Bogotá, D.C. octubre de 2022 Representante

# LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidenta

Comisión Tercera de Hacienda y Crédito Público Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 177 de 2022 por medio de la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Respetada Señora Presidenta.

En cumplimiento a la designación que nos ha realizado la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 177 de 2022 por medio de la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

# ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Ponente PL 177/2022

Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA

En atención a la designación realizada por la presidenta de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 177 de 2022 Cámara por medio de la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones. Para tales efectos presento la siguiente sustentación:

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

Con base en lo expuesto por La autora de la iniciativa y en el articulado del proyecto de ley, el objeto de este es “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”.

1. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La iniciativa de autoría de la H.R. MILENE JARAVA DIAZ fue radicada ante la Secretaría General de Cámara de Representantes el 05 de septiembre de 2022, como un proyecto de ley de tipo ordinario, siendo publicado en la Gaceta del Congreso No. 1070 del 12 de septiembre de 2022.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, ha designado como Coordinador a la HR MILENE JARAVA DIAZ y ponente a la HR ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN para dar continuidad al trámite pendiente en primer Debate.

La comunicación de designación de ponentes fue comunicada mediante correo electrónico C.T.C.P.3.3.193-2022C, con fecha escrita en el oficio de 22 de septiembre de 2022 y de recepción de la comunicación de 23 de septiembre de 2022.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO**
	1. **SÍNTESIS**

La autora argumenta, ” 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”.

# TÍTULO

“Por medio de la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.”

# CONTENIDO

El contenido inicial del proyecto de ley contempla 6 artículos incluido el que hace referencia a su vigencia, así:

**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:

* + 1. La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuya oferta disimule el carácter aleatorio del juego o sus riesgos;
		2. 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;
		3. 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;
		4. La circulación o venta de juegos de suerte y azar que afecten la salud de los jugadores;
		5. 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;
		6. La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar cuando se relacionen o involucren actividades, bienes o servicios ilícitos o prohibidos, y
		7. 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.

# SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

La autora soporta la iniciativa en los Artículos 1, 2, 49, 95, 336 de la Constitución Política de Colombia. De igual manera, se citan las siguientes leyes como apoyo sustancial a la iniciativa:

* Ley 643 de 2001 “Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”.

# IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley presentado, no desarrolla la información correspondiente al impacto fiscal lo que se contrapone a lo referido por el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1].

# CONSIDERACIONES PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PL 177/2022

* 1. **CON REFERENCIA A LA TERMINOLOGÍA**

# LOS JUEGOS DE SUERTE Y ASAR, ENFOQUE HISTÓRICO Y PATOLÓGICO:

Los juegos de suerte, asar y de apuestas de dinero, es una práctica muy antigua, tan antigua como la humanidad. De hecho, encontramos rastros de ella en la antigua Babilonia (entre los sumero-babilonios), es decir, 3000 años antes de Cristo. J.-C. Así, desde tiempos inmemoriales el ser humano ha “jugado”. Sin embargo, en un principio no existía la noción de azar y se cuestionaban los poderes divinos, para tomar decisiones o dictar sentencia. La noción de azar es relevante desde el siglo XII y XIII con Santo Tomás de Aquino y Pascal con lo que se constituiría la base del cálculo de probabilidades y de la casualidad. El médico flamenco Pascasius desde el 1561 refirió sobre la comprensión y el tratamiento de los jugadores patológicos1. Desde el tratado reconoce científicamente a la adicción a los juegos de azar y dinero como parte del diagnóstico de los trastornos mentales (DSM-III). Durante muchos años, los juegos de azar y dinero han seguido desarrollándose y su popularidad crece constantemente entre la población en general, en especial en las últimas décadas con el énfasis de las prácticas en línea.

Para que sea un juego de azar y dinero se deben cumplir tres condiciones2: a) el jugador apuesta dinero o un objeto de valor; b) esta apuesta, una vez realizada, no se puede retirar; c) el resultado del juego depende del azar. En esta dinámica, la posibilidad de es la intención única del practicante, en donde "La victoria siempre supone algún valor para el vencedor: en el juego de estrategia, la inteligencia; en el juego de la habilidad, el talento; en el juego, la fortuna. Y el hecho de ganar tiene un efecto emocional sobre la autoestima dado lo gratificante, de halago al orgullo, porque, según Huizinga (1938), el dinero es una de las motivaciones centrales para entregarse a un juego de azar y dinero.

1 Nadeau y Valleur, 2014

2 Ladouceur, Sylvain, Boutin y Doucet, 2000

Sin embargo, a través del dinero, el jugador estaría buscando satisfacer otras más necesidades socio emocionales. De acuerdo con Smith and Preston (1984), Wood et al (2007) y Biocalti (2015) para quienes, a pesar de que para el jugador profesional la principal motivación es ganar dinero, también de acuerdo con Lee et al. (2009), esta motivación media otras motivaciones como escapar a la realidad. Esta es una realidad que permite identificar la necesidad de analizar el problema desde diferentes disciplinas y sectores.

Durante mucho tiempo a los jugadores patológicos se consideraron como un grupo homogéneo con características comunes, los estudios permiten identificar diferentes tipos de jugadores patológicos, con sus propias características psico y socio patológicas:

De acuerdo Larkey (1997) se podrían distinguir tres categorías de “juegos según el grado de habilidad requerido 1) Los juegos puros de azar que también se denominan juegos no estratégicos o pasivos (loterías, ruleta, máquinas tragamonedas) en el que el jugador no tiene influencia; 2) juegos de azar y habilidad o incluso juegos estratégicos o activos (por ejemplo, póquer, apuestas de caballos, blackjack) en los que la aleatoriedad se combina con la habilidad; y 3) juegos de pura habilidad (por ejemplo, ajedrez) en los que la probabilidad de ganar se debe principalmente a las habilidades y la superioridad de las habilidades del jugador en comparación con las de su oponente. Por lo tanto, el último tipo no es un juego de azar.” (Bonnaire 2015)

Boonaire (2015) recoge y expone que en general, los hombres prefieren los juegos de habilidad, mientras que las mujeres prefieren los juegos puros de azar, como las máquinas tragamonedas. Los jugadores mayores de 35 años prefieren los juegos no estratégicos, mientras que los jugadores menores de 35 años prefieren los juegos estratégicos. Nos presenta la autora que los jugadores de juegos estratégicos son generalmente hombres bastante jóvenes, pudiendo explicar en parte la atracción por este tipo de juegos el alto nivel de competencia en este grupo de edad. Encontramos también el jugador social quien juega ocasional o regularmente, pero el juego conserva un lugar limitado en su vida, como un pasatiempo y finalmente se nos presenta el el jugador profesional.

Estudiar la función del juego o la motivación del jugador permite enfoques que nos dan herramientas para entender tratamientos a la problemática desde la investigación y aplicación práctica. Avanzar en la comprensión de la tipología de los jugadores nos ayuda a entender mejor los métodos para hacerse cargo de la problemática. Por ejemplo, el papel de la regulación emocional y la depresión en el mantenimiento de la conducta de juego y, por el contrario, el papel protector de la socialización y el apoyo social destacan la eficacia de determinadas terapias como la psicoterapia interpersonal (Moragas et al., 2015). Por otro lado, comprender las motivaciones y su vínculo con la participación en el juego también podría ayudar a mejorar los mensajes de prevención del juego y regulación de publicidad de la industria del juego y el entretenimiento.

# ENFOQUE PROPUESTO SOBRE LOS JUEGOS DE SUERTE Y ASAR EN EL PROYECTO DE LEY:

El propósito de la presente iniciativa tiene valiosas intenciones en tanto reconoce la importancia de generar acciones respecto al tema de la Ludopatía. Presenta la dependencia a los juegos de suerte y azar como un problema en crecimiento en todo el mundo. En Colombia, de acuerdo con estudios realizados, se ha reportado un porcentaje alto de dichas actividades entre jóvenes de 14 a 22 años de edad, lo que permiten advertir la presencia de expresiones de adicción y dependencia a los juegos de suerte y asar. El estudio de la Universidad Nacional realizado en el año 2018 identifica que en Colombia alrededor del 29,8% de los hombres y el 13,6 % de las mujeres presentan problemas de adicción a los juegos de suerte y azar. Estos problema parecen venir aumentando con mayor fuerza en la población juvenil debido al auge de los juegos 'online' y de las apuestas deportivas.

Sin embargo, la iniciativa como está planteada, por un lado desarrolla un enfoque prohibicionista de la gestión y tratamiento de la dependencia y adicción de los jóvenes a las prácticas y a las actividades en línea. Este tipo de enfoques disminuyen responsabilidades tanto de las industrias del entretenimiento y de los juegos, como de la atención desde la salud pública y desde la transformación cultural, para lograr un cambio de enfoque de tratamiento de este tipo de dependencias, ansiedades, trastornos compulsivos y de evasión de la realidad.

De igual manera, se podría concluir que el tratamiento prohibicionista no permite desarrollar verdaderos enfoques de tratamiento, obligando a cambios normativos de la constitución y el código civil, haciendo creer que todos estos padecimientos de la salud de no se agravaran al momento de esconderlos detrás de reglamentaciones prohibitorias.

Por otro lado desde el punto de vista normativo constitucional se debe contar con consideraciones específicas el propósito del el presente Proyecto de Ley.

# EN RELACIÓN CON EL PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY

La facultad de una persona de tomar sus decisiones de manera libre y según su propia conciencia es, junto con la dignidad humana (CP Artículo 1º), uno de los principios más importantes del constitucionalismo moderno humanista. Sólo un ordenamiento jurídico que garantice a la persona la facultad de desarrollarse libre y autónomamente puede ser tenido como un régimen verdaderamente democrático.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Adaptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948), que en su artículo 22 consagrada3:

3 Declaración Universal de Derechos Humanos

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y **al libre desarrollo de su personalidad**" (negrillas no originales).

El artículo 16 de la Constitución Política establece:

"Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico"4.

El artículo parte del principio material según el cual se debe respetar el criterio de la persona sobre la mejor manera de vivir de acuerdo con el sentido de la propia dignidad, pero sin causar daño a otros o irrespetar el ordenamiento jurídico.

Así mismo, la Ley 27 de 1977, que fija los 18 años como mayoría de edad y en su artículo 2, deroga todas las leyes que hablaba de los 21 años5.

El articulo 2º de la Ley afirma: En todos los casos en que la ley señale los 21 años como aptitud legal para ejecutar determinados actos jurídicos, o como condición para obtener la capacidad de ejercicio de los derechos civiles, se entenderá que se refiere a los mayores de 18 años.

Por lo anterior, es claro que el PL en estudio sería inconstitucional dado que el derecho al libre desarrollo de la personalidad se ubica en los derechos fundamentales cuyo objeto tiene la particularidad de tutelar una esfera vital del individuo. La construcción de su plan o proyecto vital, pero que al mismo tiempo describe un comportamiento genérico, pues ciertamente ampara, como norma abierta, diversas posibilidades de comportamientos o conductas que pueden ser muy dispares, a través de las cuales el individuo ejerce tal derecho, asegurando de esta forma un hacer permitido que puede oponer a terceros.

De aquí que el libre desarrollo de la personalidad como derecho fundamental se erija en una garantía de alternativas, al acceder realizar cualquiera de las actuaciones posibles que encajen en su objeto y que obviamente dependerán de las particularidades de cada individuo.

Así en sentencia T-222/92 la Corte Constitucional colombiana [5] señaló: Se quiere garantizar con él la libertad general de actuar, de hacer o no hacer lo que se considere conveniente. Por tanto, se inscribe en el amplio ámbito de la libertad y en todas aquellas manifestaciones en que el ser humano se proponga autónomamente realizar las más diversas metas. Su compleja naturaleza hace que la protección que le depara el ordenamiento cobije las relaciones del hombre en el campo social, político, económico y

4 Artículo 16 de la Constitución Política.

5 Ley 27 de 1977. Artículo 2.

afectivo, entre otras. En virtud de este derecho el Estado no puede interferir el desarrollo autónomo del individuo, sino que, por el contrario, debe procurar las condiciones más aptas para su realización como persona.

# METODOLOGÍA DE ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL PROYECTO

Para el correspondiente estudio, jurídico, financiero, legislativo y jurisprudencial, además del análisis de los antecedentes del tratamiento histórico del desarrollo de las prácticas y de los tratamientos desde la academia y las normas, se han consultado las opiniones de expertos de los temas de salud pública.

# PROPOSICIÓN

Con base a las consideraciones anteriores, presento ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 177 de 2022 “por medio de la cual se modifica la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.”, con lo cual, se solicita se archive el Proyecto de Ley en estudio.

Cordialmente,

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Ponente PL 177/2022

Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA

# BIBLIOGRAFÍA

* Gaceta No. 1070 de 2022
* Ley 819 de 2003. Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. (Ley 819 de 2003).
* Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Adaptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948), articulo 22.
* Artículo 16 de la Constitución Política.
* Ley 27 de 1977. Artículo 2.
* Sentencia T-222/92 la Corte Constitucional.
* Bonnaire, Céline. « Jeux de hasard et d’argent chez le sujet adulte, quand la passion devient mortifère », Psychotropes, vol. 21, no. 2-3, 2015, pp. 23-35. <https://doi.org/10.3917/psyt.212.0023>
* Smith, R., Preston, F. (1984). « Vocabularies of motives for gambling behavior », Sociological Perspectives, 27, 325-348.
* Lee, C. K., Lee, B., Bernhard, B. J, Lee, T. K. (2009). « A comparative study of involvement and motivation among casino gamblers », Psychiatry Investigation, 6, 141-149.
* Wood, R. T. A., Griffiths, M. D., Parke, J. (2007). « Acquisition, development, and maintenance of online poker playing in a student sample », CyberPsychology and Behavior, 10, 354-361.
* Nadeau, L., Valleur, M. (2014). Pascasius ou comment comprendre les addictions suivies du Traité sur le jeu (1561). Québec, Les Presses de l’Université de Montréal.
* Ladouceur, R., Dubé, D. (1997). « Monetary incentive and erroneous perceptions in American roulette », Journal of Human Behaviors, 34, 27-32.