

Plazo de concesión de bingos en CABA

Por Marcelo Nicolás Piccardi. Trabajo final del Premaster Semipresencial CUDES-Universidad Austral. Edición 2014.

Sumario: 1. Introducción. 2. Jurisdicción. 3. Situación de las concesiones. 4. Conclusiones

1._Introducción

1.1. En el presente trabajo se desarrollará el plazo de concesión de bingos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien no hay números oficiales desde el año 2012 (año en que la recaudación por juegos de azar en bingos y casinos de la ciudad fue de más de \$600.000.000¹), es sabido que la industria de los juegos de azar es una de las que más dinero mueve a nivel mundial, situación a la que no escapa nuestro país. Es por ello que no debe dejarse de lado en nuestro análisis que el control de este enorme negocio es motivo de constantes disputas políticas.

Esto es especialmente notorio en la CABA, después de que se declaró la autonomía de la ciudad, donde quedaron enfrentadas las nuevas normas que se dictaron en función de esta autonomía con las concesiones otorgadas previamente por Lotería Nacional SE (dependiente del Estado Nacional).

1.2. Actualmente existen cinco bingos en la Ciudad (Bingos Belgrano, Caballito, Congreso, Flores y Lavalle). Todos ellos se encuentran en idéntica situación, jaqueados por una fuerte disminución en sus ingresos (principalmente por la imposibilidad de incorporar máquinas tragamonedas y de fumar en los salones) y debatiendo con Lotería

¹ <http://www.chequeado.com/el-explicador/992-los-casinos-ila-industria-que-mas-crecio-desde-2003.html>

Nacional, el GCBA y la justicia sobre si podrán finalizar los tres años que les restan de concesión (por los motivos que se tratarán a continuación).

2. Jurisdicción

2.1. Es fundamental aclarar el problema jurisdiccional surgido a mediados de los '90, debido a que las concesiones se dieron entre 1993 y 1995 por el plazo de 10 años, y luego fueron extendidas por Lotería Nacional. Durante ese período, la CABA se arrogó la jurisdicción sobre los juegos de azar en la ciudad, con las concesiones vigentes. Podemos diferenciar dos períodos:

2.2. Jurisdicción pre-autonomía de la CABA

2.2.1. Hasta 1994, cuando el art. 129 de la nueva Constitución Nacional determinó que *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción (...)”*, la Capital Federal se regía por las normas dictadas por el Estado Nacional. Lotería Nacional, constituida como Sociedad del Estado desde el año 1990, era el ente regulador competente para controlar el juego. Fue en clara función de sus competencias que, al abrir los bingos de la Ciudad durante los años siguientes les otorgó la concesión del negocio por diez años.

La situación durante este período fue sencilla, debido a la existencia de un único régimen en la Capital Federal (ya que, previo a la autonomía, el territorio de la Capital Federal se encontraba excluido de la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires por un acto del poder Ejecutivo que data de 1880).

2.2.2. Cabe aclarar que la reglamentación referida a la concesión de bingos son normas internas de Lotería Nacional SE. Se intentó acceder en reiteradas oportunidades a dicha información para mayor precisión de este trabajo, consultando diferentes sectores internos de la empresa,

la que se comprometió a brindarla luego de un proceso de consulta interna, ya que estos datos se encuentran actualmente restringidos en virtud de las disputas legales que mantienen con el GCBA por el control de las concesiones. Al término del plazo de entrega de este trabajo no se obtuvo respuesta positiva de parte de la empresa.

2.3. Situación post-autonomía de la Ciudad

2.3.1. Con la autonomía de la CABA surgieron diferentes normas relacionadas con el manejo de los juegos de azar, las cuales comenzaron a disputarle a la Nación el control de la gran fuente de dinero que los mismos significan.

2.3.2. La principal norma que hizo referencia a este tema fue la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que en su artículo 9º, inciso 10, establece como recurso de la Ciudad *“los ingresos por la explotación de juegos de azar, de apuestas mutuas y de destreza”*. Asimismo, en el art. 50 dispone 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 refiera a agencias de distribución y expendio. Su producido es destinado a la asistencia y el desarrollo social”*. Refuerza estos conceptos en el art. 60 al listar la competencia de la legislatura de la ciudad, incluyendo la regulación de los juegos de azar en el inc. 19 y el 104 al facultar al jefe de gobierno a administrar y explotar los juegos de azar, en el inc. 31.

Frente a la falta de infraestructura de la Ciudad para afrontar todas estas atribuciones tan pronto fue sancionada la nueva Constitución se dictó la cláusula transitoria decimonovena, en la cual se acuerda que *“la Ciudad celebrará convenios con la Nación y las provincias sobre la explotación y el producido de los juegos de azar (...) de jurisdicción nacional y provinciales que se comercializan en su territorio. En el marco de lo*

establecido en el artículo 50, revisará las concesiones y convenios existentes a la fecha de la firma de esta Constitución”.

2.3.3. En virtud de la Constitución de la Ciudad fue que a fines del 2000 se dictó la Ley N° 538 sobre “Juegos de Apuesta”, reiterando la vocación del GCBA de hacerse cargo de los juegos de azar en su territorio, ejerciendo las funciones de control y administración del juego, prohibiendo el funcionamiento de casinos dentro de sus límites y la creación de nuevos bingos más allá de los existentes al momento de la promulgación de la ley. Pero, lo fundamental a los fines de este trabajo, se encuentra en el art. 28, donde se establece terminantemente que las salas de bingo que estaban vigentes sólo podrían continuar funcionando hasta la finalización de sus permisos o concesiones, los que no serían renovables bajo ninguna circunstancia (además de comprometerse a cerrar el Casino de Puerto Madero).

2.3.4. Por otro lado, mediante la ley 916 del 2002, la Legislatura de la Ciudad creó el Instituto de Juegos de Apuestas de la CABA, un ente descentralizado equivalente en funciones a Lotería Nacional pero para el ámbito de la Ciudad. Dentro de las cláusulas transitorias de la ley se facultó al Instituto a firmar un acuerdo con Lotería Nacional sobre el funcionamiento de los bingos durante los primeros años de funcionamiento del mismo, con la condición de ser aprobado por la Legislatura.

2.3.5. Como era de esperar, el Estado Nacional no aceptó pacíficamente dejar de contar con una fuente de ingresos tan cuantiosa, por lo que, al aproximarse el vencimiento de las concesiones vigentes, la competencia para administrar los bingos de la Ciudad se disputó en los tribunales. Si bien se logró llegar a un acuerdo que se materializó en un acuerdo entre Lotería Nacional SE y el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad, donde se extendió la concesión de los bingos y se cedieron facultades

administrativas a Lotería Nacional (a cambio de que la ciudad reciba un porcentaje de los ingresos), acuerdo aprobado por la Legislatura de la Ciudad en la ley 1182, el mismo fue llevado a la justicia debido al menoscabo que significó para la autonomía de Buenos Aires. En la causa “Dr. Ricardo Monner Sanz C/ Gobierno de la CABA S/Amparo”², del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la CABA, se logró que se haga lugar a la medida cautelar solicitada por el Dr. Monner Sanz, medidas que finalmente no tuvieron efectos al surgir un conflicto de competencia con el juez del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2, a quien finalmente la CSJN le asignó la competencia para fallar en el asunto debido a que si bien el conflicto era entre normas locales, era requerida la aplicación de normas y actos federales (según el dictamen del Procurador General, que la Corte hizo suyo).

2.3.6. A pesar de que finalmente prevaleció el interés del Estado Nacional, logrando renovar sucesivamente las concesiones de los bingos de la ciudad mediante el actuar de Lotería Nacional (estando pendientes de una última renovación por tres años más hasta 2017), es clarificador el fallo del Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 2002³ donde afirman que las potestades en materia de juegos de azar reguladas en la Constitución de la Ciudad son válidas en virtud del art. 129 de la CN, y que entender que toda potestad no delegada expresamente a la Ciudad es mantenida por la Nación vaciaría de contenido a dicho artículo. Por ello sostiene el tribunal que la autonomía dada a la Ciudad es equiparable a la que tienen las provincias (las cuales tienen sus propias loterías provinciales). Asimismo

² Cita La Ley Online: AR/JUR/707/2007

³ Cita La Ley Online: AR/JUR/6341/2002

señalaron que la Corte tiene dicho desde antaño que la regulación de juegos de azar corresponde a la esfera local ⁴.

Como se señaló en la introducción de este trabajo, el manejo de una caja tan importante como la de los juegos de azar es de suma importancia política, lo que responde al interrogante sobre por qué aún al día de hoy el GCBA, casi 10 años después de proclamada su autonomía, todavía no puede administrarlos pese a que el análisis normativo así lo avala.

3. Situación de las concesiones

3.1. Analizado el contexto de los juegos de azar en la ciudad y la jurisdicción aplicable a las concesiones, es necesario analizar la situación de las concesiones de bingos, tanto las vigentes como las eventuales concesiones futuras.

3.2. Concesiones actuales

3.2.1. Las concesiones de bingos actualmente están siendo disputadas legalmente frente a la incertidumbre sobre lo que acontecerá a fines de 2014 cuando se acabe el plazo actual de funcionamiento. Nada hace prever que cambie el criterio utilizado hasta el momento y se le permita en los hechos a Lotería Nacional alargar el plazo hasta el año 2017. Los principales obstáculos para permitirlo son los problemas económicos de los bingos (por los motivos explicados en la introducción a este trabajo) por los que actualmente no están pagando el canon debido a Lotería Nacional y la cuestión política, ya que frente al más que probable cambio de color político del país durante el 2015 es mayor la dificultad para lograr un acuerdo a mediano plazo que involucre una cuestión tan sensible para la Ciudad (lo que a su vez puede volver más reñidos los

⁴ Fallos: 7:150; 242:496; 275:314; 301:1053; 303:1050, entre otros.

proceso judiciales y eliminar la posibilidad de llegar nuevamente a un acuerdo).

3.3. Concesiones futuras

3.3.1. Como se expuso en el punto 2.3.- de este trabajo, al día de hoy las leyes de la Ciudad niegan tajantemente la posibilidad de conceder nuevas licencias para operar bingos en la Ciudad o para realizar una maniobra que actualmente es muy común en la provincia de Buenos Aires, que es la de utilizar una licencia para cerrar un bingo en una ciudad y poder abrirlo en otra (o mudarlo de barrio, como sería dable en la Ciudad). Sin embargo, es destacable que la Constitución de la Ciudad se limita a determinar la competencia del GCBA en materia de juegos de azar, por lo que, una vez se resuelva la disputa con el Estado Nacional, nada obsta que se derogue la ley 538 y se permita la proliferación de bingos, aprovechando la gran expansión de la clientela de las máquinas tragamonedas (también llamados slots).

4. Conclusiones

A partir del presente trabajo podemos establecer las siguientes conclusiones:

- Los diferentes aspectos que regulan legalmente los juegos de azar tienen un enfoque político muy importante, lo que puede llevar a que el manejo de las concesiones y los controles del juego se aparten de lo estrictamente legal para atender otros intereses (lo que se evidencia frente a la imposibilidad del GCBA de administrar el juego en su territorio).
- A casi diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, aún continúan los procesos de adecuación política, estructural y legal que cimienten su autonomía y resuelvan las constantes disputas de jurisdicción con el Estado Nacional.

- Si bien el juego pareciera tener sus días contados en el territorio de la Ciudad, ya que es improbable que el Estado Nacional se las ingenie para aplazar *ad eternum* su control, nada garantiza que una vez cedido totalmente el control al GCBA finalicen las actividades lúdicas. Si bien estos son los objetivos de la ley 538, también es cierto que el juego es una fuente muy importante de ingresos y a nivel mundial son muchos más los gobiernos que decidieron ampliar la legislación en torno al juego que los que decidieron renunciar al gran flujo de dinero que generan.