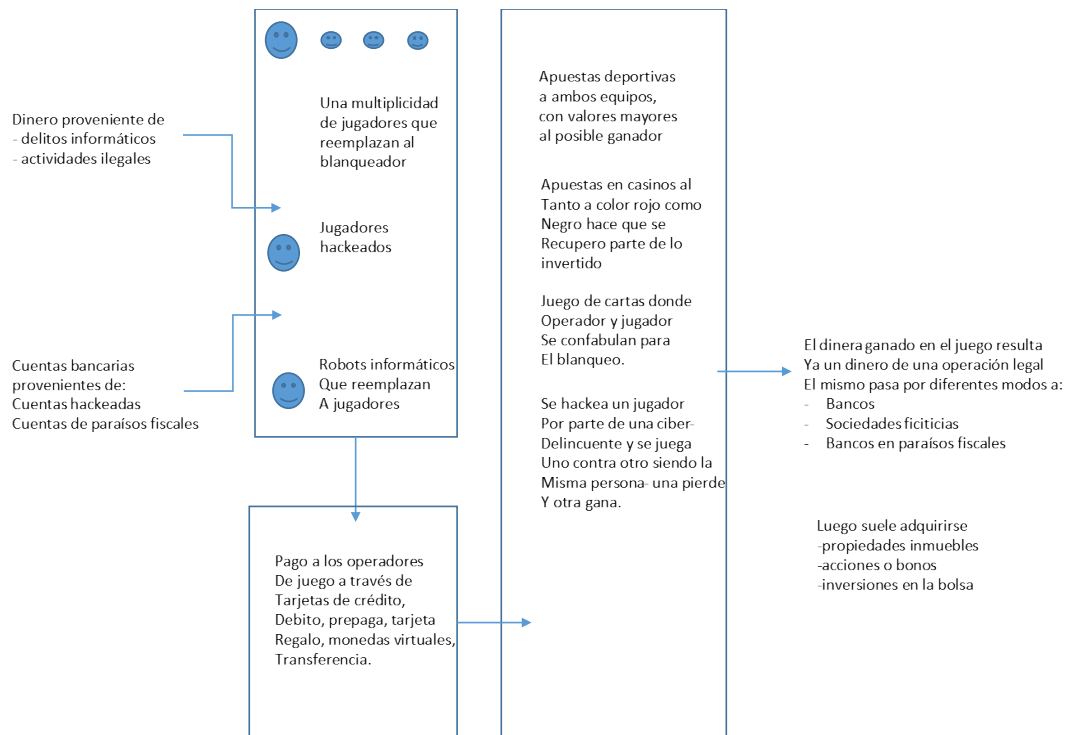
²⁸ <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/preguntas-frecuentes>

²⁹ <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/preguntas-frecuentes>

³⁰ Ver <http://eldiario.deljuego.com.ar/submenuanalisisdelsector/10241-2014-04-28-18-52-33.html>

compañías de seguridad para la web, empresas privadas de monitoreo, y asimismo, con entidades financieras en la recepción de transferencias de fondos sospechosos. A modo de ejemplo, el informe cita el Centro Europeo de Ciberdelincuencia de la Europol (Europol European Cybercrime Centre), que estableció una estrategia sólida y con capacidades tácticas, para detectar el delito cibernético en base a esos postulados.

Finalmente, el circuito del lavado de activos en el juego en línea puede ser graficado de la siguiente manera:



IV. MÉTODOS DE PAGO.³¹

Entre las modalidades de pago para el juego en línea se pueden mencionar:

▪ *Tarjetas de crédito y de débito:* es una de las formas de pago más usuales debido a su rapidez y seguridad. Se utilizan para pagar y también para cobrar en caso de resultar ganador.

Los tipos de tarjetas bancarias más utilizadas y aceptadas por los casinos son Visa, MasterCard, Visa Electrón y American Express.

▪ *Tarjetas prepagas:* se pueden adquirir a través de internet y llevan una cantidad de dinero precargado. Son fáciles de adquirir y seguras de usar, además de ser muy rápidas para aumentar saldo en la cuenta de un casino, bastando con teclear el número de tarjeta y la clave. Para retirar las ganancias, existen las mismas opciones que para hacer depósitos en la cuenta online.

³¹ Bibliografía consultada.

-Curso virtual “Juegos on line y su riesgo de Lavado de Dinero”, lavadodiner.com, Entrenamiento y Prevención del Crimen Financiero. <https://www.lavadodiner.com>, Clase “Regulaciones y obligaciones para el sector en distintos países: Estados Unidos, Reino Unido, Unión Europea, y Latinoamérica”.
-<https://es.casinotoplists.com/metodos-pagos-casinos>

▪ *Transferencias bancarias*: si bien es un medio de pago usual, tiene el inconveniente que cuando no se realiza on line puede demorar, y además conlleva un porcentaje extra en concepto de comisión.

▪ *Cheques electrónicos y billeteras electrónicas*: algunos proveedores de juegos aceptan el pago a través de cheque. Por su parte, los *ewallets* (monederos electrónicos) son muy utilizados como métodos de pago para depositar y sacar dinero, ya que es una forma rápida y segura. Los monederos electrónicos más conocidos y utilizados son: Paypal, Neteller y EcoPayz, Moneybookers (Skrill), aunque existen muchos más, igual de eficaces y seguros.

▪ *Monedas digitales*: La más conocida es el Bitcoin. Es una moneda o dinero digital, virtual o electrónico, y no físico. No tiene soporte de gobierno o de un banco central, ni pertenece a algún país, región u organización a diferencia del dinero físico, y es manejada sólo por internet.

Fue lanzada al mercado en 2009, por Satoshi Nakamoto, seudónimo de los programadores que la crearon. Es la moneda virtual más popular que existe en el ciberespacio, y la que presenta una mayor amenaza a la industria bancaria y un mayor riesgo de ser explotada por delincuentes financieros.³²

En los casinos en línea, permite un pago en forma instantánea, rápida y directa, y por sus características es potencial para ser utilizada en los mercados restringidos, por lo cual la utilización de Bitcoins deviene en una práctica legal.

Al no estar regulada por un Banco Central, Bitcoin teóricamente se puede utilizar sin restricciones de procesamiento de pagos y los jugadores pueden financiar fácilmente sus cuentas y retirar sus ganancias.

▪ *Bonos de los Casinos*.

Muchos casinos en línea ofrecen bonos, que permiten a los principiantes del juego en línea comenzar a jugar con mucho más dinero del que ingresan. El bono actúa como un anzuelo que atrae a potenciales jugadores, y marca la diferencia entre los diferentes casinos on line, especialmente porque todos cuentan con una oferta similar de juegos.

V. MARCO REGULATORIO DEL JUEGO EN LÍNEA.

El crecimiento y potencialidad que experimenta el juego en línea en varios países, particularmente en aquellos donde se encuentran los mayores centros de consumo (EEUU y Europa), ha planteado a los gobiernos de los diferentes Estados su regulación, aunado a motivaciones de índole social- vinculadas con la salud pública (ludopatía o ciber ludopatía) y delictiva (posibles delitos vinculados al lavado de dinero y activos) y de índole recaudatoria, al constituir una importante fuente de recursos derivada de la obtención de licencias y tributos.

³²Otras monedas virtuales: Existen otras monedas virtuales, entre las cuales se pueden mencionar:

- Litecoin: Hasta el momento ha sido utilizada por un pequeño grupo de personas. Es muy parecida al Bitcoin, ya que como éste tiene gráficas y una gran volatilidad.

- Amazon Coin: Es una iniciativa del sector Amazon.com, que creó su propia moneda virtual, y puede ser utilizada para comprar ciertos artículos dentro del propio Amazon, y motiva a que otras empresas emitan también sus monedas virtuales sin caer en definiciones legales de una institución financiera.

Libra: es la moneda virtual desarrollada por Facebook, con el apoyo de Visa y Mastercard.

Hoy la tendencia a nivel mundial es el avance en diferentes esquemas de regulación, los que serán expuesto de manera descriptiva en el presente trabajo,³³ refiriendo a la regulación existente en el ámbito del derecho comparado (tanto a nivel comunitario como estatal), para luego reseñar la situación existente en nuestro país en la materia.

VI.1. Derecho Comparado.

VI.1.1. Regulación Comunitaria del Juego en Línea: Unión Europea.

En la Unión Europea rige el principio de las cuatro libertades.³⁴ Se trata de un espacio sin fronteras interiores, que garantiza en principio la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Una de las libertades es la prestación de servicios, siendo ilegal que un Estado miembro legisle para prohibir a sus residentes que tengan acceso a un servicio prestado por operadores de otros Estados miembros, cuando ese mismo servicio puede ser prestado por operadores locales.

En ese entendimiento, la Comisión Europea determinó que la libre prestación de servicios se aplica a los servicios de juego en línea³⁵.

³³ No puede desconocerse que en cuanto al juego en línea, se han planteado diferentes enfoques:

1. Regulación Nacional.

Es la efectuada por cada Estado, ante la falta de un consenso internacional respecto a los mecanismos más eficientes para regular esta industria, y atento a que los resultados de las diversas experiencias internacionales todavía no pueden ser evaluados por el poco tiempo de vigencia en la mayoría de los casos, y por ello, las respuestas nacionales han sido muy variadas.

2. Autorregulación por el mercado.

Esta postura plantea un enfoque alternativo a la regulación estatal de los juegos en línea, y propone la autorregulación por la propia industria, al considerarla el método más eficiente, fundamentado en diversas consideraciones: las regulaciones nacionales no pueden mantener la velocidad del cambio tecnológico; el cumplimiento de la ley y la sanción de las infracciones tiene una dimensión extraterritorial, sin que pueda intervenir ningún Poder Judicial estatal; los efectos reputacionales de las empresas a través de la autorregulación podrían actuar como mecanismos de mercado (disciplina de mercado) a través de los cuales los consumidores preferirían aquellos sitios de internet “respetables” atento al riesgo de fraude; los altos niveles de competencia en la industria actúan como potenciador de los mecanismos de mercado; las empresas son capaces de proveer información sobre los buenos y malos operadores, aunque también es una práctica frecuente que los operadores fraudulentos vuelvan al mercado con otra denominación, limitando así la disciplina del mercado.

A título de ejemplo, y como intentos de autorregulación por parte de la industria, se puede mencionar la *eCommerce Online Gambling and Assurance (eCOGRA)* que promueve buenas prácticas y posee instancias de resolución de controversias, y en menor medida Betting and Gaming Council.

3. Regulación transnacional.

Esta postura se asienta en la ineffectividad e inutilidad de los esquemas que pasan por alto la naturaleza global del juego en línea (no tienen nacionalidad ni reconocen fronteras políticas).

En ese sentido, se ha sugerido el dictado de un marco regulatorio uniforme para los países que adhieran, similar al realizado en otras áreas como en materia de prevención y lucha contra el lavado de activos. Por otro lado existen propuestas para un abordaje internacional a través de mecanismos de cooperación entre los países, una convención internacional, que manteniendo las soberanías nacionales y los marcos legales y regulatorios propios, facilite la aplicación de la ley de cada país en las jurisdicciones firmantes de la convención.

³⁴ Las Cuatro Libertades Fundamentales comprenden, en primer lugar, la llamada unión aduanera, es decir, la libre circulación de mercancías dentro del mercado interior. Junto con esta primera libertad, quizá la más importante de todas, se incluyen otras tres, a saber, la libre circulación de trabajadores, de servicios y de capitales.

³⁵ Atento ello, cualquier Estado miembro con operaciones de juego de azar en línea, con licencia a nivel local (por ejemplo, las loterías estatales), no pueden legislar para tratar de bloquear a los operadores extranjeros del mismo servicio.

Además, y considerando el desarrollo y avance del juego en línea en el territorio de la Unión, en el año 2012, la Comisión de la Unión Europea presentó un Plan de Acción sobre Juegos de Azar en Línea, que ha servido de inspiración para la regulación del sector en diferentes Estados, y reparó en los siguientes aspectos:

- a) El juego en línea constituye una de las mayores actividades de servicios en la UE.
- b) Los servicios de juego en línea incluyen diversos juegos de azar (apuestas deportivas, póquer, casinos y loterías).
- c) Se verifica un crecimiento exponencial de consumidores de juego en línea.
- d) Existe una preocupación por la existencia de sitios web de juegos no regulados, situados fuera de la UE, y que representan riesgos importantes de fraude y blanqueo de capitales.
- e) Diversidad normativa en los países miembros de la Unión.

En razón de tales motivos, la Comisión de la UE, propuso en el Plan de Acción a los Estados miembros una serie de iniciativas para clarificar la regulación del juego en línea y fomentar la cooperación entre los Estados miembros, a saber:

- a) Principios y medidas comunes en el ámbito de la protección.
- b) Fijar los objetivos de sus políticas en materia de juego en línea, garantizado que la legislación interna o nacional se ajuste a los principios de las cuatro libertades.
- c) Desarrollar un sector del juego en línea más seguro y más regulado, protegiendo a los consumidores de los sitios no regulados.
- d) Proteger a los grupos más vulnerables, especialmente a las niñas/os y adolescentes, fomentando la creación de mejores herramientas de comprobación de la edad, filtros de los contenidos en línea, publicidad responsable, y un mayor conocimiento parental de los peligros inherentes al juego.
- e) Prevenir la ludopatía virtual, y proteger a las víctimas y a su entorno familiar, mediante métodos eficaces de tratamiento.
- f) Prevenir y disuadir el fraude y el lavado de dinero y activos a través del juego en línea, promoviendo la cooperación entre los países miembros de la Unión.

La Comisión evaluará la aplicación del plan de acción, así como los progresos en la materia registrados en la UE.

En cuanto a la Comisión, debe destacarse que adoptó la Recomendación 2014/478/UE dirigida a los Estados miembros, referida al establecimiento de principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó un informe sobre los juegos en línea apoyando la adopción de nuevas medidas, tales como la verificación electrónica de los clientes y una mejora en la cooperación transfronteriza.

Finalmente, en el ámbito de la Unión Europea, se destacan las Directivas UE 2018/843 del Parlamento y del Consejo del 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva UE 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o financiación del terrorismo y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

VI.1.2. Regulación estatal del juego on line.

Ver <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/40/la-libertad-de-establecimiento-y-la-libre-prestacion-de-servicios>

1. España.

La ley 13/2011 de “Regulación del juego”, constituye un antes y un después en materia de juego en línea.³⁶ El principal objetivo es armonizar la regulación de las apuestas en línea en España, una actividad que trasciende las fronteras regionales o de las comunidades autónomas.

La ley establece la regulación del sector, ya que previamente cualquier sitio de internet de juego en línea ubicado fuera de España podía ofrecer sus servicios a apostantes españoles sin ofrecerles debidas garantías legales.

El objetivo de la Ley de Juego es regular todo tipo de juegos a nivel federal para proteger el orden público; combatir el fraude; prevenir comportamientos adictivos; proteger a los menores; salvaguardar los derechos de los jugadores.

Entre los aspectos que regula la normativa, pueden destacarse:

a) El deber de informar acerca del juego seguro: todo casino online u operador autorizado debe contar con una sección dedicada al Juego Responsable, que debe informar a los jugadores sobre la actividad para prevenir la ludopatía.

b) Seguridad del software: los sitios de juegos online tienen la obligación de contar con un Generador de Números Aleatorios (RNG). Se trata de un software que diseña secuencias numéricas que no siguen ningún patrón, como una manera de garantizar el juego limpio y sin trampas.

c) Sistemas de encriptación: estos sistemas son imprescindibles para que la información y los datos de los jugadores estén protegidos siempre y no puedan ser vulnerados o robados por terceros. De esta manera, no sólo se salvaguardan los datos personales de los usuarios, sino que quedan protegidas todas las operaciones de depósitos o retiros de dinero a través de métodos de pago seguros.

d) Límites para los jugadores de tiempo y en los montos de dinero a apostar, por lo que una vez que el jugador alcanza estos límites, ya no puede seguir apostando ni jugando.

e) Autoexclusión voluntaria: Los jugadores también pueden solicitar la autoexclusión temporal o definitiva. No obstante, algunos sitios permiten bloquear únicamente ciertos tipos de juego únicamente.

f) Menores de edad y vulnerables: el acceso de menores y personas vulnerables a los casinos y sitios de juego online está prohibido en todo el territorio de España. Se establece la verificación de la identidad del usuario y de su veracidad.

g) Licencias para operar: el juego en línea en España se puede ofrecer en una región autónoma específica, en más de una región o a nivel federal. Los juegos en línea que se juegan a nivel federal, requieren de una licencia o de una autorización federal. La licencia federal es suficiente para operar en cada región donde opera el juego. Los juegos (incluye a los juegos en línea) que se juegan en una región específica, requieren de una licencia expedida por esa región autónoma. La licencia federal cubre todas las regiones, por lo que un operador que posee una licencia federal no necesita solicitar una regional. Asimismo, las entidades interesadas en operar deben obtener tanto una licencia general por categoría de juego y una sola licencia para cada tipo específico de juego dentro de la categoría.

En el mismo año del dictado de la ley, en 2011, se crea la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ)³⁷ como órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que

³⁷ Ver <https://www.ordenacionjuego.es/es/conocenos>
Fue creada por Real Decreto 352/2011.

ejerce las funciones de regulación, autorización, supervisión, control y, en su caso, de aplicación del régimen sancionador en el ámbito estatal de las actividades de juego en línea. La DGOJ, es por lo tanto, el organismo que garantiza la seguridad y la protección máxima a todos los jugadores en línea en España.

Posteriormente, por Real Decreto 1614/2011, del 14 de noviembre de 2011, se modificó la Ley 13/2011 de Regulación del Juego en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego. Dicho decreto, sanciona a quienes falsifican los IP (protocolo de internet, según sus siglas en inglés)³⁸, considerado una práctica ilegal y desarrolla los aspectos de licencias, autorizaciones y registros de juegos, estableciendo distintas categorías.

Finalmente, y en relación al Juego Responsable, la DGOJ aprobó la modificación de tres resoluciones incluidas en la Ley 13/2011 de Regulación del Juego, para luchar contra el fraude que generen las empresas de juego online que operan de modo ilegal e incrementar la seguridad de todos los usuarios que las utilizan.

Esta resolución aprobada en octubre de 2018 entró en vigor en marzo de 2019, y contempla la obligatoriedad de verificar la identidad del usuario a través de la comprobación del documento de identidad. De este modo, se pretende restringir el acceso y minimizar las suplantaciones de identidad o el empleo de identidades falsas y, al mismo tiempo, combatir el fraude y blanqueo de capitales.

Asimismo, los operadores tendrán que proporcionar al organismo público más datos relacionados con la actividad del participante como la IP desde la que se conecta, el tipo de dispositivo utilizado y el ID del mismo, ya que los jugadores que lo hacen a través de estos portales no regulados corren el riesgo de perder todo el dinero que tienen depositado en caso de que Hacienda los intervenga.

También, la nueva normativa establece algunos baremos y sanciones para evitar la práctica del juego ilegal. Por ejemplo, las personas que jueguen online a través de una IP ilegal podrán ser multados con sanciones que llegan hasta los 100.000 euros.

Por último, frente al escenario causado por el COVID 19, España ha prohibido la publicidad de las apuestas on line, por lo que mientras dure el estado de alarma, las casas de apuestas on line y póker sólo podrán hacer publicidad en un horario comprendido entre la 1 y 5 de la madrugada.³⁹

Así, desde el 1 de abril, los sitios web de España han tenido que eliminar todo contenido relacionado a promocionar el juego de apuestas en línea -que incluye el póker en línea -como medida de protección a los usuarios durante la cuarentena impuesta a causa del COVID 19. La limitación de la publicidad de los juegos de azar y las apuestas on line, comprende radio, televisión, youtube y otras plataforma de streaming.

³⁸ El IP es un conjunto de números que identifica, de manera lógica y jerárquica, a una interfaz en red (elemento de comunicación/conexión) de un dispositivo (computadora, laptop , teléfono inteligente) que utilice un protocolo de internet.

³⁹ Art. 37 “Medidas de restricción a las comunicaciones comerciales de las entidades que realicen una actividad de juego regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego”, del Real Decreto -Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID 19.

Asimismo, en algunos portales de póker se puede ver un anuncio en la página de inicio informando que interrumpen temporalmente el acceso a su sitio web y la publicación de contenidos en internet.

Dicha medida tiene vigencia mientras dure el estado de alarma. Además, queda prohibido que las casas de apuestas ofrezcan bonos económicos y regalos para captar o fidelizar clientes y que se usen las medidas de aislamiento social o cuarentena como eje de los anuncios publicitarios.

Este decreto surgió luego de que psicólogos de la Asociación Española del Juego Digital publicaran un informe en el que daban a conocer los riesgos de adicción y ludopatía juvenil en medio de la pandemia.

2. Reino Unido.

En el año 2005, se aprobó la primera normativa regulatoria de los juegos en línea (*UK - Gambling Act*) y se creó la Comisión de Apuestas del Reino Unido, destacándose como modelo para otras jurisdicciones donde operan juegos por internet.

La norma mencionada se aplica a todas las tecnologías de juegos: celular, pc, televisión, radio u otro dispositivo electrónico que facilite la comunicación y se divide en siete partes: 1) Definición e interpretación de los conceptos principales; 2) Creación de la Comisión de Apuestas (*Gambling Commission*, con sus alcances y obligaciones; 3) Regulación de los delitos; 4) Medidas de protección especialmente de niñas/os y adolescentes; y las partes 5), 6) y 7) se refieren a los tipos de licencias.

Define al juego en línea (*e-gaming*) como un juego de suerte a cambio de un premio. Un juego de suerte incluye todos aquellos juegos que involucren tanto la suerte como la destreza/habilidad.

Los principales objetivos de la ley son la prevención de que las apuestas sean fuente del delito, asociadas con el delito, o bien utilizadas para apoyar el delito; asegurar que las apuestas se conduzcan de manera justa y abierta; y la protección de los sujetos más vulnerables como los niñas/os y adolescentes de ser perjudicados por las apuestas en línea.

Prevé como autoridades a la Comisión de Apuestas (*Gambling Commission*), cuya misión principal es regular juegos de azar, apuestas y loterías, excepto las apuestas al margen, que son reguladas por la Financial Conduct Authority como un proyecto financiero, y a las Autoridades Licenciatarias, que son autoridades locales operando a través de Comités Licenciatarios.

Las funciones principales de la Comisión de Apuestas son: otorgar licencias para operar; otorgar licencias personales; especificar las condiciones generales para obtener cada tipo de licencia; emitir códigos de prácticas; regular a los que hayan obtenido licencias; investigar e iniciar acciones judiciales contra las apuestas ilegales y otros delitos previstos en la normativa; guiar a las autoridades locales; aconsejar a la Secretaría de Estado sobre la incidencia de las apuestas (en aspectos tales como su realización, efectos y regulación).

Una importante función de la Comisión es revisar e investigar a los licenciatarios en alguna de las siguientes circunstancias: para establecer si las condiciones bajo las que se otorgó la licencia están siendo cumplidas; en caso de condena del licenciatario por un delito relevante; si considera que un licenciatario ya no califica más para conservar la licencia, y en todos los supuestos que considere que resulta apropiado realizar una revisión. Efectuada la revisión, la Comisión podrá

ejecutar las siguientes acciones: emitir una advertencia al licenciatarario; agregar condiciones extras a la licencia otorgada; remover o enmendar las condiciones de la licencia; suspender o revocar la licencia; e imponer una multa financiera en caso de incumplimiento de alguna de las condiciones de la licencia.

La Comisión de Apuestas otorga dos tipos de licencias: licencias de operación no remotas para actividades terrestres (que requieren además una licencia para el local) y licencia de operación remota para actividades en línea.

En el año 2010/11, se detectó que operadores extranjeros de juego en línea, podían publicitar y prestar sus servicios en el Reino Unido sin estar habilitados por la licencia local y sin pagar tributos sobre todo operadores situados en Gibraltar, por lo que tenían una posición ventajosa por sobre los licenciatarios localizados en el Reino Unido.

La Ley de 2005 permitía a los operadores del Área Económica Europea, Gibraltar y algunas otras jurisdicciones, publicitar sus servicios sin tener una licencia británica para operar y sin pagar impuestos. Esta circunstancia, aunada a que el gobierno advirtió que esa normativa no estaba en línea con la legislación europea, la cual requería que los operadores de apuestas en línea obtuviesen una licencia local, derivó que en 2014 se sancionara la Ley de Apuestas- Licencias y publicidad (*Licensing and Advertising Act 2014*), por la que se exigió una licencia expedida por la Comisión de Apuestas a todos los operadores que publiciten los servicios de apuestas en el Reino Unido y/o que realicen transacciones con clientes en el Reino Unido, y el pago al Reino Unido del impuesto a las apuestas por todas las transacciones realizadas con usuarios con residencia en el Reino Unido. Es decir, que se optó porque sean los propios operadores extranjeros (empresas) quienes obtengan autorización en el Reino Unido para ofrecer sus servicios a los residentes británicos, motivado por los potenciales ingresos a generarse, y evitando así el juego por residentes del Reino Unido con operadores de jurisdicciones off shore que competían deslealmente con los operadores del Reino Unido.

La ventaja del esquema británico es que da la opción al operador offshore para registrarse en el territorio y publicitar directamente, a la vez que el hecho de tener dicha licencia actúa como señal positiva hacia el consumidor (efecto reputación) y permite al gobierno británico la obtención de recursos derivados del juego, a través del cobro de una tasa por la autorización y operatoria.

Otra problemática que se advirtió, fue la relativa al software utilizado por el operador de juegos en línea, por lo que a partir del año 2015, se estableció que los operadores obtuvieran licencias por desarrolladores de software para apuestas autorizados por la Comisión como autoridad de aplicación, siendo otorgadas siempre que cumplan las condiciones relativas a la identidad y propiedad, finanzas, integridad, competencia y criminalidad.

Finalmente, si bien no existen restricciones o prohibiciones a los residentes del Reino Unido para realizar apuestas, existen estrictos requerimientos de responsabilidad social listados en las Condiciones para las Licencias y Códigos de Prácticas, tales como la prevención de las apuestas de menores de edad; identificación de los apostadores problemáticos; interacción con los clientes; publicidad; identificación del riesgo local; lavado de dinero; verificación de edad; manejo del dinero; otorgamiento de crédito; reglas del juego; etc.

3. Alemania.

La regulación de los juegos de azar y de las apuestas recae dentro de la competencia de los 16 estados (*Länder*) de la República Federal de Alemania, y la legislación federal es de limitada aplicación.

En cuanto a la normativa principal, se destaca el Tratado Interestatal sobre Juegos de Azar de 2012, que si bien no incluye una definición específica de juegos en línea, considera a tales como cualquier juego de azar operado o promovido en internet o por cualquier medio de comunicación a distancia.⁴⁰

El tratado fue adoptado por 15 de los 16 Estados alemanes en 2012 y en 2013 por Schleswig-Holstein, y establece los objetivos y elementos centrales sobre la regulación de los juegos de azar territoriales y on line.

Los objetivos del tratado son: protección del consumidor (incluye prevención de la adicción a las apuestas y la protección de los menores); prevenir el fraude y combatir el mercado negro.

Además de definir los tipos específicos de juegos de azar que están cubiertos por la legislación, el tratado mantiene el monopolio estatal en el manejo de loterías, estipula una prohibición total de las operaciones de casino en línea y limita la disponibilidad de licencias para apuestas deportivas.

El Tratado Interestatal es implementado en los Estados mediante las Leyes de Transposición y las leyes de juegos de azar de cada Estado individual. Asimismo, los Estados acordaron una modificación sobre el Tratado Interestatal (3ra. Enmienda), en vigor desde enero de 2020.

No obstante, por razones históricas, las carreras de caballo están reguladas por una ley federal, por la Ley de Apuestas en Carreras y Lotería de 1922, cuya última modificación fue en 2015.

En referencia a las autoridades, cabe destacar que debido a que los juegos de azar son principalmente regulados por leyes estatales, el otorgamiento de las licencias, supervisión y el poder de policía son ejecutados a nivel estatal. Las responsabilidades recaen en los Ministerios del Interior, aunque éstos puede designar organismos inferiores para llevar a cabo estas tareas. Las responsabilidades incluyen el otorgamiento de licencias y la supervisión de casinos en tierra y coordinar acciones contra presuntos operadores de juego de azar ilegales. También se destaca la Comisión de Juegos de azar/apuestas del Tratado Interestatal, integrada por representantes de todos los Estados de la República de Alemania, que entre otras funciones, toman decisiones en referencia al proceso de concesión de licencia para las apuestas deportivas y en la redacción de pautas publicitarias.

Otras autoridades relevantes, son la autoridad fiscal de Frankfurt am Main III, que es la responsable de la recaudación de impuestos de las apuestas deportivas y Berlín Neukölln, la principal autoridad recaudadora del IVA en las operaciones de casinos en línea de Alemania.

En cuanto a las licencias para casinos online, el Tratado Interestatal impone una prohibición absoluta sobre los casinos online. La tercera enmienda del tratado en vigor desde enero de 2020, mantiene esa prohibición. Una sentencia de la Corte Federal Administrativa de 2017, confirmó que existe compatibilidad absoluta entre la prohibición de la ley alemana y la normativa de la UE.⁴¹

⁴⁰ Tal como se define en la Sección 312 (b) del Código Civil (Bürgerliches Gesetzbuch) podrá ser considerado un juego en línea (ver <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/312b.html>)

⁴¹ Estas licencias estuvieron disponibles en el Estado de Schleswig-Holstein hasta 2013 que la ley estatal fue derogada. En un intento por mantener un mercado regulado, Schleswig-Holstein introdujo un acuerdo transitorio para las apuestas deportivas en mayo de 2018, el cuál revalidó las licencias de casinos online otorgadas en 2012 y 2013. El acuerdo transitorio y las licencias revalidadas tienen vigencia hasta el 30 de junio de 2021, salvo que nuevas reformas den origen a nuevas licencias emitidas antes de esa fecha.

Respecto de las licencias para operaciones en línea y promoción de las apuestas deportivas, el Tratado sólo permite emitir 20 licencias de apuestas deportivas en la etapa experimental. Sin embargo, esta limitación es incompatible con la legislación de la UE. De hecho, el régimen de apuestas deportivas completo está bajo revisión como resultado de las múltiples fallas. El proceso de concesión de licencias de apuestas deportivas fue declarado ilegal en varias decisiones judiciales y también por la Corte Europea de Justicia.

La Tercera Enmienda del Tratado introduce un nuevo proceso para la obtención de licencias de apuestas deportivas, que no tendrá restricciones en cuanto la cantidad de licencias a partir de enero de 2020. En cuanto a la duración, las licencias otorgadas en virtud de la nueva enmienda serán válidas hasta el 30 de junio de 2021, con opción de ampliarse hasta el 30 de junio de 2024, si la fase experimental se extiende más. La Tercera Enmienda, se considera una solución transitoria. A partir de julio de 2021, los estados alemanes planean introducir un nuevo marco regulatorio.

El objetivo de la fase experimental es proporcionar la base para evaluar si la apertura del mercado de apuestas deportivas a operadores privados es efectiva para combatir el mercado negro y garantizar la protección del consumidor.

En cuanto al costo de una licencia de apuestas deportivas se basa en el volumen de facturación de apuestas por anticipado y para las licencias para operación/promoción de apuestas en línea de carreras de caballos (sección 27(2) del Tratado Interestatal), no hay límite en cuanto al número de licencias que pueden otorgarse.

El Tratado establece ciertas restricciones y requerimientos que deben ser cumplidos por todas las licencias en línea: exclusión de menores y jugadores prohibidos a través de la aplicación de métodos de identificación y autenticación; provisión de medidas de autolimitación; prohibición a los jugadores de tomar créditos de los operadores de apuestas; abstenerse de los “estímulos de adicción” específicos, como las repeticiones rápidas; adaptar el “concepto social” para el ambiente online (guía para las apuestas responsables), generando conciencia de los riesgos específicos de “estar en línea” y proporcionar medidas acordadas para mitigarlos; asegurar que las apuestas y los productos de lotería sean ofrecidos en dominios de internet distintos.

Respecto a los requisitos que deberán cumplir quienes apliquen para una licencia, deberán demostrar: confiabilidad; tener experiencia necesaria; ser solventes financieramente y con estabilidad económica; cumplir con determinados estándares de responsabilidad social; garantizar el nivel requerido de seguridad informática y estándares técnicos que permitan apuestas seguras y transparentes, etc., dependiendo del tipo de licencia que se solicite.

En materia de prohibiciones, el Tratado Interestatal prohíbe la operación y la promoción de los juegos de casino en línea y también la publicidad de juegos de azar no autorizados. La operación, promoción y publicidad de juegos de azar no autorizados es considerado un delito penal y también la participación en ese tipo de juegos. Tal como se expresara, las apuestas en otros eventos que no sean deportivas o de carreras de caballos están prohibidas.

Finalmente, en cuanto a la publicidad, conforme el Tratado Interestatal, como regla general, sólo los juegos de azar con licencia pueden ser publicitados. Las publicidades no podrán estar dirigidas a menores u otros grupos vulnerables y ser engañosas en relación a las posibilidades y el monto a ganar. La publicidad de juegos de azar en la televisión, internet u otras formas de telecomunicaciones está generalmente prohibida, pero se pueden hacer excepciones con respecto a los operadores de lotería licenciados, apuestas deportivas y apuestas de carreras de caballos sujetos a la obtención de un permiso del gobierno regional en Düsseldorf.

4. Francia.

Existen diferentes normas regulatorias del juego en línea:

a) *Ley 476 del 2010.*

Define a los juegos en línea y las apuestas como “cualquier juego o apuesta realizada exclusivamente a través de un servicio de comunicación pública en línea” (conf. artículo 10)., y a los operadores de juego en línea como “aquellas personas que ofrecen al público regularmente juegos en línea y servicios de apuestas con valor monetario y bajo los términos y condiciones que constituyen un contrato de membresía estándar”.

La ley de juegos en línea refiere solamente a apuestas deportivas, apuestas de carreras de caballos y “juegos de club”, de los cuáles, el único autorizado es el póker. A la fecha, no hay otras actividades autorizadas bajo la ley de juegos en línea.

Asimismo, establece como autoridad de juegos en línea, a la Autorité de Régulation de Jeux en Ligne (ARJEL)⁴², que puede otorgar licencias a operadores autorizando la oferta de juegos de club (aunque la ley se refiere a “juegos de club” sólo está autorizado el póker como se dijera), apuestas deportivas o carreras de caballos.

La autoridad gubernamental ARJEL tiene competencia plena para otorgar licencias, hacer cumplir regulaciones de juegos en línea y combatir los sitios de juegos ilegales.

Un punto importante a tener en cuenta es el régimen de las licencias.

Las licencias a los operadores se otorgan individualmente. Es decir, que un operador puede ofrecer los 3 productos (póker, carreras o apuestas deportivas), pero deberá realizar tres trámites distintos para obtener cada licencia. Un operador que posea una licencia, puede operar varios sitios web de juegos de azar con una sola licencia, siempre que se haya otorgado para todos los sitios web contemplados. No hay límite en el número de licencias que puede otorgar ARJEL. Incluso los individuos puede operar un sitio web de azar.

Para poder acceder a una licencia francesa de juegos de azar en línea, el operador deberá tener su sede en la Unión Europea o en un estado del Espacio Económico Europeo que posea un tratado de lucha contra el fraude y la evasión de impuestos con Francia.⁴³ Los operadores controlados por una compañía con sede en un estado sin un tratado de impuestos con Francia tampoco son elegibles. Si el país que tiene un tratado con Francia no hubiese cumplido con las obligaciones que se desprenden del mismo, tampoco serán elegibles los operadores de aquel país para obtener una licencia.

La licencia se garantiza por 5 años y luego de ese período deberá ser renovada, solicitando la renovación ante ARJEL. Asimismo, luego de que la licencia es garantizada, el operador estará sujeto a una serie de verificaciones de sistema, auditorias e informes.

En cuanto al costo, los operadores en línea, deberán pagar un canon por la licencia, dependiendo del número de licencias que se solicite. Adicionalmente, los operadores deberán pagar un canon anual dependiendo también de la cantidad de licencias que posean.

⁴² <http://www.arjel.fr/>

⁴³ A título de ejemplo, ver acuerdo de cooperación e intercambio de información entre Francia y España, del 27 de setiembre de 2012.

También se establecen:

a) Prohibiciones: se prohíbe la participación de menores de edad en los juegos de azar en línea. Los operadores deben prevenir que menores de edad, incluso aquellos que estuviesen emancipados, participen de los juegos en línea. Los operadores deberán incluir una advertencia en sus sitios web estableciendo que los menores no pueden participar de los juegos de azar. El operador deberá requerir el ingreso de la edad del jugador cuando éste se suscribe y visita sus sitios web.

b) Restricciones. Medidas de Juego Responsable: los operadores deberán tomar medidas para prevenir que cualquier persona en la lista de personas prohibidas para participar en juegos de azar se suscriban a sus plataformas de juegos en línea y deberá cancelar la cuenta de cualquier jugador que ingrese en el listado de personas prohibidas.

Los operadores también deben ofrecer mecanismos de autoexclusión que permitan a los jugadores excluirse temporalmente, con un mínimo de siete días, o la exclusión definitiva de los juegos. Las exclusiones definitivas causan la cancelación de la cuenta de los jugadores y les impiden suscribirse nuevamente durante los próximos tres años.

También los operadores requerirán que los jugadores establezcan un límite semanal sobre el dinero que pueden transferir desde sus cuentas bancarias a las cuentas de apuestas en línea, y la cantidad máxima de apuestas que un jugador puede realizar.

Los operadores deben visibilizar en su sitio web información sobre la posibilidad que los jugadores se incluyan voluntariamente en la lista de personas a las que se les prohíbe apostar, así como información sobre la asistencia disponible para los jugadores para prevenir el juego patológico.

b) *Decreto 1326 del 2016, que reglamenta el art. 14 de la ley 476.*

El póker está autorizado como juego en línea y está sujeto a la obtención de una licencia de “juego de club” por parte de los operadores, que la otorga la ARGEL. Hay reglas específicas sobre los tipos de póker en línea, distintas a las aplicables al póker de casino.

c) *Decreto 498 del 2010, del 17 de mayo de 2010, que regula las carreras de caballo en línea.*

Los operadores de apuestas de caballos en línea pueden ofrecer apuestas en carreras organizadas en Francia o en el extranjero, siempre que las carreras estén incluidas en la lista oficial aprobada cada año por el Ministerio de Agricultura. Aquella lista, disponible en la página oficial de ARJEL, indica todas las apuestas autorizadas, incluidas las apuestas simples y complejas. Las apuestas complejas son aquellas para las cuales los jugadores deben designar que caballos clasificarán en las cinco primeras posiciones.

Las apuestas en línea en carreras de caballos sólo se pueden ofrecer en los resultados oficiales de una o varias carreras de caballos autorizadas. El resultado oficial de una carrera se define como caballos clasificados en las posiciones para recibir premios (limitado a las cinco primeras posiciones).

d) *Decreto 483 (del 12 de Mayo de 2010), regulatorio de las apuestas deportivas en línea.*

Las apuestas pueden hacerse sólo sobre ciertos deportes y competiciones, determinados por la autoridad reguladora juegos en línea (ARJEL), luego de consultar a las federaciones deportivas y los listados están publicados en su página web.

Los operadores de apuestas deportivas en línea sólo pueden ofrecer apuestas en aquellas competencias para las que hayan celebrado un contrato con el organizador, que son aprobados por ARJEL.

5. Estados Unidos.

La legislación de los juegos de azar en general en Estados Unidos está dada por tres tipos de regulaciones: local, estatal y federal.

En cuanto a la Legislación Federal de los Juegos en Líneas se puede citar:

1. *Interstate Wire Act de 1961.*

Esta norma establece es que es ilegal la realización de apuestas utilizando una comunicación por cable. En 1961 era inimaginable la posibilidad de apostar a través de una conexión a internet, y por ello, en 2011, el Departamento de Justicia se expidió sobre la ley y clarificó el status legal de ciertos tipos de apuestas, decidiendo que las transmisiones interestatales de comunicaciones por cable que no se relacionen con un evento deportivo, quedaban fuera del alcance de la ley.

2. *Professional & Amateur Sports Protection Act -1992.*

Fue un intento de declarar ilegales a las apuestas deportivas de todo el país, independientemente del medio. La intención fue también ahondar en un lenguaje un poco más específico y no tan vago como la Ley Interstate Wire. Lo más importante de la ley, es la Sección 3702, donde establece que “será ilegal que una entidad gubernamental patrocine, opere, anuncie o promueva, de conformidad con la ley o el acuerdo de una entidad gubernamental, en un concurso basado directa o indirectamente (mediante el uso de referencias geográficas o de otro modo) en uno o más juegos competitivos en los que participan atletas aficionados o profesionales”. Al ser una ley federal prohíbe que los Estados creen su propio mercado legal de apuestas deportivas, motivo por el cual se ha considerado inconstitucional, ya que según la Constitución Nacional los Estados gozan de “todos los derechos otorgados explícitamente por el gobierno federal”.

3. *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act.*

Es la que mayor importancia tiene por cuanto aborda los juegos en línea, lo que constituye el objeto del presente trabajo. Fue aprobada en 2006 como parte de una ley ómnibus sobre defensa nacional.

A través de la Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA), Estados Unidos prohíbe los juegos en línea, salvo algunas excepciones,⁴⁴ haciendo ilegal el procesamiento por los bancos y otros grupos financieros de los pagos provenientes de apuestas.

Es importante destacar que la ley sólo dificulta enviar o recibir dinero de un sitio de apuestas conocidas. No regula las transacciones para todas las formas de apuestas online. Tampoco menciona a las loterías estatales y las apuestas interestatales. Asimismo, la ley no afecta a

⁴⁴ La ley excluye algunos tipos de juegos de azar, tales como ciertas apuestas de deportes de fantasía, algunos juegos de habilidad y cualquier mercado legal de juegos interestatales. Esta prohibición generó una disputa comercial, ya que Antigua y Barbuda demandó a Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) por violar los acuerdos generales de comercio de bienes y servicios (GATS). La OMC falló finalmente a favor de Antigua, aunque la UIGEA sigue en vigencia en Estados Unidos.

particulares, sino a bancos y compañías financieras para que no hagan negocios con proveedores ilegales de juego.

En síntesis, el esquema sancionatorio de Estados Unidos radica en que la persecución del juego por internet se focaliza en el bloqueo de la operatoria en la etapa de la transacción (medios de pago), poniendo así una carga sobre las instituciones financieras y empresas de medios de pago, ya que son estos los encargados de bloquear esas transacciones.

6. Colombia.

El juego en línea en Colombia es legal y ha sido el primer país de Latinoamérica en regular los juegos en línea, tomando como ejemplo a España, Italia y el Reino Unido.

La ley 1753 de 2015, en el artículo 93, define como novedosos entre otros, a todos los juegos operados por internet, o por cualquier otra modalidad de tecnologías de la información que no requieran la presencia del apostador. Asimismo, indica que se entiende que el juego opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios, se realizan únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número aleatorio virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. No se entienden operados por internet aquellos juegos que incluyan la realización de sorteos físicos, como las loterías, en cuyo caso internet será un medio de comercialización.

Colombia apuntó a la aplicación de una ley que además de ser una fuerte regulación, permite la rentabilidad y oportunidades de negocios para los operadores. El mercado local se abrió así a los operadores nacionales e internacionales interesados en operar en el entorno regulado de Colombia.

Es de destacar que las recaudaciones que obtiene el Estado Colombiano por derechos de explotación en todas las modalidades de juego se destinan a los servicios de salud pública, y han tenido un aumento exponencial en los últimos años.

La autoridad de aplicación es Coljuegos,⁴⁵ una sociedad del estado que administra los Juegos de Suerte y Azar y autoriza los operadores de juegos novedosos por internet, y ha expedido resoluciones por las que reglamenta de forma más completa las apuestas en línea. Asimismo, la Ley indica que solo podrán operar los juegos de suerte y azar por internet las personas jurídicas que suscriban el correspondiente contrato de concesión con Coljuegos.

Sin embargo, la problemática que se verifica en Colombia, es la operación de sitios no autorizados, por lo que la entidad reguladora, en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y la Dirección de Cibernética de la Policía, han debido bloquear páginas de operadores sin autorización. Asimismo, otro problema, que se replica en muchos otros mercados latinoamericanos, es la dificultad del acceso al sistema financiero, por considerarse al sector azar como una actividad riesgosa frente al lavado de activos y la financiación al terrorismo.

7. Otros países:

- **Australia:**

⁴⁵ <https://www.coljuegos.gov.co/>

Australia fue uno de los primeros países en promulgar una legislación dirigida específicamente a los juegos de azar en línea. En junio de 2001, aprobó la Ley de Juego Interactivo (*Interactive Gambling Act*). La Ley prohíbe que un proveedor de servicios de juegos de azar en línea con sede fuera de Australia, (incluyendo casinos en línea, apuestas deportivas, sitios de apuestas de carreras, loterías, etc.), ofrezca su producto a residentes en Australia.

▪ **México.**

Si bien el juego en línea está permitido, está sujeto a una serie de condiciones que el operador debe cumplir. Una de ellas es la posesión de una licencia especial que le permite operar sólo estando asentado en México y ofreciendo su servicio dentro del país. Sin embargo, esto no impide que los jugadores utilicen sitios extranjeros para realizar sus apuestas en línea.⁴⁶

No existe ningún tipo de restricción en lo que se refiere a publicidad, siempre y cuando incluya protección al menor y advertencias sobre juego responsable.

Finalmente, México está ubicado cuarto a nivel mundial en cantidad de jugadores en línea, detrás de Estados Unidos, Europa y Japón.

▪ **Brasil.**

No hay una definición legal de las apuestas en línea y el único tipo de apuesta en línea que está permitida es el modelo de lotería de apuestas deportivas de probabilidades fijas, introducido por la Ley N° 13756 del año 2018. No existen licencias para otro tipo de apuestas en línea en Brasil.

Sin embargo, existe un proyecto en el Senado que establece que todos los juegos de azar en línea serán operados exclusivamente por el banco Caixa Económica Federal. También hay un proyecto en trámite en la Cámara de Diputados, que declara expresamente que las actividades de juego en línea serán operadas únicamente por aquellos que posean una licencia para operar actividades basadas en tierra.

▪ **Ecuador.**

En marzo de 2012, el Gobierno de Ecuador declaró el juego ilegal. Casinos, bingos y salas de juego en general cerraron sus puertas, aunque no se refirió expresamente al juego en línea. Sin embargo, la Administración Ecuatoriana no impide a los ciudadanos registrarse en páginas extranjeras y jugar. Frente a ello, han surgido dos posiciones: la que entiende que la falta de prohibición formal del juego en línea en Ecuador lo hace de alguna manera legal, o la que por una interpretación amplia el juego en línea considera que también es ilegal.

▪ **Paraguay.**

La normativa vigente es la Ley N° 1.016/97, que no contempla la modalidad del juego en línea. La autoridad regulatoria, la Comisión Nacional de Juegos de Azar (Conajzar), anunció a través de su presidente, que el principal objetivo del ente es lograr una actualización de la Ley 1.016/97 para adecuarla a los nuevas modalidades de juegos, ya que la normativa vigente, que estableció la creación de la Conajzar, no incluye muchas formas de juegos que existen en la actualidad, a la vez que se buscaría fortalecer los vínculos con las Municipalidades para los controles y la información sobre el canon que deben percibir las comunas.

⁴⁶ Ver <http://justicfiateayuda.cl/apuestas-y-juegos-en-mexico/>

Cabe mencionar, que un proyecto similar fue presentado en el Congreso paraguayo, pero no tuvo el impulso necesario para su concreción.

- **Perú.**

En Perú sólo se encuentran regulados los juegos de azar tradicionales (localizados).

Sin embargo, se encuentra en curso la regulación del juego en línea. En noviembre de 2018 se presentó un proyecto de ley para regular el juego en línea. El proyecto, requiere una licencia de juego para poder operar en el país en forma legal, y el pago de una tributación mensual, designando a la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas como el organismo regulador en el país.

Una vez aprobada la normativa, aquellas páginas de juegos en línea que no tengan permiso, se tornarán ilegales, y serán bloqueadas automáticamente.

- **Panamá.**

Panamá ha creado un marco jurídico que permite a las empresas de juego en línea tomar ventaja de su estructura regulatoria.

La ley regula los juegos de azar en línea basándose en la Ley del Juego On Line del Estado de Nevada, y establece que las compañías con licencias que operan desde Panamá, no pueden permitir que ciudadanos panameños participen de las actividades de juegos en línea.

- **Bélice.**

La Ley de Bélice es conocida como la Ley de Apuestas de Computadoras que entró en vigor en 1996 y ofrece el marco adecuado para la realización y regulación de los juegos de azar a través de internet. La Ley prevé la concesión de licencias a los operadores de servicios informáticos que ofrecen a los usuarios la posibilidad de apostar en eventos deportivos o de otro tipo.

La Junta de Licencia de Apuestas por Computadoras de Bélice es responsable de otorgar las licencias para prestar servicios de apuestas por computadoras. La regulación establece que se puede contar con una licencia por vez, y que sólo las personas con integridad, competencia y medios financieros adecuados serán consideradas. Los licenciarios están obligados a mantener una cuenta bancaria separada para un procesamiento de las apuestas y pueden cobrar una cuota de procesamiento.

- **Uruguay.**

Las nuevas regulaciones del juego en Uruguay se introdujeron con la sanción de la Ley N° 19535 de rendición de cuentas, promulgada en setiembre de 2017. La misma prohíbe expresamente los juegos de azar en línea y también establece la facultad de adoptar medidas preventivas y sancionatorias para evitar las comunicaciones comerciales, patrocinio y publicidad de juegos no autorizados (art. 244).

Esta prohibición, no incluye a las apuestas deportivas (certámenes de pronósticos de resultados deportivos internacionales y juegos de azar realizados en internet), las cuales se encuentran autorizadas para ser explotadas por el Poder Ejecutivo a través de la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas, en virtud del art. 19 de la Ley N° 17453.

VI.2. Regulación del juego en línea en Argentina.

En Argentina no existe una ley nacional que regule el juego en línea, quedando en cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la facultad para legislar de manera exclusiva todo lo referente a los juegos de azar en general y a los juegos en línea en particular, dentro de sus respectivos territorios.

Frente al juego en línea, las provincias adoptaron posturas que van en dos extremos: no regular la actividad porque implicaría aumentar la oferta del juego, o por el contrario optar por una política regulatoria fundada en que el juego en línea seguirá creciendo con o sin regulación, y que en definitiva, el Estado debe intentar financiarse con los recursos provenientes de la actividad. Algunas provincias, incluso han ido más allá de políticas regulatorias, ofreciendo juegos en línea, con plataformas propias o licitadas a terceros.

Esta situación permite que una persona localizada en una provincia, que incluso haya regulado el juego en línea, pueda apostar en un sitio internacional o radicado en otras provincias del país, atento a los variados medios de pago, surgiendo conflictos entre jurisdicciones provinciales por ejemplo, por las recaudaciones tributarias, como sucede con el impuesto de ingresos brutos, que aun cuando el convenio multilateral estipula que las ventas de este tipo de servicios⁴⁷, tributan en la jurisdicción del comprador, la identificación del mismo dificulta seriamente su aplicabilidad, atento a la virtualidad inherente al juego en línea. Y ello ocurre por la propia naturaleza del juego en línea -que como fuera mencionado- no reconoce fronteras políticas, internas ni externas.

VI.2.1. Normativa provincial sobre el juego en línea.

Entre las provincias que regulan el juego en línea se puede mencionar:

a) Buenos Aires: Ley Fiscal Impositiva (Presupuesto 2019).

La Provincia de Buenos Aires optó por la regulación del “Juego On Line”, en la Ley Fiscal Impositiva de 2019, en el Título VIII “Regulación del juego on line”, arts. 142 a 168.

La norma regula la actividad del juego “on line” en 26 artículos, en sus distintas modalidades, medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, o los que en el futuro se desarrollen, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de garantizar la protección del orden público, erradicar el juego ilegal y salvaguardar los derechos de los participantes de los juegos, de conformidad a lo establecido en el artículo 37 de la Constitución la Provincia (conf. art. 142).

Dicha ley define al *juego en línea* como “aquel realizado por medios electrónicos, informáticos, de telecomunicación o a través de otros procedimientos interactivos”; al *juego por medios electrónicos, informáticos y de telecomunicación* como “aquel que utilice cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos o informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como televisión, internet, telefonía fija y móvil o cualesquiera otras”; y finalmente al *juego a través de procedimientos interactivos*, como “aquellos que, para su organización, celebración, comercialización o explotación, utilizan tecnologías y canales de comunicación como internet, teléfono, televisión, radio o cualquier otra clase de medios electrónicos, informáticos y de telecomunicación, que sirven para facilitar la comunicación de forma interactiva, ya sea en tiempo real o diferido.

⁴⁷ Se enmarcaría como venta por correspondencia.

El Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia de Buenos Aires es designado como Autoridad de Aplicación.

Asimismo, establece prohibiciones, distinguiéndolas en:

a) **Objetivas:** prohíbe la organización, explotación desarrollo de los juegos on line que, por su naturaleza o por razón del objeto sobre el que versen atenten contra la dignidad de las personas, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra los derechos de la juventud y de la niñez o contra cualquier derecho o libertad reconocido constitucionalmente; o se fundamenten en la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas; o recaigan sobre eventos prohibidos por la legislación vigente.

b) **Subjetivas:** prohíbe la participación en los juegos on line a: los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial; a los accionistas, propietarios, partícipes o titulares significativos del operador de juego, su personal directivo y empleados directamente involucrados en el desarrollo de 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 aquellos, 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; a los deportistas, entrenadores u otros participantes directos en el acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta; a los directivos de las entidades deportivas participantes u organizadoras respecto del acontecimiento o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta; a los jueces o árbitros que ejerzan sus funciones en los acontecimientos o actividad deportiva sobre la que se realiza la apuesta, así como las personas que resuelvan los recursos contra las decisiones de aquéllos; y al personal y/o los funcionarios del Instituto Provincial de Lotería y Casinos.

También refiere a la homologación y dispone que los operadores que lleven a cabo la organización, explotación y desarrollo de juegos bajo la modalidad regulada en la ley, deberán disponer del material software, equipos, sistemas, terminales e instrumentos en general necesarios para el desarrollo de estas actividades, debidamente homologados, de acuerdo a lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación. La homologación de los sistemas técnicos de juego, así como el establecimiento de las especificaciones necesarias para su funcionamiento, deberán sujetarse a lo establecido por la Autoridad de Aplicación, la que aprobará el procedimiento de certificación de los sistemas técnicos del juego incluyendo, en su caso, las homologaciones del material de juego. A los fines de certificar el cumplimiento de las exigencias técnicas mencionadas, la Autoridad de Aplicación podrá autorizar a un tercero, debiendo encontrarse el mismo, previamente acreditado como tal.

La ley regula, otros aspectos además de los impositivos, que se mencionan a continuación:

- **Ámbito de aplicación.**
- **Definiciones.**
- **Reglamentación.**
- **Autoridad de Aplicación.**
- **Prohibiciones (objetivas y subjetivas).**
- **Operadores.**
- **Título Habilitante.**
- **Registro de Licencias.**
- **Derechos y Obligaciones de los Licenciarios.**
- **Homologación de los sistemas técnicos de juego.**

Los mismos se detallan en el cuadro que se acompaña como anexo I del presente trabajo.

b) Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su artículo 50 prevé que *“la Ciudad regula, administra y explota los juegos de azar, destreza y apuestas mutuas, no siendo admitida, la privatización o concesión, salvo en lo que se refiere a agencias de distribución y expendio. Su producido es destinado a la asistencia y al desarrollo social”*.⁴⁸

En cuanto a la legalización del juego en línea, y atento al mandato constitucional, mediante Resolución N° 98/2019 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la Resolución N° 80/2019 del Directorio de la Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E (LOTBA S.E). Así, se reglamentó una actividad existente de hecho e ilegal, con páginas web que con sede en el exterior no tributaban en CABA ni se sometían a sus controles. De hecho, LOTBA habría denunciado al momento de la sanción de la norma más de 1100 de esos sitios de apuestas, y había conseguido unos 200 bloqueos judiciales.

La normativa apunta especialmente a que el Estado pueda regularizar las apuestas en internet y proteger así "los derechos de menores, consumidores y usuarios, así como también prevenir el lavado de activos".

La norma se estructura en cuatro anexos, a saber:

1) El primero, dispone su aplicación a todos los juegos en línea de azar y/o destreza; apuestas deportivas; apuestas juegos virtuales y apuestas de eventos no deportivos realizados mediante la utilización de máquinas, instrumentos o soportes, de cualquier tipo o tecnología consistentes en: apuestas deportivas en línea, tragamonedas en línea, ruleta en línea, juegos de cartas (póker, black Jack, punto y banca), y juegos de lotería.

En especial, refiere entre otros aspectos, a:

- Cuenta de Usuario y Cuenta de Juego;
- Publicación de apuestas y resultados;
- Premios;
- Transferencia entre cuentas de juego;
- Tipos de apuestas;
- Juegos en línea autorizados;
- Máquinas tragamonedas o de azar en línea;
- Ruleta en línea;
- Black Jack en línea;
- Póker en línea;
- Punto y Banca en línea;
- Juegos Lotéricos en línea;
- Apuestas deportivas en línea;

2) En el Anexo II se exhiben los requisitos de exigibilidad de los juegos en línea, estableciendo los principios sustanciales respecto a los derechos, obligaciones, criterios de

⁴⁸ En esa inteligencia, la Legislatura dictó las leyes 255 y 538 (Adla, XLIX -Em 5895; LXI -A, 592). En la primera tipificó todas aquellas conductas de relevancia contravencional vinculadas a los juegos de azar. A través de la segunda, reglamentó la norma constitucional citada, asumiendo la competencia exclusiva en cuanto a la “regulación, autorización, organización, explotación, recaudación, administración y control de los juegos de apuesta y actividades conexas”.

otorgamiento y caducidad de las Agencias de Juego en Línea, la modalidad de captación y recaudación, y la homologación y requisitos de los sistemas técnicos.

3) El Anexo III refiere a los sistemas (comprendiendo lo referente al sistema técnico, plataforma de juego, sistema de control interno y proyecto técnico); a los usuarios (regulando el proceso de registro de usuarios, de verificación de autoexcluidos, prohibidos del juego, cuenta de usuario y cuenta del juego, autenticación y políticas de contraseña, verificación y autenticación, historial de cuentas de juego, redireccionamiento de plataformas); a los juegos (estableciendo los requerimientos mínimos de juegos, lo referente al plan de premios y pozo de los juegos, ofertas promocionales, sesiones de juego, juego incompleto conexión y recursos mínimos, deshabilitación de un juego o sesión, participación ausente, juego automático, y repetición de jugadas); al generador de números aleatorios (RNG) (ring hardware, funcionamiento del RNG (generador de números aleatorios), fallos del RNG, aplicación del RNG a los juegos, controles de la lógica del juego); métodos de pago (medios de pago, transferencia de fondos, procedimiento de control de las operaciones de pago y cobro, límites para la adquisición de créditos para la participación); los registros (protección de datos, políticas de privacidad, registros y trazabilidad); el juego responsable (proceso de “tiempo fuera” y autoexclusión); prevención del fraude y blanqueo de capitales (medidas de prevención del fraude y blanqueo de capitales, suspensión preventiva de cuentas de usuario, impuestos); la integración con proveedores; dispositivos (identificación de dispositivos, consentimiento de instalación de componentes, funcionalidades reducidas por otros dispositivos); sistema de control interno (acceso a los datos, modelo de datos del SCI, fuente de tiempo del SCI, seguridad del SCI, indisponibilidad del SCI y suspensión de la oferta de juego, calidad de la información del SCI, continuidad de negocio en el SCI, conservación de la información del SCI, registro en función de canal de comercialización); seguridad y gestión (seguridad de los sistemas de información, componentes críticos, gestión de seguridad del sistema técnico, gestión de riesgo, seguridad en la comunicación con los apostadores, gestión de comunicación y operaciones, gestión de incidentes de seguridad, compra, desarrollo y mantenimiento de los sistemas, gestión de cambios).

4) El Anexo IV, plantea una política integral y social del juego responsable. En concreto, aclara que no podrán apostar los menores de edad ni aquellas personas autoexcluidas por sufrir una adicción al juego, regula la publicidad de las páginas web de juegos on line, las transacciones económicas y establece estándares de juego responsable.

Dada la extensión de la norma referida, la misma se transcribe en un cuadro en el anexo I del presente trabajo.

Finalmente, como un dato a tener en cuenta, corresponde mencionar que LOTBA S.E abrió la licitación para operadores de apuestas deportivas y casinos on line, sin un número mínimo de competidores, y se habilitó a participar de la licitación a cualquier empresa que ofreciera servicios de juego únicamente en plataformas de internet y aplicaciones móviles en la ciudad.

Dentro del juego on line, se permiten todas las modalidades conocidas, como póker, bingos, apuestas deportivas, apuestas de eventos culturales, casinos virtuales, entre otros.

Entre los requisitos para participar de la licitación, se exigió un cargo por los gastos administrativos de 30.000 dólares, una experiencia mínima de dos años, un patrimonio neto de 25 millones de dólares y la presentación de certificaciones de laboratorios acreditados en un Registro Oficial de Laboratorios de LOTBA S.E.

Las empresas ganadoras abonarán un cargo fijo anual de 100.000 dólares a LOTBA S.E. En caso de no pagar dicho monto, la licencia se retirará automáticamente.

Por último, una vez obtenidos los permisos de “Agencias de Juego en Línea”, los operadores podrán comenzar a ofrecer los servicios de juego online. Se estima que la actividad entrará en vigencia a partir del cuarto trimestre de 2020, una vez que haya, al menos, tres operadores con licencia.

c) Entre Ríos.

A través de la Resolución N° 1033, el Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social, aprobó la reglamentación de los juegos de azar y las actividades realizadas a través de juegos basados en plataformas digitales que operen en o desde la Provincia de Entre Ríos.

Dicha resolución rige en todo el territorio de la provincia, y en el territorio de las jurisdicciones que adhieran, el desarrollo y explotación de juegos de azar y actividades que originen apuestas por medios electrónicos u otros medios de comunicación a distancia entre los cuales se incluye pero no se limita a: internet, televisión interactiva, y aplicaciones para telefonía celular, siempre y cuando se pueda identificar plenamente el origen del dinero apostado y la identidad de las personas involucradas. (conf. Art. 1).

En el Anexo I de este trabajo, se acompaña un cuadro que detalla el articulado de la resolución.

d) Chaco.

Desde 2014, la empresa Ivisa opera el sitio Interbet.com.ar⁴⁹, que ofrece ruletas, tragamonedas, póquer, juegos de cartas y apuestas deportivas virtuales.

Interbet.com.ar⁵⁰, se lanzó a fines de 2014 en la provincia de Chaco, y desarrolló una plataforma propia de juegos omnicanal, con sus propios juegos e integrando juegos de otros proveedores de Argentina y del exterior. Asimismo, utiliza redes sociales como herramientas de marketing para llegar a los apostadores, por lo que en la actualidad cuenta con un producto que compete de igual a igual con los que ofrecen los operadores internacionales pero adaptado a la idiosincrasia local, estando de por medio Lotería Chaqueña.

Respecto a la relación con Lotería Chaqueña, hace 25 años que ambas trabajan en conjunto.⁵¹ Actualmente son quienes operan el juego por internet en toda la provincia a través de Interbet, considerando que la sinergia entre Estado y empresas privadas es lo más ventajoso.

⁴⁹ El fundamento es que se considera que es más conveniente para las loterías realizar alianzas con empresas privadas para la explotación de juegos por internet, justificándose en que éstas pueden manejar otros tiempos, tomar decisiones más rápidamente, son más flexibles, disponen de herramientas para el manejo del personal que el Estado no cuenta, simplifican el proceso de toma de decisiones e invierten a riesgo, mientras que a través de las loterías, el Estado mantiene el control del juego, supervisa a los privados y pone límite a la expansión desmedida.

⁵⁰ En un comienzo la firma Ivisa comenzó a proveerles billetes de lotería y raspaditas. Luego, les brindaron el servicio de captura y procesamiento de apuestas de juego con su sistema Betmaker. Más tarde sumaron el servicio de cobranza de facturas de servicios públicos y privados a través de su sistema Lotipago.

⁵¹ En un comienzo la firma Ivisa comenzó a proveerles billetes de lotería y raspaditas. Luego, les brindaron el servicio de captura y procesamiento de apuestas de juego con su sistema Betmaker. Más tarde sumaron el servicio de cobranza de facturas de servicios públicos y privados a través de su sistema Lotipago.

En cuanto a una regulación, si bien no existe una ley provincial, se puede citar la Resolución N° 1691/16 de Lotería Chaqueña, que establece el Reglamento de Apuestas por Internet de Lotería Chaqueña con el objeto de establecer las normas, condiciones y procedimientos que involucran la comercialización de apuestas online a través de un portal o página web oficial, a realizarse desde dispositivos informáticos o electrónicos interactivos utilizados para la transmisión de datos a distancia, y fijar las pautas básicas exigibles a dicha modalidad de apuestas, con miras a la protección de menores y a la prevención del juego compulsivo.

Respecto de una ley, hasta el momento la provincia de Chaco se enrola en la postura que considera que no es necesaria una ley específica, con fundamento en que el juego por internet es una modalidad que explota los juegos existentes pero con el uso de las últimas tecnologías, y por cuanto los juegos por internet están alcanzados por los mismos impuestos que se aplican a los juegos comercializados en otras formas. Por ende, entienden que quedan alcanzados por el impuesto provincial de Ingresos Brutos, y además, les es aplicable la Ley N° 27.346 de Impuesto a las Ganancias que establece la tributación de las rentas derivadas de la explotación de juegos (incluida la de apuestas a través de plataformas digitales).

e) Otras provincias.

En la provincia de Misiones opera Misionbet⁵², que pertenece al Instituto Provincial de Loterías y Casinos Sociedad del Estado, y también lo habría hecho Spingol un operador privado cuya licencia le fuera retirada en 2016.⁵³

En Río Negro se ha registrado un operador (Crowncasino⁵⁴, que también opera el juego tradicional y otras actividades de esparcimiento), y otro en Tucumán (Palpitos24⁵⁵, que es privado).

La oferta de servicios de juegos en línea a través de dichos sitios es muy extensa, incluyendo diversos juegos de casino (ruleta, blackjack, poker, slots), y todo tipo de apuestas deportivas locales e internacionales, con sus variantes más allá del resultado final.

Esta amplia variedad contrasta fuertemente con las opciones disponibles de juego tradicional, dándole una ventaja comparativa muy relevante.

VI.2.2. Normativa nacional general aplicable a los juegos on line.

a) Normativa Penal.

El juego ilegal o clandestino es aquel que no está autorizado ni regulado por la autoridad competente, entendiéndose por ello “cualquier organización, explotación, administración y comercialización de juegos de azar, apuestas y/o actividades conexas, no autorizadas por la Autoridad de Aplicación”.

La Ley N° 27.346 “Ley de Impuesto a las Ganancias”, en el art. 301 bis tipifica al juego clandestino como delito, determinando que se aplicará una pena de tres (3) a seis (6) años, sobre cualquier modalidad o sistema de captación de juegos de azar que no cuente con la autorización pertinente emanada de la autoridad jurisdiccional competente.

⁵² <https://www.registrarse.com.ar/misionbet/>

⁵³ Ver <https://www.casinonewsdaily.es/2016/08/18/spingol-queda-sin-licencia-misiones/>

⁵⁴ <https://delrionline.com/home?view=article&id=1>

⁵⁵ <https://www.palpitos24.com.ar/>

No obstante, el juego clandestino o ilegal no está tipificado como una figura autónoma en el Código Penal, pese a que en nuestro país la ley 26.388 introdujo los delitos informáticos en el Código Penal, los que se definen como aquellos cometidos por medios informáticos. La ley introdujo los siguientes delitos: delitos contra la integridad sexual y pornografía infantil; violación de secretos y de la privacidad; acceso a sistema informático; acceso a bancos de datos; publicación de una comunicación electrónica; fraude informático y daño informático.

Por ende, una propuesta sería la incorporación de una figura típica que contemple el juego en línea clandestino o ilegal como delito autónomo en el Anteproyecto de modificación del Código Penal de la Nación que fuera presentado por ante el Congreso de la Nación en marzo de 2019.

b) Normativa Tributaria: Ley de Impuesto a las Ganancias N° 27346.

En 2016, mediante la aprobación de la Ley N° 27346, reglamentada por Decreto N° 179/17, que reformó el Impuesto a las Ganancias, se estableció una alícuota del 41,50 % para las rentas derivadas de la explotación de los juegos de azar,⁵⁶ y se dispuso el impuesto específico sobre la realización de apuestas y el impuesto indirecto.⁵⁷

Asimismo, la Reforma Tributaria, Ley N° 27430⁵⁸, introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 21% a empresas del exterior que ofrecen servicios digitales. Entre los servicios digitales que se mencionaron en la reforma se destacó el “acceso y/o la descarga de imágenes, texto, información, video, música, juegos- incluyendo juegos de azar”.

c) Proyectos de ley presentados relativos al juego en línea.

A nivel nacional, se pueden destacar en materia de juego en línea, tres proyectos de ley presentados, que proponían lisa y llanamente su prohibición en el territorio nacional, con el objetivo de combatir la ludopatía.⁵⁹

Asimismo, se presentaron proyectos de leyes que, aun cuando no referían directamente al juego on line, lo atravesaban en razón de la temática abordada, publicidad, etc.⁶⁰

⁵⁶ Dispone la norma “*las rentas derivadas de la explotación de juegos de azar en casinos (ruleta, punto y banca, blackjack, póker y/o cualquier otro juego autorizado) y de la realización de apuestas a través de máquinas electrónicas de juegos de azar y/o de apuestas automatizadas (de resolución inmediata o no) y/o a través de plataformas digitales tributarán al cuarenta y uno coma cincuenta por ciento (41,50%). La alícuota mencionada será aplicable tanto para las personas humanas como para las jurídicas*”.

⁵⁷ Ver documento anexo.

⁵⁸ El ingreso del impuesto para los servicios digitales prestados desde el exterior ha sido reglamentado por la RG AFIP 4.240/2018.

⁵⁹ Ver Expte. S -2523/10, de autoría de Ana María Corradi del Frente para la Victoria (prohibía las apuestas por medios a distancia (internet, teléfono, celular), incluyendo la prohibición de habilitar el acceso a páginas de apuestas, con el fundamento de que los menores de edad ejerzan la actividad.

Ver Expte. 6868-D-2008, de autoría de Alejandro Luis Rossi del Frente para la Victoria (prohibía organizar y explotar el juego de azar por internet, la publicidad de dichos juegos y la realización de transacciones financieras relacionadas con el mismo, con el fundamento de la preocupación por la ludopatía, el juego por usuarios menores de edad, el delito de lavado de activos.

Ver Expte. S 1261/09, presentado por Adriana Bortolozzi, del Frente para la Victoria (prohibía la explotación y organización de empresas de juego de azar que imple el uso de internet u otros medios de comunicación a distancia y la publicidad de los mismos, con el fundamento de facilitar la ludopatía).

⁶⁰ Ver Expte. 0479-D-18. Firmante: Carrió, Elisa María Avelina (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires); Cofirmantes: Oliveto Lago, Paula Mariana (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires); Campagnoli, Marcela (Coalición Cívica, Buenos Aires); Terrada, Alicia (Coalición Cívica, Chaco); Vera González, Orieta Cecilia (Coalición Cívica, Catamarca); Martínez Villada, Leonor María (Coalición Cívica, Córdoba); López, Juan Manuel (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires); Flores, Héctor

Otro proyecto de ley presentado y que podría resultar como una iniciativa traspasable al juego en línea es el que preveía la creación en el ámbito del Congreso de la Nación, de una Comisión Bicameral Especial de Carácter Permanente, de Investigación, Estudio, y Control de todas las actividades relacionadas con los Juegos de Suerte, Envite o Azar de la República Argentina.⁶¹ A este proyecto, se agrega otro referido al régimen de control fiscal sobre las rentas o ingresos provenientes de la explotación de máquinas de azar.⁶²

VI. MARCO REGULATORIO SOBRE LAVADO DE DINERO Y ACTIVOS APLICABLE AL JUEGO EN LÍNEA.

Debido a que el juego en línea es un medio idóneo para facilitar la comisión del delito de lavado de dinero o activos tal como se analizó en el punto titulado “Problemáticas relevantes del juego en línea” del presente estudio, por una cuestión metodológica y por su trascendencia se refiere específicamente en el presente apartado, a su regulación en el derecho comparado y en nuestro país.

VII.1. Derecho comparado.

En el ámbito del derecho comparado, se cita normativa que puede utilizarse como una directriz al momento de definir políticas públicas frente al delito de lavado de dinero o activos en el campo del juego en línea en nuestro país.

A tales fines, se ha tomado una muestra de aquellos países que cuentan con un mayor desarrollo en la legislación relativa a las prácticas de lavado de activos en el juego en línea.

1. Unión Europea.

En el ámbito comunitario, la Unión Europea cuenta con la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo del 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

La Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo es el principal instrumento jurídico de prevención de la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Esta Directiva, establece un marco jurídico general y eficaz para hacer frente a la obtención de fondos o bienes con fines terroristas, al exigir a los Estados miembros que identifiquen, comprendan y atenúen los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Posteriores atentados terroristas revelaron la aparición de nuevas tendencias, especialmente en la forma de financiación y ejecución de las operaciones de los grupos terroristas y con nuevas

(Coalición Cívica, Buenos Aires); Lehmann, María Lucila (Coalición Cívica, Santa Fe); Campos, Javier (Coalición Cívica, Buenos Aires).

Ver también Expte. S 1106-10.

⁶¹ Ver Expte. Dip: 0379-D-18. Firmante: Carrió, Elisa (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires). Cofirmantes: Campagnoli, Marcela (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires); Terada, Alicia (Coalición Cívica, Chaco); López, Juan Manuel (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires); Flores, Héctor (Coalición Cívica, Buenos Aires); Martínez Villada, Leonor María (Coalición Cívica, Córdoba); Vera González, Orieta Cecilia (Coalición Cívica, Catamarca); Lehmann, María Lucila (Coalición Cívica, Santa Fe); Oliveto Lago, Paula Mariana (Coalición Cívica, Ciudad de Buenos Aires); Campos, Javier (Coalición Cívica, Buenos Aires).

⁶² Expte -Dip: 1850 -D -16 de autoría de Alfonsín, Ricardo Luis.

tecnologías, por lo que para seguir tal evolución, se dicta la Directiva (UE) 2018/43, que refuerza la normativa vigente adoptando nuevas medidas destinadas a garantizar una mayor transparencia en las transacciones financieras, de las sociedades y otras entidades jurídicas, así como de los fideicomisos (del tipo “trust”) e instrumentos jurídicos de estructuras o funciones análogas a las de tales fideicomisos (instrumentos jurídicos análogos), con el fin de mejorar el marco preventivo ya vigente y luchar más eficazmente contra la financiación del terrorismo, robusteciendo así el régimen implantado en la Unión para la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

2. Mercosur.

En el Mercosur, la UIF Argentina (Unidad de Información Financiera) integra la Comisión de Prevención de Lavado de Dinero y de Financiación del Terrorismo (CPLDFT), en particular, el Subgrupo de Trabajo N° 4 “Asuntos Financieros” del Mercosur. Esta Comisión es coordinada por el Banco Central del país que cuenta con la presidencia pro -tempore del Mercosur. Las reuniones se realizan dos veces al año y el objetivo es el seguimiento de las normativas, el intercambio de las experiencias y el avance sobre la armonización en materia de ALA/CFT⁶³ de los países miembro.

3. Reino Unido.

La legislación británica adopta las Directivas de la Unión Europea, las cuales se encuentran alineadas a los estándares internacionales establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

La primera de ellas, la Directiva 2005/60/EC, está orientada a la prevención del uso del sistema financiero con la finalidad de lavar dinero y financiar el terrorismo en el marco de las actividades realizadas por personas o entidades a través de internet.

En particular, exige la identificación y comprobación de la identidad de los usuarios. Así, los Estados miembros deberán exigir que en el juego en línea se identifique a todos los clientes y se compruebe su identidad.

Asimismo, adopta la Directiva 2015/849/EU, que recomienda a los Estados miembros, en circunstancias de alto riesgo, aplicar el umbral de 2.000 EUR al cobro de ganancias, a la realización de apuestas, o a ambos, incluidos la compra y cambio de fichas de juego, mientras que en circunstancias de bajo riesgo los Estados miembros pueden prescindir de algunos o de todos los requisitos de la presente Directiva. Además, se debe cerciorar de la competencia y honorabilidad de las personas que estén a cargo de las actividades y juegos de azar y de los titulares reales de dichas entidades a los fines que las mismas no sean utilizadas con fines delictivos. Debe aplicarse medidas de diligenciamiento que permitan observar si el cliente y el proveedor de juegos de azar poseen algún tipo de relación.

Finalmente, la Directiva 2018/843/UE, que modifica las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE tiene como objetivo cubrir todos los usos potenciales de las monedas virtuales en el juego en línea. En su artículo 47, apartado 1, señala que los Estados miembros garantizarán que los proveedores de servicios de cambio de monedas virtuales por monedas fiduciarias y los

⁶³ Anti Lavado de Activos y Contra Financiamiento del Terrorismo en el GAFI-FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional/ Financial Action Task Force Against Money Laundering), organismo principal que se dedica al combate del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos estén registrados. Además, prevé que los establecimientos de cambio, las entidades de cobro de cheques y los proveedores de servicios a fideicomisos (del tipo “trust”) y sociedades estén autorizados o registrados, y que los proveedores de servicios de juegos de azar estén regulados.

4. Alemania.

El código penal alemán (Strafgesetzbuch) tipifica como delito “organizar, promover o participar en juegos de azar no autorizados”, y lo mismo aplica para la publicidad de juegos de azar no autorizados.

Específicamente, la ley contra el lavado de dinero implementó la Cuarta Directiva contra el Lavado de Dinero de la Unión Europea, entrando en vigencia en junio de 2017. Posteriormente, en febrero de 2019 se publicó una guía de orientación para la implementación de la ley anti lavado en el sector de las apuestas.

Asimismo, cuenta con una Ley de “Interpretación e Instrucciones de aplicación de la Ley de Lavado de Dinero”, para organizadores y corredores de juegos de azar, que prescribe la obligación de las agencias de juego en línea de realizar un análisis de riesgo e informar a la oficina central de investigaciones de transacciones financieras cualquier indicio que podría constituir un delito de lavado de dinero.

El informe del análisis de riesgo, no es una denuncia penal y la mayoría de las veces no resulta ser una causa de lavado. En el análisis de riesgo se debe examinar el propósito; tipo de transacción; particularidades en la persona del cliente o del beneficiario efectivo; los antecedentes financieros y comerciales del cliente y el origen de los activos aportados. A menudo, las sospechas surgen del comportamiento inusual, inexplicable o atípico del cliente (en comparación con el comportamiento anterior del mismo o con clientes del mismo segmento), contradiciendo las declaraciones del cliente sobre su situación económica o transacciones monetarias en países sospechosos. Este informe permite a la Unidad de Investigación Financiera evaluar y proseguir con el proceso. La obligación de informar es independiente del monto de la transacción y se inicia ante la Unidad de Información Financiera a través del portal web con el llenado de un formulario.

5. Francia.

El Código Penal francés, en su capítulo IV, artículos 324-1 a 324-9 prescribe el blanqueo simple y el blanqueo calificado. Define como blanqueo al “hecho de facilitar, por cualquier medio, la justificación falsa del origen de los bienes o de los ingresos del autor de un crimen o de un delito que le haya procurado un beneficio directo o indirecto. Constituye igualmente blanqueo el hecho de colaborar en una operación de inversión, de ocultación o de conversión del producto directo o indirecto de un crimen o de un delito.”

Por su parte, el Código Monetario y Financiero francés establece que los organismos de juegos de azar deben obrar con la diligencia debida y emitir una declaración de sospecha sobre cualquier operación que parezca dudosa.

La Autoridad de Regulación del Juego en Línea (ARJEL), es la encargada de controlar las denuncias por operaciones sospechosas. El Artículo L. 561-2, 9° 2—1 del mismo Código, obliga a los operadores de juego a identificar a sus clientes; nombrar una persona encargada de informar

al gabinete de inteligencia financiera (TRACFIN)⁶⁴ de operaciones sospechosas e implementar controles internos definidos por autoridad de regulación del juego en línea (ARJEL). Además, los operadores deberán cumplir con cualquier medida de congelamiento de activos sobre los fondos de individuos u organizaciones específicas si así lo indicara el Gobierno.

6. España.

Rige la Ley 10/2010 de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

En su artículo 2, inciso u) señala que las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar presenciales o por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, son sujetos obligados en el marco de lo prescripto en la ley.

Asimismo, en su artículo 10, dispone que el operador autorizado debe establecer mecanismos o sistemas de prevención para evitar el fraude y el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. También prescribe que debe asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones vigentes, especialmente, las obligaciones consagradas en la ley y colaborar activamente con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales.

La ley define a la gestión responsable del juego como el conjunto de principios y prácticas a adoptar con el objeto de proteger el orden público garantizando la integridad del juego, en beneficio de la sociedad.

La Comisión Nacional del Juego es la autoridad de aplicación encargada de:

a) Verificar el cumplimiento por parte de los operadores de sus compromisos, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Supervisión del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;

b) Investigar y perseguir el juego ilegal y colaborar en el cumplimiento de la legislación de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos;

c) Informar a la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias las posibles infracciones de las obligaciones establecidas en la Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

Por otra parte, deja en manos de los operadores de juego en línea la comprobación de la identidad de las personas y tomar mayores precauciones en los casos de transacciones superiores a 2.000 euros.

Finalmente, en España no puede ser operadores, conforme el artículo 11 inc. i) de la ley que se viene comentando, aquellas personas físicas o jurídicas que cometieron infracciones graves establecidas por la misma ley.

7. Colombia.

⁶⁴ Ver <https://www.economie.gouv.fr/tracfin> (Servicio del Ministerio de Finanzas encargo de la lucha contra el lavado de dinero).

La Ley 526 del año 1999 crea la Unidad de Información y análisis financiero (UIAF) cuya función es la de detectar prácticas asociadas con el lavado de activos. Es a la UIAF a la que se le deben reportar operaciones sospechosas los operadores de juego en línea autorizados por COLJUEGOS.

La resolución 260/13 establece los parámetros mínimos que deben adoptar los operadores autorizados por COLJUEGOS y la implementación del sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo (Siplaft). Entre los elementos del Siplaft encuentran: las políticas que asumirá el operador en relación con el cumplimiento de las normas legales sobre prevención y control de lavado; los procedimientos que se desarrollan para cumplir el Siplaft: medidas de control, etc. Dentro de las políticas se establece: identificar a los clientes; designar de un oficial de cumplimiento; realizar reportes de operaciones sospechosas, capacitar al personal del Siplaft, etc.

8. Grupo de Acción Financiera –GAFI/FATF.

El GAFI/FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional /Financial Action Task Force Against Money Laundering) es el organismo principal dedicado al combate del lavado de activos y financiación del terrorismo. Se fundó en el año 1989 por los países del G7 para hacer frente a los flujos ilícitos derivados del narcotráfico, y elaboró 40 Recomendaciones para prevenir el lavado de fondos, y un conjunto de estándares internacionales para ser transformados en legislación nacional. En el curso de los años se demostró que el lavado de fondos no era el único crimen que amenazaba a la integridad de los flujos financieros. En consecuencia, y atento a los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 (atentado a las Torres Gemelas en Estados Unidos) se consideró también el peligro proveniente del terrorismo.⁶⁵

Por su parte, las Recomendaciones del GAFI/FATF son los estándares internacionales - respaldados a nivel global tanto por los países miembros del GAFI/FATF como de los organismos regionales como por ejemplo el GAFI/LAT - para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Aumentan la transparencia y habilitan a los países a tomar acción contra el uso ilícito del sistema económico. El primer set de las 40 Recomendaciones apuntó sobre todo a la protección del sector financiero.

Respecto de los juegos en línea, el organismo ha establecido las siguientes recomendaciones:

Recomendación (en adelante “R”) 22: cuando los clientes de los casinos realicen operaciones iguales o mayores a 3000 (dólares o euros), deberán aplicar la diligencia debida respecto a éstos, así como la conservación de documentos. Ésto implica aplicar diligencia debida (R10), conservar los documentos (R11), tratamiento a las personas políticamente expuestas (R12), identificar y evaluar el riesgo sobre nuevos productos y/o prácticas de negocios (R15), y tercerizar las actividades de debida diligencia.

La recomendación 28, dentro de las medidas de regulación y supervisión en prevención de lavado de dinero, indica que:

- 1) Los casinos deben funcionar bajo licencia;
- 2) Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o reglamentarias necesarias para evitar que los delincuentes o sus cómplices tengan o sean beneficiarios de una participación significativa o de control, que ocupen una función gerencial o sean operadores de un casino;

⁶⁵ <https://www.gafilat.org/index.php/es/gafilat/preguntas-frecuentes>

3) Las autoridades competentes deben garantizar que los casinos están bajo la supervisión efectiva del cumplimiento de las obligaciones ALD/CFT.

VII.2. Regulación del lavado de dinero y activos en Argentina.

1. Código Penal de la Nación.

La utilización del juego en línea como medio para la comisión del delito de lavado de activos puede encuadrarse en la figura genérica del delito de lavado de dinero y activos establecida en el artículo 303 del Código Penal. Dicho artículo dispone:

1) Será reprimido con prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, el que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito, y siempre que su valor supere la suma de pesos trescientos mil (\$ 300.000), sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí.

2) La pena prevista en el inciso 1 será aumentada en un tercio del máximo y en la mitad del mínimo, en los siguientes casos:

a) Cuando el autor realizare el hecho con habitualidad o como miembro de un asociación o banda formada para la comisión continuada de hechos de esta naturaleza;

b) Cuando el autor fuera funcionario público que hubiera cometido el hecho en ejercicio u ocasión de sus funciones. En este caso, sufrirá además pena de inhabilitación especial de tres (3) a diez (10) años. La misma pena sufrirá el que hubiere actuado en ejercicio de una profesión u oficio que requirieran habilitación especial.

3) El que recibiere dinero u otros bienes provenientes de un ilícito penal, con el fin de hacerlos aplicar en una operación de las previstas en el inciso 1, que les dé la apariencia posible de un origen lícito, será reprimido con la pena de prisión de seis (6) meses a tres (3) años.

4) Si el valor de los bienes no superare la suma indicada en el inciso 1, el autor será reprimido con la pena de prisión de seis (6) meses a tres (3) años.

5) Las disposiciones de este artículo regirán aun cuando el ilícito penal precedente hubiera sido cometido fuera del ámbito de aplicación espacial de este Código, en tanto el hecho que lo tipificara también hubiera estado sancionado con pena en el lugar de su comisión.

2. Prevención del lavado de activos. Autoridad de aplicación: Unidad de Información Financiera (UIF).

A nivel nacional, rige la Ley N° 25.246 cuyo art. 10 y ss., crearon la Unidad de Información Financiera (UIF), entidad autónoma y con autarquía financiera a cargo del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT).⁶⁶

El art. 20 de la ley dispone la obligación de quienes exploten como actividad habitual juegos de azar de comunicar a la UIF operaciones sospechosas y toda otra información que aquella requiera, bajo apercibimiento de incurrir en delito.

La resolución N° 199/11 de la UIF establece como sujetos obligados a quienes exploten juegos de azar a través de internet o cualquier otro medio electrónico. De ello se infiere, mediante una interpretación amplia, que comprende a los juegos en línea.

⁶⁶ Ver <https://www.argentina.gob.ar/uif>

Asimismo, señala las medidas y procedimientos que deben observar las personas físicas o jurídicas que como actividad habitual exploten juegos de azar para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, operaciones u omisiones que pudieran constituir delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Define como “Operaciones Inusuales” aquellas realizadas en forma aislada o reiterada, o en grado de tentativa, sin justificación económica y/o jurídica, que no guardan relación con los usos y costumbres en las prácticas de mercado, ya sea por su frecuencia, habitualidad, monto, complejidad, naturaleza y/o características particulares, y a las “Operaciones Sospechosas” como aquellas operaciones tentadas o realizadas, que habiéndose identificado previamente como inusuales, luego del análisis y evaluación realizados por el sujeto obligado, no guarden relación con las actividades lícitas declaradas por el cliente, o cuando se verifiquen dudas respecto de la autenticidad, veracidad o coherencia de la documentación presentada por el cliente, ocasionando sospecha de Lavado de Activos o aun cuando tratándose de operaciones relacionadas con actividades lícitas, exista sospecha de que estén vinculadas o que vayan a ser utilizadas para la financiación del terrorismo.

Como medidas preventivas establece la obligación de elaborar un manual de procedimiento que contenga los mecanismos para la prevención del lavado, la designación de un oficial de cumplimiento independiente que informe a la UIF de las operaciones sospechosas, auditorias, etc. Además, instituye la necesidad de identificar al cliente, ya sea persona física o jurídica, confeccionar un legajo de identificación donde se indique los datos básicos y la realización de una declaración jurada que mencione la profesión, oficio, industria o actividad principal que realiza. El operador de juego debe verificar que los clientes no se encuentren incluidos en los listados de terroristas y/u organizaciones terroristas de la UIF y prestar especial atención al riesgo que implican las operaciones relacionadas con países o territorios donde no se aplican las recomendaciones del GAFI y con países o territorios calificados como de baja o nula tributación (“paraísos fiscales”).

Los operadores de juego deben realizar un análisis e informar las operaciones inusuales a la UIF. En el análisis debe valorarse el monto, frecuencia y naturaleza de la o las operaciones inusuales del cliente, maniobras de fraccionamiento o desdoblamiento de operaciones, información del cliente, jugadores que adquieran en cantidades significativas fichas con billetes de baja denominación; cuando un jugador obtiene premios en más de un sorteo o con una frecuencia inusual, de acuerdo a las características del juego; etc. El reporte se realiza en forma electrónica, debidamente fundado y en un plazo de 150 días corridos a partir de la operación.

3. Resolución 321/18-LOTBA S.E. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Lotería de la Ciudad de Buenos Aires SE. (LOTBA S.E.), como se dijera, aprobó la Resolución N° 321/18 de juegos de apuestas en línea, y prevé que las personas físicas y jurídicas que hayan sido condenadas por lavado de dinero u otros delitos, no podrán obtener licencia de juego en línea. Asimismo, LOTBA debe, en materia de juegos en línea observar la política de prevención de lavado de activos y la financiación del terrorismo, de acuerdo a la legislación vigente y los estándares internacionales. A dichos efectos, publicará un manual de cumplimiento para la evaluación del riesgo de las actividades ilícitas, prevención de las mismas, detección y denuncia.

Asimismo, cabe recordar que la Resolución N° 80/2019 de LOTBA aprobada por Resolución N° 98/2019 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya referida, reglamenta las modalidades de juego, el juego responsable, requisitos, etc. del juego on line.

Prescribe que quien quiera obtener licencia deberá presentar un plan operativo para la comercialización y/o distribución y/o expendio de los juegos en línea y la política para la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Asimismo, las agencias en línea deberán adoptar los recaudos a efectos de cumplir con aquellos requisitos de identificación y debida diligencia establecidos en la normativa y reglamentación en materia de prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, y disponer, a su vez, de procedimientos para la prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. Los procedimientos incluirán la pronta notificación de las operaciones inusuales y/o sospechosas a LOTBA S.E. para su investigación.

El manual de mejores prácticas establece entre otras pautas: la designación de un oficial de cumplimiento; la identificación mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad y armado de un legajo de todos los clientes (conservando la documentación por 10 años); la obligación de firmar de una declaración jurada con sus datos, indicado si son personas expuestas políticamente (PEPs). Asimismo, se deberá incorporar como pauta del manual, la elaboración de una matriz de riesgo que establezca el nivel de riesgo alto, medio o bajo de los clientes; consignando los siguientes ítems: personas políticamente expuestas, terroristas, residencia del cliente; profesión y modalidades de juego; chequeos mediante páginas de riesgo crediticio; reporte a la UFI mensual y sistemático de premios y/o cambios de valores superiores a \$50000; análisis de los casos de inconsistencia de datos y/o inusuales. En caso de corresponder, se presentará el Reporte de Operación Sospechosa de Lavado de Activos (ROS); poseer máquinas y personal con conocimientos de tecnología avanzada en materia de software que certifican software y sistemas de juego en línea.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

NECESIDAD DE REGULACIÓN DEL JUEGO EN LÍNEA EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO ARGENTINA.

El presente trabajo constituye un ensayo de los principales aspectos referentes al juego en línea, una nueva modalidad en la industria del juego en constante desarrollo y evolución, y del que nuestro país no es ajeno.

A través del mismo, ha quedado demostrado que el juego en línea es un fenómeno que se viene imponiendo y creciendo, en el marco de una cuarta revolución, que es la de la sociedad del conocimiento.

Hemos atravesado el derecho comparado tanto comunitario y de diferentes países, resultando que la postura adoptada por la mayoría de los Estados frente al juego en línea ha sido la de su regulación.

Hemos llegado a Argentina, y hemos visto que en un país federal como el nuestro las respuestas han sido dispares, algunas provincias han optado por su regulación y otras simplemente han mantenido una postura pasiva frente al escenario del juego en línea.

Hemos advertido que el juego en línea, requiere de un abordaje interdisciplinario desde las diferentes ramas del derecho y también de otras disciplinas.

Frente a este desarrollo esbozado, surge el siguiente interrogante: ¿Es necesaria una regulación del juego en línea?

La respuesta indubitable es que sí, especialmente atento a su crecimiento imparable, por el avance de la tecnología y la mayor demanda de los consumidores.

El juego en línea debe regularse, por cuanto es un fenómeno que se impone en la realidad con modalidades innovadoras (en cuanto a tipología y medios de pago), y que tal como se ha expresado, puede ser el medio incluso para finalidades delictivas, tales como el lavado de dinero y activos y otras prácticas afines, y/o generar consecuencias sociales disvaliosas como la ludopatía virtual y el sobreendeudamiento del consumidor.

Por el contrario, adoptar un estándar prohibitivo abriría las puertas al juego clandestino,⁶⁷ y podría generar consecuencias disvaliosas, tal como sucedió a título de ejemplo, con la ley seca vigente en Estados Unidos entre los años 1920 a 1933.⁶⁸

Por ello, se propone::

1. A nivel nacional, la sanción de un marco legal general sobre el juego en línea, que como una política pública nacional, establezca los principios mínimos y uniformes en la materia, aplicables en todo el territorio nacional y que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podrán complementar y adaptarlo a sus respectivas jurisdicciones, en respeto de las autonomías provinciales y de las realidades locales, en el marco de un federalismo de concertación, y basado en un mecanismo participativo⁶⁹, -por ejemplo a través de audiencias públicas-, que involucre a todas las provincias, a las autoridades, especialistas de diversas disciplinas, a la industria y a los consumidores.

Esta propuesta se fundamenta, entre otros motivos, en la diversidad detectada en cuanto a regulación normativa entre la provincias, en las cuales algunas regulan al juego y otras no, lo que genera inseguridad jurídica; en la necesidad de asegurar la protección de los consumidores⁷⁰ y grupos más vulnerables; en la prevención del delito ya que como se ha analizado, el juego en línea es un medio para la comisión del delito de lavado de dinero y activos; en la erradicación de las plataformas off shore, y en la posibilidad de que el juego en línea sea una fuente de obtención de recursos para la satisfacción de necesidades sociales impostergables en nuestro país, más aun en un escenario de múltiples emergencias.

Algunos puntos que deberá contener la normativa que se sugiere, y que se mencionan sólo a título enunciativo, pueden ser:

- a) La definición del juego en línea y su ámbito de aplicación.
- b) Los principios que rigen la actividad.
- c) Promoción del Juego Responsable, y estándares de protección al consumidor y grupos vulnerables, para prevenir la ludopatía virtual.
- d) Autoexclusión.

⁶⁷ Piénsese en la facilidad de eludir la prohibición, toda vez que detectado y bloqueado un sitio ilegal de juego en línea del que se pueda apostar en Argentina, vuelve a abrir otra página con otro nombre, práctica que no puede eliminarse, convirtiendo en dificultoso y extremadamente oneroso el combate del juego en línea clandestino.

⁶⁸ La ley seca, entendida como la prohibición de vender bebidas alcohólicas, estuvo vigente en los Estados Unidos entre 17 de enero de 1920 y el 6 de diciembre de 1933. Fue establecida por la Enmienda XVIII a la Constitución de los Estados Unidos y derogada por la Enmienda XXI.

La persistencia de la demanda por bebidas alcohólicas estimuló la fabricación y venta de licores, que se convirtió en una importante industria clandestina; la ilegalidad de esta práctica causó que el alcohol así producido adquiriese precios elevadísimos en el mercado negro, atrayendo a importantes bandas de delincuentes. Un buen ejemplo de esto fueron Al Capone y otros jefes de la Mafia estadounidense que ganaron millones de dólares mediante el tráfico y la venta clandestina, expandiendo sus actividades criminales a casi todo el país e involucrando la corrupción de numerosísimos funcionarios y policías encargados de hacer cumplir la ley seca.

⁶⁹ Es la implementación del mecanismo de elaboración participativa de normas.

⁷⁰ Desde el punto de vista del consumidor on line, el apostar en sitios legales es un garantía de transparencia del juego y de cumplimiento en caso de resultar ganador.

- e) Protección de datos personales.
- f) Personas Expuestas Políticamente (PEPs)
- g) Información y Educación.
- h) Publicidad, con referencia especial a la publicidad engañosa.
- i) Designación de una autoridad de aplicación nacional que actúe coordinadamente con los demás organismos públicos con injerencia. Por ejemplo, con la Unidad de Información Financiera, para la prevención, detección y erradicación del juego ilegal. Asimismo, la reglamentación de la ley, podrá disponer la utilización de herramientas de geolocalización de usuarios de juego en línea y bloqueo de sitios ilegales, incluso con la implementación novedosa de la Inteligencia Artificial (IA).
- j) Capacitación de los recursos humanos en las agencias públicas involucradas y la provisión de medios tecnológicos apropiados como IA, ya que la detección de la ilegalidad requiere expertos en sistemas y comunicaciones, siendo relevante el conocimiento de las herramientas y modalidades de pago interbancarias o similares, que constituyen el mecanismo a través del cual se hacen las apuestas y se pagan los premios.
- k) Cooperación de los operadores del juego legal con la autoridad de aplicación.
- l) Aspectos técnicos tales como los vinculados con el software, que deberán precisarse en la reglamentación.
- m) Consumos problemáticos y sobreendeudamiento del consumidor de juegos en línea
- n) Régimen de Infracciones y Sanciones.

La norma que se proyecta debe considerarse un núcleo duro en materia de juego en línea, quedando la delimitación de los aspectos particulares y precisos a la reglamentación.

Esta regulación protectoria, con principios mínimos y uniformes para todo el país, se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- Tiene por objetivo promover el bienestar general en todo el país, al legislar sobre conductas que especialmente implican graves riesgos y perjuicios concretos a sectores sociales. La industria del juego en línea, tal como hoy funciona en la Argentina perjudica principalmente a los más desprotegidos.

- No afecta facultades no delegadas por los Estados provinciales al gobierno federal. Como sostiene la cláusula de progreso contenida en el artículo 75 inciso 18 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso “proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y al bienestar de las provincias”. A su vez, el inciso 19 asigna al Congreso “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social”. En el mismo sentido, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con jerarquía constitucional conforme el artículo 75 inciso 22 C.N., obliga al Estado Argentino a dar progresividad a los derechos económicos y sociales. Por último, el inciso 32 del artículo 75 establece que corresponde al Congreso dictar 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.

- En la sociedad del conocimiento y las tecnologías, en que el artículo 75 inciso 19 de la Constitución argentina establece un mandato claro y concreto al Congreso: deberá proveer lo conducente a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Es una obligación constitucional específica que se complementa con el goce del desarrollo tecnológico que como derecho humano establecen los tratados que tienen la misma jerarquía que la Constitución.

▪ La normativa citada engloba en su enunciado una temática que equivale a los contenidos de promoción del bienestar común en tono con las grandes pautas del Preámbulo. Además la extensión del progreso y del bienestar a “todas las provincias” otorga a la cláusula dimensión territorial y social que abarca la integridad geográfica y poblacional de todo el Estado argentino, sin exclusiones ni marginaciones dentro de la federación.

▪ Se posibilita un criterio unívoco en todo el territorio nacional. No se trata de inmiscuirse en potestades sobre los requisitos que cada jurisdicción local o provincial fije para autorizar su funcionamiento, sino en determinar pautas mínimas para que el desarrollo de los juegos en línea no afecte a la sociedad, como sucede con las problemáticas referidas en el presente estudio y que exceden la esfera individual.

▪ En una aplicación analógica de las leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental, dictadas en cumplimiento de la manda contenida en el artículo 41 de la C.N, párr. tercero en cuanto dispone “*corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”.

▪ En que involucra aspectos inherentes a la salud, (como es la ludopatía virtual), derecho humano tutelado en el artículo 42 de la Constitución Nacional, y por ende todo lo relativo a dicha materia es objeto de legislación dictada por el Congreso Nacional, estableciendo un piso normativo mínimo, a partir del cual las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden sancionar leyes con contenidos tuitivos más amplios (arts. 75, incs. 18 y 19, 125 y Preámbulo de la CN).⁷¹

▪ En que la norma a dictarse viene a ser un desarrollo del artículo 42 de la Constitución Nacional, en lo referido al núcleo protectorio de los derechos de los consumidores y usuarios.

▪ En la postura asumida por la Unión Cívica Radical en oportunidad de discutirse el proyecto de Código Civil y Comercial ante la Honorable Cámara de Senadores y en la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación en lo referente al régimen de responsabilidad del Estado y de los Funcionarios Públicos.

La UCR sostuvo en todas sus intervenciones relacionadas con la responsabilidad del Estado,⁷² que no se puede hablar del concepto de derecho federal o local, sino que aparece una tercera categoría y es un derecho que viene a dar una base uniforme y común a todo el país, en respeto del principio de igualdad y no discriminación, para que los habitantes de la Argentina tengan la misma respuesta frente a un fenómeno de orden público, como en este caso sucede con el juego en línea. De lo contrario, surgirían 24 mosaicos de respuestas diferentes frente a esta actividad.

▪ En la consideración de otras normas que han sido dictadas por el Congreso Nacional, sin encontrarse en la manda contenida en el artículo 75 inciso 12 de la C.N.,⁷³ como ser la Ley de

⁷¹ Ver <http://www.salud.gob.ar/dels/entradas/la-legislacion-sanitaria>

⁷² Posiciones desarrolladas por el ex senador nacional Ernesto Sanz, y el ex diputado Ricardo Gil Lavedra. Ambos miembros de la Comisión Bicameral del Código Civil y Comercial para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, y miembros informantes en el tratamiento en el recinto de la Honorable Cámara de Senadores y Diputados.

⁷³ El art. 75 inc. 12 establece que corresponde al Congreso dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según

Defensa del Consumidor (Ley N°24240), la Ley de Salud Mental (Ley N° 26657), la Ley de Seguros (Ley N° 17418), la Ley de Derechos de los Pacientes en relación con los Profesionales e Instituciones de Salud (Ley N° 26529), sólo por mencionar algunas.

Finalmente, en cuanto a la redacción de un Anteproyecto, se sugiere la conformación de un grupo de trabajo interdisciplinario, para abordar el fenómeno desde el plano del derecho constitucional, administrativo, laboral, civil (contractual) y comercial, de la integración, de propiedad intelectual, desde la economía y desde la sector de la industria, comprendiendo el del conocimiento, replicando lo sucedido en nuestro país, por ejemplo, con el Anteproyecto de redacción del hoy Código Civil y Comercial de la Nación⁷⁴, el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Defensa del Consumidor⁷⁵, el Anteproyecto de reforma del Código Penal⁷⁶, entre otros.

2. La incorporación como delito autónomo de la figura del juego clandestino o ilegal, incluyendo la modalidad on line, en el Anteproyecto de Reforma del Código Penal de la Nación, que fuera presentado por ante el Congreso de la Nación en Marzo de 2019, ya que al momento se encuentra tipificado en la Ley N° 27346 de Impuesto a las Ganancias, en el art. 301 bis, que dispone que se aplicará una pena de tres (3) a seis (6) años, sobre cualquier modalidad o sistema de captación de juegos de azar que no cuente con la autorización pertinente emanada de la autoridad jurisdiccional competente.

3. La reglamentación de la Ley N° 26934, que establece el “Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos”, que a la fecha no habría ocurrido. Dicha reglamentación fue peticionada en el año 2018 por Diputados de diferentes partidos políticos, mediante el Proyecto de Declaración N° 6485-D-2018.⁷⁷

4. La incorporación y tratamiento en el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Defensa del Consumidor, presentado ante el Congreso de la Nación, del juego en línea. Si bien es una ley marco o satélite que regula los aspectos fundamentales derivados de la relación de consumo, podría incorporarse el juego en línea al ser un consumo problemático, al que se le aplican todos los conceptos de la doctrina consumeril, y donde el consumidor es un sujeto altamente vulnerable por lo que se podría contemplar en lo referente al sobreendeudamiento el otorgamiento del crédito responsable. Asimismo, y en esta línea argumental, resultaría oportuno la integración de la Ley N° 26934 sobre consumos problemáticos ut supra referida, para lograr una unificación más armónica y uniforme en la materia.

5. La sanción de una ley nacional de Educación Emocional. La ley N° 26206, Ley de Educación Nacional, en su artículo 20 promueve una educación integral, lo que habilita la posibilidad de desarrollar, a través de la enseñanza formal, las habilidades emocionales de la

que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

⁷⁴ Fue elaborado por una Comisión de Juristas integrada por los Dres. Ricardo Lorenzetti, Aída Kemelmajer de Carlucci y Elena Highton de Nolasco.

⁷⁵ Fue elaborado por una Comisión dirigida por el Dr. Javier Wainjtraub.

⁷⁶ Fue elaborado por una Comisión dirigida por el Dr. Mariano Borinsky.

⁷⁷ Ver <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=6485-D-2018>. Proyecto de Declaración por el que se solicita al Poder Ejecutivo disponga la reglamentación de la ley 26934, sobre abordaje de los consumos problemáticos, de fecha 16/10/2018.

población, con el fin de que cada individuo pueda realizarse plenamente y alcanzar una mejor calidad de vida.⁷⁸

La inteligencia emocional agrupa al conjunto de habilidades psicológicas que permiten apreciar y expresar de manera equilibrada las emociones de cada persona, entender las de los demás, y utilizar esta información para guiar la forma de pensar y el comportamiento humano, lo que incide en todas las facetas de la vida. Ahora bien, para alcanzar dicha inteligencia, se precisa una educación emocional previa, entendiendo por esta el “proceso de enseñanza de las habilidades emocionales mediante el acompañamiento y apuntalamiento de la persona en el ejercicio y perfeccionamiento de las mismas”.

En ese sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1986 propone el desarrollo de las “Habilidades para la vida”.

Alentar, educar y permitir que las sociedades reconozcan su potencial mental y lo usen a lo largo de sus vidas resulta crucial para el bienestar futuro como individuos y como sociedad.⁷⁹

6. Creación en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación de una Comisión Bicameral Especial de Carácter Permanente, de Investigación, Estudio, Control y Seguimiento del Juego en general, y en la modalidad en Línea en particular.

7. Por último, y teniendo en miras el principio de lo local a lo global, se considera que se debe proponer la regulación del juego en línea en el ámbito del Mercosur, e incluso sugerir la actualización de la normativa en materia de lavado de dinero y activos y financiación del terrorismo, adoptando parámetros similares a los establecidos en las Directivas de la Unión Europea (Directiva UE 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE).

Finalmente el presente trabajo es el inicio del estudio de un tema novedoso en nuestro país, y constituye una invitación y un desafío para reflexionar sobre la necesidad de su regulación, que en el estado de situación actual, es una política pública que la agenda gubernamental adeuda y que no puede postergarse más.

⁷⁸ Ver Malaisi, Lucas J.J., “Cómo ayudar a los niños de hoy, Educación Emocional”, 2º Edición 2012; “Descubriendo mis emociones y habilidades”, 1º Edición, 2011; “Descubriendo Emociones, Guía para Padres y Docentes”, 1º Edición 2011 y “Modo Creativo, Educación Emocional de adultos”, 1º Edición 2014, todos de Editorial Educación Emocional Argentina.

⁷⁹ Ver MANES, Facundo; NIRO, Mateo, “El cerebro del futuro...”, cit.