

Expte. **B- 75 -2007 BLOQUE RADICAL INDEPENDIENTE** – Proyecto de Ordenanza Ref.: Prohibase en el Partido de Pergamino la instalación de Cajeros Automáticos o cualquier sistema de maquinas expendedora de dinero en espacio físicos que exploten juegos de azar.-

### **FUNDAMENTOS**

El partido de Pergamino cuenta con salas de juegos de azar en las que funcionan cajeros automáticos en su interior. Estos perjudican a los ciudadanos en dos aspectos:

1) Favorece la Ludopatía y 2) Lesionan los Derechos de los Consumidores.

#### **1) LUDOPATÍA**

La instalación y funcionamiento de cajeros automáticos dentro de los recintos en donde se desarrollan estas actividades, son potencialmente nocivas para la salud de los usuarios y manifiestamente contraria a los objetivos buscado con respecto del control del juego compulsivo.

Sabiendo que la ludopatía altera notablemente los mecanismos voluntarios y racionales de las personas, anulado o disminuyendo la capacidad de resistir la compulsión al juego, el más elemental sentido común indica que quienes padezcan esta enfermedad, cualquiera sea su grado, encontrarán en los cajeros automáticos ubicados dentro de los propios establecimientos de juego, un factor predisponente para el desarrollo de esta adicción consistente en la facilitación del acceso al dinero necesario para efectuar las apuestas. Facilitando la obsesión por jugar y conseguir dinero para seguir jugando.  
[www.loteria.gba.gov.ar](http://www.loteria.gba.gov.ar)

También se promueven de esta manera diferentes conductas nocivas para los usuarios en general de esta actividad, incluso para aquellos que no se encuentren padeciendo de juego compulsivo. La carga de adrenalina que significa participar en juegos de apuestas, en sí misma puede considerarse un mecanismo bloqueador – en diferentes medidas según las características de cada persona – de los frenos y restricciones que el jugador se antepone para preservar su patrimonio. De ahí que la presencia de cajeros automáticos en las salas de apuestas signifique un factor que favorece el juego, y que puede derivar en situaciones enfermizas combatidas por las políticas públicas que hemos legislado de este Concejo Deliberante.

Muchas personas, cuando se dirigen a una sala de juegos de azar, adoptan lo que podría denominarse como un “mecanismo reflexivo de autopreservación de su patrimonio”, por ejemplo, llevando consigo solamente la cantidad de dinero que, antes de ingresar, consideran “razonable” apostar; o entregando parte de su dinero a algún familiar o amigo “más fuerte” para resistir la tentación de jugar y gastarlo todo; entre muchas otras medidas. Esta determinación, pensada y meditada previamente, sin la influencia del entorno predisponente y condicionante de la sala de juegos, en presencia de este factor se torna prácticamente irrealizable.

La posibilidad de contar con una máquina expendedora de dinero a unos pocos pasos de distancia del lugar donde se realizan las apuestas, es un elemento que

contribuye, casi que de manera determinante, a disparar el deseo – patológico o no – de seguir apostando cuando el jugador se queda sin dinero en sus bolsillos, o en los de las personas que lo acompañan. Todo ello muchas veces a costa del equilibrio de la economía del apostador o de la de su familia.

Más grave aún es el panorama si tenemos en cuenta que las entidades bancarias actualmente ponen a disposición de sus clientes el acceso “inmediato” a través de los cajeros automáticos a adelantos de haberes, préstamos pre-acordados, o utilización de giros en descubierto, entre otros, de cantidades significativas de dinero. Con lo cual el apostador frente al cajero automático no solamente podría disponer irreflexivamente de lo que tiene, sino que además podría disponer de lo que no tiene y endeudarse para continuar jugando.

Si a ello le sumamos la creciente “bancarización” del pago de los salarios a los empleados públicos y privados, es lógico pensar que será muy común que muchas de las personas que asisten a estos lugares de esparcimiento cuenten con una tarjeta magnética para acceder – cajero electrónico mediante – a su sueldo para poder gastarlo en apuestas. Ello conlleva un riesgo para el equilibrio de la economía personal o familiar, el cual se torna cierto, concreto y manifiesto si el apostador sufre de ludopatía.

Los juegos de azar y actividades lúdicas, en particular cuando se desarrollan de manera organizada y en un entorno predisponente para su explotación comercial y masiva – en el caso concreto se trata del juego de “bingo” y del de “maquinas tragamonedas” –, son actividades capaces de llevar a quienes participan en ellas a desarrollar conductas adictivas con múltiples manifestaciones ruinosas, para su salud física y psíquica, su vida social y de relación, y su patrimonio.

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

En esta enfermedad, la persona “es empujada por un abrumador e incontrolable impulso de jugar. El impulso persiste y progresa en intensidad y urgencia, consumiendo cada vez más tiempo, energía y recursos emocionales y materiales de que dispone el individuo. Finalmente, invade, socava y a menudo destruye todo lo que es significativo en la vida de la persona” (American Psychiatric Association, 1995, “Criterios Diagnósticos del Juego Patológico”; <http://ieanet.com/general/juego.htm>).

La ludopatía o adicción al juego, “es un trastorno del comportamiento, entendiendo el comportamiento como la expresión de la psicología del individuo, que consiste en la pérdida de control en relación con un juego de apuestas o más, tanto si incide en las dificultades que supone para el individuo dejar de jugar cuando está apostando, como si nos referimos a mantenerse sin apostar definitivamente en aquel juego o en otros, y estas dificultades siguen un modelo adictivo en la mayoría de los casos, tanto en la manera en como se adquiere o mantiene el trastorno, como en las distorsiones de pensamiento, emocionales y comunicacionales que provoca y, desgraciadamente, en los efectos desastrosos

en las relaciones familiares y amorosas del jugador.” (Fuente: Ludopatía.org - [http://www.ludopatia.org/web/faq\\_es.htm](http://www.ludopatia.org/web/faq_es.htm)).

El juego patológico es una problemática cuya incidencia ha aumentado de forma importante en los últimos años y que supone uno de los retos asistenciales más importantes en la actualidad... es un problema de importancia creciente dentro del marco de la salud pública, que se vincula a las crisis sociales.

Se define al “juego patológico” como un trastorno de la personalidad respecto del control de los impulsos, con un comportamiento disfuncional de algunos individuos en relación al juego, que afecta su vida personal, de relación familiar y profesional, de manera persistente y recurrente.

De suma importancia es la caracterización que el organismo estatal de Loterías y Casinos de la Pcia. de Bs.As. efectúa del “jugador compulsivo”, indicando las siguientes:

- **“Obsesión por jugar y conseguir dinero para seguir jugando.”**
- *“Necesidad de aumentar la magnitud o frecuencia de la apuesta, para conseguir la excitación deseada.”*
- *“Intranquilidad e irritabilidad cuando no puede jugar.”*
- **“Pérdida repetida de dinero en el juego y regreso al día siguiente para intentar recuperarlo.”**
- Y más adelante resalta que *“El juego supone una alteración sustancial de la adaptación familiar, laboral, económica y social del sujeto.”*

*“El juego patológico es un trastorno emergente con un **gran número de afectados en nuestro país**. Se precisa la puesta en marcha de programas preventivos y la ampliación de los recursos específicos para el tratamiento de estos pacientes, a través del desarrollo de programas de asistencia. En virtud de que **el Estado debe proteger la salud integral de sus habitantes, y considerando al juego compulsivo como un problema de salud pública.**”*

## **2) DERECHOS DEL CONSUMIDOR.**

**El texto encomillado siguiente pertenece a los argumentos usados por el Dr. Dante Daniel Rusconi, juez de faltas de la Municipalidad de La Plata, en Epte. DC 107 Juzgado de Faltas N° 2 S/Actuación de Oficio – BINGO LA PLATA –Grupo Codere.**

“Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires poseen facultades como Autoridades de Aplicación local de la Ley de Defensa del Consumidor y normas complementarias a partir del dictado de la Ley 13.133 - Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios – promulgada por Decreto 64/03 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N° 24.859 (del 5-9/01/04). Los artículos 79, 80 y 81 de la Ley 13.133 – en concordancia con el art. 41 de la Ley 24.240 – delegan directamente en todos los municipios bonaerenses las funciones emergentes de esa ley, de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y sus disposiciones complementarias, facultándolos para la sustanciación íntegra de los procedimientos administrativos y la aplicación de sanciones en la materia.

Conforme lo establece el artículo 81 inc. a de la Ley 13.133, cada municipio debe implementar el funcionamiento de un organismo o estructura administrativa encargados de ejecutar las funciones emergentes del Código Provincial, habiendo la Municipalidad de La Plata hecho uso de tales atribuciones al crear una Oficina Municipal de Defensa del Consumidor y este Juzgado de Faltas con competencia en la materia.

Dicho lo anterior, señalo que la Ley 24.240, dictada y promulgada en el año 1993 (B.O. 15/10/1993), introdujo una especial regulación para un especial género de relaciones jurídicas – las “relaciones de consumo” –, cuya relevancia quedó reflejada a lo largo de todo su articulado pero particularmente, en el artículo 65 que estableció el “orden público” de la cuestión, afirmando que “La presente ley es de orden público, rige en todo el territorio nacional”.

La trascendencia de tal investidura normativa es puesta de resalto por la jurisprudencia que ha dicho que el “orden público” es un “conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos, morales y algunas veces religiosos a los que se considera estrechamente ligadas la existencia y conservación de la sociedad. Limita la autonomía de la voluntad y a él deben acomodarse las leyes y la conducta de los particulares... la citada ley (Ley 24.240) que consagra el derecho del consumidor, es por lo tanto la disciplina jurídica de la vida cotidiana del habitante de la sociedad de consumo (Boudrillard, Jean, “A sociedade de consumo”, trad. de Artur Morao, p. 27, Lisboa, 1981, cit. por Gabriel Stiglitz, Defensa de los consumidores de productos y servicios”, p. 87).” (MARTINELLI, JOSÉ A c. BANCO DEL BUEN AYRE; C1ª Civ. y Com. Mar Del Plata, Sala II; 20/12/1997).

Con ello queda claro que por su encumbrada jerarquía, las normas que poseen el rango de “orden público” son esenciales – en el sentido más estricto de dicha palabra – ya que representan valores íntimamente ligados a la realización de los objetivos del Estado, y cualquier otra que colisione con ellas, o disminuya la tutela asegurada por aquella, irremediablemente debe ceder. Como ha dicho la Corte de la Nación, son de “inexcusable aplicación” (ver dictamen de la Procuración General, al que remitió la CSJN en la causa B. 2906. XXXVIII, “Basso de Mele, Rosana Mirta c/ A.F.I.P. - Dirección General de Aduanas s/ sumarísimo.”, 2/12/04).

Tal ha sido la importancia – y necesidad – de la irrupción de este derecho de tipo socializador, protectorio de consumidores y usuarios, que lentamente, a través de la trabajosa tarea de nuestros jueces ha ido ganando un lugar, hoy discutido por pocos, junto a los denominados “principios generales del derecho” (art. 16, C.Civ.; ver BIDART CAMPOS, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Tomo II, primera reimpresión 1998, EDIAR, p. 94).

Muestra de ello son enjundiosos precedentes jurisprudenciales que han ensanchado el horizonte de las “relaciones de consumo” de forma tal de comprender situaciones que exceden el estricto marco del “contrato de consumo”, elevando los principios derivados del Derecho del Consumidor a la categoría de axiomas jurídicos de aplicación ya no a una relación jurídica concreta y determinada, sino a la actividad comercial toda y las consecuencias derivadas de ella (en este sentido: “Bloise de Tocchi Cristina c/ Supermercados Makro S.A” – CSJMendoza – Causa 72.871 – 26/07/2002, voto de Aída KEMELMAJER DE CARLUCCI y; “Torres, Erica Fabiana c/ COTO C.I.C.S.A. y

otro s/daños y perjuicios - sumario" Expte. L. 369542 - CNCIV SALA F - 17/09/2003, voto de Elena HIGHTON DE NOLASCO, Elena; entre otros).

Con ello, los derechos de los consumidores y usuarios, como norte orientador de las relaciones de consumo, al igual que, por ejemplo, el principio general que veda causar daño a otro (*alterum non laedere*), excede el derecho privado y se proyecta como un principio general, orientador vigente para todo el orden jurídico interno (conf. CSJN, Fallos 312:659; 312:956; 312:2256; 315:1731; 315:1892; 315:1902; 315:2330; 316:225; 316:1462; 320:1996; entre otros).

A ello se le debe adicionar la entronización constitucional de estos derechos – luego de la Reforma del año 1994 – como un nuevo “valor superior” que derrama su contenido tutelar sobre todas las actividades involucradas en el mercado de consumo. La Economía y los quehaceres del propio Estado, en su expresión más amplia, quedan enmarcados por esta nueva disciplina jurídica superadora de mezquinas consignas a través de las cuales, so pretexto de “la soberanía de la voluntad de los contratantes” o “el libre juego de la oferta y la demanda”, durante mucho tiempo se consintieron inequidades en perjuicio de quienes no tenían las fuerzas ni el poder suficientes como para hacer valer sus derechos.

La inclusión del derecho del consumidor en la Constitución Nacional, está estrechamente vinculada con los valores democráticos de nuestra Nación y significa poner de resalto todo lo que tiene que ver con *las necesidades primarias y fundamentales* que el consumo de bienes y servicios debe satisfacer a favor de las personas. Es al Estado a quien le toca *evitar desigualdades injustas y mantener – o recuperar – el equilibrio en las relaciones de consumidores y usuarios*. (BIDART CAMPOS, ob. cit., p. 93; en el mismo sentido Ekmekdjian, Miguel Angel, “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo IV, Ediciones De Palma, 1997, p. 3).

El Derecho Argentino – en consonancia con un movimiento universal de “socialización” de las herramientas jurídicas – ha dado lugar al nacimiento de un nuevo sujeto de derechos, el “consumidor”, distinto por el rol de subordinación que ocupa cuando intenta satisfacer sus necesidades cotidianas a través de la realización de actos de consumo. Como contrapartida, el sujeto “proveedor” de tales bienes, monopolizador de la fuerza negocial, la información y el poder económico, es quien tiene que respetar los derechos de aquél, obrando de acuerdo a los parámetros derivados de la buena fe y la equidad, resumidos ahora, por el Derecho del Consumidor.

El régimen tutelar específico, posee una clara orientación protectora emanada del principio “in dubio pro consumidor” (Art. 3 y 37, Ley 24.240), que ha traducido en el régimen protectorio de consumidores y usuarios la vieja regla de hermenéutica jurídica del principio “favor debilis” (GALDOS, Jorge Mario, “El principio favor debilis en materia contractual” en “Derecho del Consumidor” N° 8, Gabriel Stiglitz, Director, Editorial Juris, Rosario 1997, p. 38 y ss.).

Dando un sólido revestimiento a lo dicho, debe tenerse en cuenta la *internacionalización* de la protección de los derechos de usuarios y consumidores. Desde el dictado de las “Directrices para la protección del consumidor” de las Naciones Unidas del año 1985 (<http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/guidelines-sp.pdf>), se estableció que correspondía a los Estados la obligación de “formular, o mantener

*una política enérgica de protección del consumidor*", la que abarca tanto los derechos "sustanciales" como los derechos "formales" o de implementación.

Sumado a ello, la incorporación a nuestro Derecho Interno de los Tratados Internacionales que enumera el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, también elevan el rango del Derecho del Consumidor, en tanto en estos denominados "derechos de tercera generación" ha quedado plasmado el "constitucionalismo social", involucrándose el derecho a un trato equitativo y digno, a la protección de los intereses económicos, al acceso a la Justicia, entre otros. Todos estos, derechos amparados por la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre"; la "Declaración Universal de Derechos Humanos"; la "Convención Americana sobre Derechos Humanos"; el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"; y el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo".

De este modo queda puesto correctamente el acento sobre la especialidad y relevancia del asunto, y en sintonía con ello se desgranarán las argumentaciones que siguen.

En el presente caso, desde el punto de vista de la naturaleza del vínculo jurídico habido y su delimitación objetiva y subjetiva, anticipo que nos encontramos ante un supuesto alcanzado por la Ley 24.240 y sus normas complementarias (conf. Doctr. Arts. 1 y 2 Ley 24.240 y Art. 42, 1er Párr. C.N.). La actividad que motiva el inicio de estas actuaciones de oficio (conf. arts. 37, 38 y ccs. Ley 13.133), es la regulada por la Ley 11.018 y normas complementarias de la Provincia de Buenos Aires, que autoriza el funcionamiento y explotación de los juegos de azar. Ella, además del marco legal específico que la regula, se encuentra comprendida dentro del dispositivo del artículo 1 de la Ley 24.240 que considera como un "bien de consumo" a "la prestación de servicios" (inc. b).

Es claro que las actividades relacionadas con el esparcimiento de las personas – en este caso los juegos de azar –, sobre todo cuando se prestan de manera organizada y por sujetos profesionales que obtienen un rédito económico, son alcanzadas por el ámbito de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor. En virtud de ello, su responsable, titular, u organizador, se encuentra obligado al cumplimiento de sus obligaciones en carácter de "proveedor" (art. 2, Ley 24.240); y en contraste, sus destinatarios, "usuarios" del servicio, detentan el amparo legal propio de la normativa protectora.

En cuanto a la delimitación subjetiva del vínculo en cuestión, como correlato de lo dicho, CODERE ARGENTINA S.A. – la empresa que posee la explotación económica del "Bingo La Plata" – es una persona jurídica de naturaleza privada que, en forma profesional, presta un servicio oneroso de esparcimiento a consumidores; es decir que es un "proveedor" en los términos del artículo 2, 1er párrafo de la Ley 24.240.

El otro polo subjetivo del vínculo jurídico, el del "consumidor", se encuentra representado por todos los usuarios, actuales o potenciales, de las actividades explotadas comercialmente por la firma CODERE ARGENTINA S.A. en el Partido de La Plata, precisamente en el denominado "BINGO LA PLATA". Además, pongo de resalto aquí el carácter "plurindividual" de la potencial afectación de los derechos implicados en estas actuaciones. Los "derechos de los consumidores y usuarios" configuran un típico caso de "derechos de incidencia colectiva" amparados en los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional. Este género de derechos excede el plano netamente individual e interesan a la sociedad toda

como depositaria del "interés público" y destinataria del "bienestar general" que le viene garantizado desde el Preámbulo de la aludida Ley Suprema; bienestar general del que, indudablemente, forma parte el "derecho en expectativa" de sus destinatarios al saneamiento del mercado e imperio de las "buenas prácticas" comerciales. "

Y en un todo de acuerdo con las atribuciones conferidas al H.C.D en el artículo 25 de la Ley Orgánica de las Municipalidades.-

**POR LO EXPUESTO:**

El Honorable Concejo Deliberante, en la **Quinta Sesión Ordinaria realizada el día 14 de junio de 2007 aprobó por unanimidad** la siguiente

**ORDENAZA:**

**ARTICULO 1º.-** Prohíbese en el ámbito del Partido de Pergamino la existencia ----- de cajeros automáticos o cualquier máquina expendedora de dinero, en las instalaciones de los establecimiento que exploten juegos de azar.

**ARTICULO 2º.-** En la descripción de las "instalaciones " citada en el artículo precedente se entiende todo el edificio o predio explotado y no solamente las áreas de juego.

**ARTICULO 3º.-** Los cajeros automáticos o maquinas expendedoras de dinero ----- que se hallen funcionando previa la sanción de esta norma, deberán ser retirados en un plazo no mayor a 90 días desde la fecha de promulgación de la ordenanza.

**ARTICULO 4º.-** Que por secretaría del Honorable Concejo Deliberante de ----- Pergamino, se le envíe copia de la presente a ABAPRA (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina) y a ABA (Asociación de Bancos de la Argentina), acompañando una nota de solicitud de eliminar la posibilidad de instalación de cajeros automáticos en las salas de explotación de juegos de azar, indicando que sería una buena práctica comercial y una invalorable colaboración contra la ludopatía.

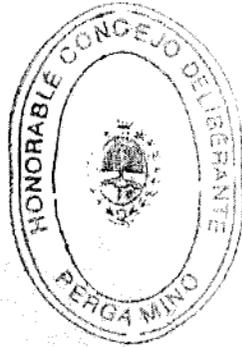
**ARTICULO 5º.-** Considérese los fundamentos parte integrante de la presente.-  
-----

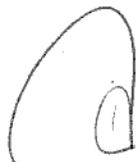
**ARTICULO 6º.-** De forma.-  
-----

PERGAMINO, junio 15 de 2007.-

**ORDENANZA N° 6632/07.-**

**CARLOS CORDOBA**  
secretario  
H.C.D. Pergamino



  
**Pedro Gabriel Calra**  
Presidente  
H.C.D. Pergamino