**Bogotá D.C, 05 de septiembre de 2022**

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Ref.:** RadicaciónProyecto de Ley “**POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 643 DE 2001 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Apreciado Secretario:

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley **“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 643 DE 2001 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.** El Proyecto de Ley cumple las disposiciones correspondientes a la iniciativa legislativa y demás consagradas en la Constitución y la citada ley.

Agradecemos surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

**MILENE JARAVA DIAZ**

**Representante a la Cámara**

**PROYECTO DE LEY No.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2022**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 643 DE 2001 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**“EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA”**

**Artículo Primero. Objeto**. La presente ley tiene por objeto modificar la ley 643 de 2001, con la finalidad de elevar a veintiún (21) años la edad permitida para jugar, comprar o pagar juegos de suerte y azar.

**Artículo Segundo. Ámbito de aplicación.** Las normas estipuladas en la presente ley se aplicarán a todas las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la operación, administración o venta directa e indirecta de juegos de suerte y azar, en cualquiera de sus presentaciones.

**Artículo Tercero.** Modifíquese el artículo 4° de la ley 643 de 2001, el cual quedará así:

**ARTICULO 4o. JUEGOS PROHIBIDOS Y PRACTICAS NO AUTORIZADAS.** Solo podrán explotarse los juegos de suerte y azar en las condiciones establecidas en la ley de régimen propio y de conformidad con su reglamento. La autoridad competente dispondrá la inmediata interrupción y la clausura y liquidación de los establecimientos y empresas que los exploten por fuera de ella, sin perjuicio de las sanciones penales, policivas y administrativas a que haya lugar y el cobro de los derechos de explotación e impuestos que se hayan causado.

Están prohibidas en todo el territorio nacional, de manera especial, las siguientes prácticas:

a) La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuya oferta disimule el carácter aleatorio del juego o sus riesgos;

b) El ofrecimiento o venta de juegos de suerte y azar a menores de **veintiún (21) años** y a personas que padezcan enfermedades mentales que hayan sido declaradas interdictas judicialmente;

c) La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuyos premios consistan o involucren directa o indirectamente bienes o servicios que violen los derechos fundamentales de las personas o atenten contra las buenas costumbres;

d) La circulación o venta de juegos de suerte y azar que afecten la salud de los jugadores;

e) La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuyo premio consista o involucre bienes o servicios que las autoridades deban proveer en desarrollo de sus funciones legales;

f) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar cuando se relacionen o involucren actividades, bienes o servicios ilícitos o prohibidos, y

g) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar que no cuenten con la autorización de la entidad o autoridad competente, desconozcan las reglas del respectivo juego o los límites autorizados.

Las autoridades de policía o la entidad de control competente deberán suspender definitivamente los juegos no autorizados y las prácticas prohibidas. Igualmente deberán dar traslado a las autoridades competentes cuando pueda presentarse detrimento patrimonial del Estado, pérdida de recursos públicos o delitos.

**Parágrafo.** La prohibición de la que trata el literal b del presente artículo también será aplicada a todos los juegos de suerte y azar que se desarrollan a través de casinos en línea y apuestas online.

Los operadores o administradores de juegos de suerte y azar online, deberán comprobarle al jugador la edad mínima permitida que se establece en la presente ley como requisito de ingreso.

**Artículo Cuarto.** Toda persona natural o jurídica que se dedique a la operación y/o administración de juegos de suerte y azar deberá colocar en un sitio visible de su establecimiento o local, la edad permitida que se contempla en la presente ley, para poder jugar juegos de suerte y azar, en cualquiera de sus presentaciones.

**Artículo Quinto.** La Policía Nacional o la entidad de control competente ejercerán seguimiento y control a todas las disposiciones consagradas en la presente ley.

**Artículo Sexto. Vigencia.** La presente Ley entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Cordialmente,

**MILENE JARAVA DIAZ**

**H. Representante A La Cámara**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 643 DE 2001 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

1. **INICIATIVAS LEGISLATIVAS.**

 El artículo 150° de la Constitución Política establece:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes (…)”.*

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154° lo que sigue:

*“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo*[*156*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr005.html#156)*, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (…).”* (Subrayado fuera de texto).

En el desarrollo legal, la Ley 5ta de 1992 estableció en su artículo 140º, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:

*Pueden presentar proyectos de ley:*

*1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*

*2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*

*3. La Corte Constitucional.*

*4. El Consejo Superior de la Judicatura.*

*5. La Corte Suprema de Justicia.*

*6. El Consejo de Estado.*

*7. El Consejo Nacional Electoral.*

*8. El Procurador General de la Nación.*

*9. El Contralor General de la República.*

*10. El Fiscal General de la Nación.*

*11. El Defensor del Pueblo.*

 *(Subrayado fuera de texto).*

1. **ANTECEDENTES**

**2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES**

**El artículo 01 de la Constitución Política** señala que Colombia es un “*Estado social de derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

**El artículo 02 de la Constitución Política** establece que “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

**El artículo 49 de la Constitución Política** señala que *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”*.

**El inciso quinto del mencionado artículo 49** declara que “*toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”.* De igual forma en su inciso séptimo establece que el “*Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos”*.

**El artículo 95 de la Constitución Política** declara que “*son deberes de la persona y del ciudadano, en otros, respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”*.

**El artículo 336 de la Constitución Política de Colombia** establece que “*ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.*

*La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.*

*La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.*

*Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.*

*Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.*

*La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.*

*El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.*

*En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores”*

**2.2. FUNDAMENTOS LEGALES**

El Honorable Congreso de la Republica en concordancia con el artículo 336 de la Constitución Política fijó a través de la **ley 643 de 2001** el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

**El artículo 02 de la ley 643 de 2001** establece que *“los departamentos, el Distrito Capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio rentístico de todos los juegos de suerte y azar, salvo los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud que pertenecen a la nación”*

**El artículo 03 de la ley 643 de 2001** estipuló la finalidad social prevalente, la transparencia, la racionalidad económica en la operación y la vinculación de la renta a los servicios de salud como principios que rigen la explotación, organización, administración, operación, fiscalización y control los juegos de suerte y azar en Colombia.

**El artículo 04 de la ley 643 de 2001** contiene las prohibiciones y practicas no autorizadas en materia de juegos de suerte y azar.

**El artículo 05 de la ley 643 de 2001** define como juego de suerte y azar *“aquellos juegos en los cuales, según reglas predeterminadas por la ley y el reglamento, una persona, que actúa en calidad de jugador, realiza una apuesta o paga por el derecho a participar, a otra persona que actúa en calidad de operador, que le ofrece a cambio un premio, en dinero o en especie, el cual ganará si acierta, dados los resultados del juego, no siendo este previsible con certeza, por estar determinado por la suerte, el azar o la casualidad”.*

Asimismo, el mismo artículo establece que *“son de suerte y azar aquellos juegos en los cuales se participa sin pagar directamente por hacerlo, y que ofrecen como premio un bien o servicio, el cual obtendrá si se acierta o si se da la condición requerida para ganar”.*

**Los artículos 06,07, 08,09 y 10 de la ley 643 de 2001**, determinan las modalidades de operación de los juegos de suerte y azar en Colombia.

Asimismo, fijan todo lo referente a los derechos de explotación de estos.

**El capítulo III de la ley 643 de 2001** establece todo lo referente a la operación, explotación y administración de las loterías como una modalidad de juego de suerte y azar realizada en forma periódica por un ente legal autorizado.

**El capítulo IV de la ley 643 de 2001,** establece los términos del régimen del juego de apuestas permanentes más conocidas como Chances.

**El artículo 41 de la ley 643 de 2001,** consagra que *“los concesionarios y los autorizados para operar juegos de suerte y azar tendrán la obligación de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente ante la entidad competente para la administración del respectivo juego del monopolio o las autoridades departamentales, distritales o municipales, según el caso”.*

**El artículo 42 de la ley 643 de 2001**, estipula que *“los recursos obtenidos por los departamentos, el Distrito Capital y municipios, como producto del monopolio de juegos de suerte y azar se destinarán para contratar con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud a la población vinculada o para la vinculación al régimen subsidiado”.*

De igual forma el mismo artículo, establece la distribución de estos recursos de la siguiente forma:

a) El ochenta por ciento (80%) para atender la oferta y la demanda en la prestación de los servicios de salud, en cada entidad territorial;

b) El siete por ciento (7%) con destino al Fondo de Investigación en Salud;

c) El cinco por ciento (5%) para la vinculación al régimen subsidiado contributivo para la tercera edad;

d) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y la salud mental;

e) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no beneficiarios de los regímenes contributivos.

**El capítulo IX de la ley 643 de 2001** establece las disposiciones de fiscalización, control y sanciones en lo concerniente a los derechos de explotación de los juegos de suerte y azar.

1. **LUDOPATÍA**

La organización mundial de la salud ha definido la ludopatía como un trastorno caracterizado por la presencia de frecuentes y reiterados episodios de participación en juego de apuestas, los cuales dominan la vida del enfermo y perjudican sus valores y obligaciones sociales, laborales, materiales y familiares.

Asimismo, investigadores como el reconocido psicólogo español Miguel Roa define este fenómeno como una enfermedad que se caracteriza por un fracaso crónico y progresivo en resistir los impulsos de jugar apostando dinero, y establece que esta enfermedad puede desarrollarse tanto en locales físicos, como en versiones virtuales de casinos en Internet, entre las cuales las más comunes son las apuestas deportivas.

Esta es una enfermedad que afecta todas las áreas de una persona y en la sociedad mundial es cada vez más baja la edad de las personas propensas a padecerla. En los últimos años la ludopatía se ha constituido como la adicción sin sustancia más atendida por los sistemas de salud.

Los estudios demuestran que, una persona con trastorno de ludopatía sufre síntomas de dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia, de manera muy similar a las personas adictas a sustancias como la droga, experimentan un deseo o un impulso emocional y físico que solo se calma una vez que inicia la conducta de apostar, cada vez necesitan más dinero y pasar más tiempo jugando, se sienten irritados e inquietos cuando no pueden jugar por algún motivo externo o cuando intentan controlar su adicción, jugar y conseguir tiempo y dinero se convierte en la preocupación principal.

Diversos estudios han determinado que lo menos importante en una persona que padece de ludopatía es el dinero que pierde al jugar, toda vez que este tipo de jugadores compulsivos tienden a perder su familia, la dignidad, la noción de la realidad, sus amigos, y lo más preocupante es que se ha establecido que es una enfermedad progresiva que constituye un problema de salud pública, detrás del cual se ha montado todo el esquema de un negocio millonario.

Se estima que entre el 1% y el 3% de la población total del mundo es adicta al juego, de los cuales alrededor de 20 millones de jugadores se encuentran en América Latina.

Esta adicción se presenta, en hombres, mujeres e incluso en niños. La aparición del internet ha supuesto una gran revolución, que ha cambiado el perfil de los actuales jugadores patológicos. La imagen que todos tenemos del jugador volcado sobre el tapete verde del póker o pendiente del giro de la ruleta se va difuminando. Ahora, a través de internet, el juego patológico llega a nuestros adolescentes, cada vez con más facilidad.

Y a pesar de que la ley prohíbe a menores de edad entrar a sitios como casinos, las apuestas on-line o juegos como el póker por internet están sustituyendo cada vez más a las tradicionales máquinas de apuestas.

Los jóvenes están muy familiarizados con las nuevas tecnologías y son presas fáciles de los casinos o de las casas de apuestas on-line. Los últimos estudios confirman que los casos de ludopatía en adolescentes duplican ya en número de casos, la prevalencia del juego patológico en los adultos.[[1]](#footnote-1) Por ejemplo, en países como España los jóvenes entre 15 a 22 años ludópatas superan al número de adultos que padecen este trastorno.

Un estudio realizado por profesionales del Instituto Max Weber, demostró que cuando un juego empieza a suscitar la ilusión de un rápido y fácil enriquecimiento y evoca remotas formas de combate en las que el jugador se siente fascinado y atraído por una tensión que mezcla el castigo y la recompensa y en la que el azar aparece como un invitado especial, con cuyos secretos y veleidades cree el jugador que puede también jugar y hasta ganar, estamos ya en el territorio abonado para el juego problemático, que podrá ser en algunos casos también patológico.

Por tal motivo resulta necesario adoptar medidas y políticas públicas a nivel mundial que permitan controlar este creciente fenómeno en los jóvenes, sobre todo en los de menor edad.

1. **LA LUDOPATÍA EN COLOMBIA**

La ludopatía es un problema en crecimiento en todo el mundo, y Colombia no está exento de este, según un estudio de la Universidad Nacional realizado en el año 2018, en Colombia, alrededor del 29,8% de los hombres y el 13,6 % de las mujeres presentan serios problemas de adicción a los juegos de azar, problema que viene aumentando con mayor fuerza en la población juvenil debido al auge de los juegos 'online' y las apuestas deportivas.

Cada vez son más comunes los casos en los que jóvenes entre los 14 y los 22 años de edad pierden grandes cantidades de dineros en apuestas, incluso comprometiendo los recursos de sus estudios universitarios.

Una investigación publicada en la Revista Colombiana de Psiquiatría en 2006 reveló que tres de cada cinco ciudadanos están acostumbrados a destinar una parte de sus ingresos mensuales a un juego de suerte y azar. Ahora, con el auge de internet, según datos de Coljuegos en Colombia, en el año 2019 había 2,5 millones de personas registrados para jugar en los 17 operadores de apuestas en línea que han sido autorizados en solo dos años.

Cifras que justifican las altas ganancias económicas que reciben las empresas dedicadas a la operación y administración de los distintos juegos de apuesta, según cifras del año 2018, en Colombia se realizan apuestas por el orden de los 5 millones de dólares, solo en una temporada en los torneos de la liga águila se registraron apuestas por un valor superior a 1 millón de dólares.

1. **LOS CASINOS ONLINE Y LAS APUESTAS DEPORTIVAS EN LATINOAMÉRICA**

Los casinos online tienen cada vez más fuerza en todo el mundo, aunque todavía sigue existiendo una gran diferencia entre países de la misma zona, como sucede en Latinoamérica, el mercado de las apuestas por internet se ha consolidado como uno de los mercados más dinámicos y con crecimiento constante a nivel global.

Ese crecimiento es en parte debido a la capacidad de innovación que ha mostrado la industria en los últimos años, con las apuestas deportivas, el gran boom de los casinos con criptomonedas, juegos de casino en vivo e incluso la realidad virtual, que son innovaciones con fuerte impacto en la industria.

La forma en la cual están reguladas las apuestas varía de un país a otro. La mayoría de los países optaron por no crear una legislación especial para las apuestas por internet, sino que incluyeron una cláusula a su regulación de casinos físicos en la cual estas empresas deben someter sus servicios online a la misma regulación que sus servicios en establecimientos físicos.

Algunos de los países latinoamericanos que cuentan con este perfil de falta de regulación son: México, Chile, Colombia, Bolivia y Ecuador. Hay algunos países que han buscado mejorar la regulación de la industria de apuestas en línea para promover el crecimiento económico de esta industria a nivel local, un ejemplo es Perú donde en los últimos años se han debatido cambios normativos.[[2]](#footnote-2)

En lo que respecta específicamente a las apuestas deportivas, en América Latina  las casas de apuestas deportivas aumentaron un 44% en los últimos cinco años, siendo el fútbol el rey dentro y fuera de la cancha. Las apuestas en el fútbol han sido objeto de grandes inversiones al existir una variedad de eventos casi infinita, tener un público objetivo mucho más amplio y estar menos estigmatizado socialmente.

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

Los juegos de azar durante años se han constituido como una actividad muy popular en los adolescentes, Sin embargo, desde hace un tiempo se ha observado un incremento notable del número de jóvenes que sufren o están al borde de la ludopatía., fenómeno que resulta altamente preocupante, toda vez que diversos estudios han demostrado que los adolescentes que son jugadores patológicos padecen depresión y síntomas de ansiedad con más frecuencia que otros adolescentes, de igual forma son más propensos a un comportamiento delictivo en comparación con los adolescentes sin problemas con el juego (Brunelle et al., 2012).

Asimismo, tienen constantemente problemas de rendimiento académico en los colegios y universidades, y presentan gran variedad de problemas en su entorno familiar y laboral.

Según la investigadora de la Universidad Javeriana, Blanca Ballesteros, los juegos están generando conductas en los niños y jóvenes que se van haciendo evidentes en las apuestas que realizan entre los amigos, pero principalmente comienzan a quitarle tiempo al estudio, dejan de asistir a reuniones familiares o sociales.

Por tal motivo con este proyecto se busca, modificar la ley 643 de 2001, con la finalidad de elevar a veintiún (21) años la edad permitida para jugar, comprar o pagar juegos de suerte y azar, como una medida que permita contrarrestar la Ludopatía en los jóvenes a temprana edad.

Si aumentamos la edad a 21 años, estaremos directamente reduciendo el número de estudiantes de secundaria y estudiantes universitarios propensos a caer en la adicción de los juegos de azar., debemos tener presente que en estos niveles educativos el cerebro aún se encuentra en su proceso de desarrollo y es justamente la etapa donde se comienza a consolidar un proyecto de vida.

Cordialmente,

**MILENE JARAVA DIAZ**

**H. Representante A La Cámara**

1. [https://nuestropsicologoenmadrid.com](https://nuestropsicologoenmadrid.com/ludopatia-en-adolescentes/%22%20%5Cl%20%22%3A~%3Atext%3Dcon%20las%20adicciones.-%2C%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20ludopat%C3%ADa%3F%2Cnegativas%2C%20que%20su%20actividad%20implica.) [↑](#footnote-ref-1)
2. https://radiolapizarra.com/el-mundo-de-las-apuestas-y-los-jovenes-en-america-latina/ [↑](#footnote-ref-2)