

Bogotá, D. C, agosto de 2020.

**Doctor**

Gregorio Eljach Pacheco

**Secretario General**

Senado de la República de Colombia


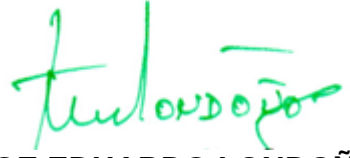
**ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley Senado**

Respetado Secretario General:

En concordancia con en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República radicamos el presente Proyecto de Ley, me permito presentar ante la Secretaría General del Senado de la República el presente Proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones”***. El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- I. Exposición de motivos
- II. Fundamento Jurídico
- III. Objeto de la iniciativa
- IV. Proposición

Cordialmente,

 <b>JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA</b> Senador de la República	 <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b> Senador de la República
---	---



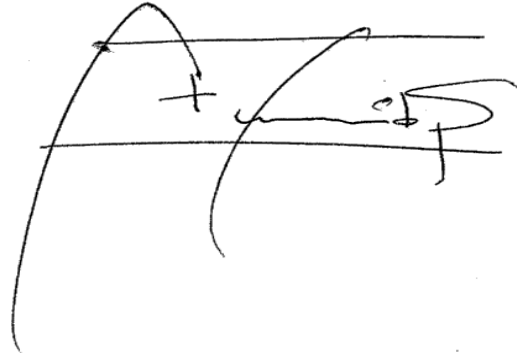
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**  
Senador de la República



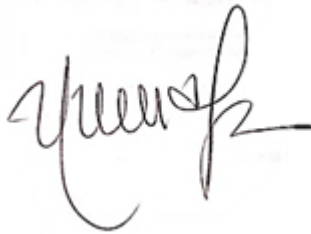
**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República

*Victoria Sandino Simanca H.*

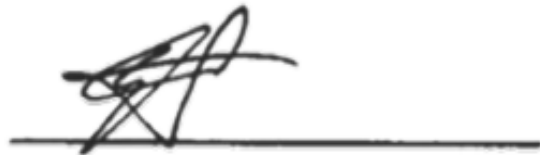
**VICTORIA SANDINO SIMANCA  
HERRERA**  
Senadora de la República



**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara

## PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ DE 2020 SENADO

***“Por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones”***

### EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

**Artículo. 1°: Objeto:** El objeto de la presente ley es promover una atención preventiva e integral en materia de salud mental y cuidado psicológico para la población colombiana que sufre de ludopatía como un mecanismo de protección integral para la persona y su entorno familiar y social.

**Artículo. 2°. Ámbito de aplicación.** La presente ley busca generar espacios de atención preventiva integral para todas las personas directamente afectadas por la ludopatía. Igualmente propende por la creación de espacios institucionales en los que la salud mental y el cuidado psicológico sean una herramienta para prevenir la afectación de la enfermedad en la persona y su entorno familiar y social.

**Artículo 3°. Definición.** Para los efectos de la presente ley, se define a la ludopatía como un trastorno caracterizado por la ocurrencia de reiterados, permanentes y sostenidos episodios de participación en juegos de apuesta presenciales y virtuales, los cuales terminan por dominar y afectar la vida de la persona enferma en detrimento de sus obligaciones sociales, laborales, económicas y familiares, afectando a su vez a su entorno familiar y social.

**Artículo 4°. Estrategia Nacional de Salud Mental y Juego Seguro.** El Ministerio de Salud y Protección Social, con el acompañamiento de COLJUEGOS, diseñará e implementará lineamientos, estrategias y programas tendientes a promover la atención preventiva en salud mental para personas con ludopatía y sus familias.

La estrategia deberá complementarse con programas preexistentes en materia de salud mental en los que se privilegia la prevención y acompañamiento del paciente, así como el permanente cuidado y monitoreo de su salud mental y estado psicológico.

Dicha estrategia privilegiará criterios científicos avalados por la Organización Mundial de la Salud y se diseñará en conjunto con universidades, académicos y sociedad civil, y organizaciones para la participación social contempladas en la Ley 1616 de 2013 en un plazo no mayor a seis (6) a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 5°. Medidas de promoción de salud mental en entornos de juegos de azar y apuestas.** COLJUEGOS, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, diseñará e implementará un protocolo de salud mental enfocado en prevenir la ludopatía, aplicable a todos los operadores autorizados de establecimientos de juegos de azar y apuestas en el país en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

En los establecimientos públicos autorizados, en lugares visibles y verificables, deberán proyectarse, a manera de avisos, mensajes tendientes a promover la salud mental, los riesgos de la ludopatía como enfermedad y consejos de juego responsable para los usuarios.

**ARTÍCULO 6°. Medidas de salud mental y prevención de ludopatía en entornos digitales.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social y COLJUEGOS, diseñará e implementará, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, un protocolo de promoción y difusión de la salud mental y la atención preventiva en materia de ludopatía en sitios digitales de apuestas y juegos de azar autorizados por el Gobierno.

**Parágrafo.** En toda publicidad y actividad promocional, radiofónica y audiovisual, atinente a sitios de azar y apuestas tanto física como virtual deberá incluirse la siguiente leyenda: **“Apostar en exceso es nocivo y afecta la salud mental y la integridad”**.

**ARTÍCULO 7°. Difusión de contenidos pedagógicos en materia de salud mental y atención preventiva en materia de ludopatía.** El Gobierno Nacional deberá crear, difundir y promover, en radio, televisión y medios digitales, campañas de atención preventiva en salud mental en materia de ludopatía.

**ARTÍCULO 8°. Vigilancia y control.** El cumplimiento de las medidas subyacentes a la presente ley obedecerá a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1616 de 2013.

**ARTÍCULO 9°. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,

**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República

**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
Senador de la República

**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República

Escriba el texto aquí

**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República

**GUSTAVO BOLÍVAR MORENO**  
Senador de la República

**VICTORIA SANDINO SIMANCA  
HERRERA**  
Senadora de la República

**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. OBJETO DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley busca promover una atención preventiva e integral en materia de salud mental y cuidado psicológico para la población colombiana que sufre de ludopatía como un mecanismo de protección integral para la persona y su entorno familiar y social.

### **II. CONTEXTO DE LA INICIATIVA**

#### **i. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

Para abordar la ludopatía desde una perspectiva de salud pública, es preciso tomar como punto de partida algunas consideraciones conceptuales; esto determinará el enfoque desde el que se desarrolle la política pública nacional en esta materia, cuyo alcance al día de hoy es bastante limitado en términos de promoción y prevención.

##### **a. ¿QUÉ ES LA LUDOPATÍA?**

La adicción al juego se caracteriza por la incapacidad del jugador para controlarse y por la alteración que se produce en áreas significativas de su vida (familia, amistades, trabajo, etc.), de manera que el juego se convierte en el centro de la vida del sujeto. De manera específica, y siguiendo los componentes propuestos en el DSM-IV, el juego patológico se engloba en los trastornos del control de los impulsos y reúne aspectos como preocupación creciente por jugar, necesidad de aumentar la apuesta para conseguir la excitación deseada, fracaso en resistir el impulso de jugar, intentos frustrados de dejar el juego e irritabilidad subsiguiente, uso del juego para escapar de problemas en otros órdenes de la vida, volver al día siguiente para recuperar pérdidas anteriores y mentir a familiares, autoridades o terapeutas, entre otros aspectos.<sup>1</sup>

##### **b. PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA**

Las consecuencias del juego patológico no conciernen sólo a las personas afectadas, sino a las familias y a la sociedad en su conjunto. En este sentido, es necesario reconocer que existen tanto factores de riesgo como de protección frente a las conductas patológicas originadas en el juego, y que, en ambos casos, estos tienen características individuales, grupales y sociales.

---

<sup>1</sup> Ruiz-Pérez J.I (2009). Juego patológico en usuarios de casinos en Bogotá: prevalencia y relaciones con consumo de alcohol, búsqueda de sensaciones y patrones de juego. Revista Colombiana de Psicología. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/9993/36344>

Ante este escenario, resulta evidente que cualquier estrategia preventiva en materia de juego debe tener en cuenta, no solo a todas aquellas personas que tienen o pudieran tener problemas con el juego, sino al conjunto de la población y la sociedad. Ello implica dirigir las estrategias a los jugadores patológicos y a los familiares cercanos de los mismos, pero también a aquellos que, sin serlo, tienen posibilidades de llegar a desarrollar problemas con el juego, aunque actualmente ni siquiera sean jugadores; en este sentido, es fundamental desarrollar en la población general aquellos factores de protección que refuercen las conductas y hábitos de vida saludables y combatir los factores de riesgo.

### **c. INCIDENCIA DE LOS MENSAJES DISUASIVOS EN LA CONDUCTA LUDÓPATA**

Se les llaman disuasivos a aquellos mensajes que anteponen una consecuencia como elemento principal de un acto que es visto como irresponsable o problemático. La idea es que dichos mensajes traten de calar en la mente de los sujetos y les permita reconocer que están en peligro y que deben hacer algo por corregirlo.

Para el caso de los jugadores o apostadores, se ha encontrado que la fuente de estos mensajes disuasivos incide mayoritariamente en las conductas adictivas del juego cuando proviene de una fuente institucional reconocida, como un organismo en salud.

2

## **ii. SITUACIÓN DE LA LUDOPATÍA EN COLOMBIA**

El estudio de la situación de salud mental en el país ha empezado a ser del interés nacional, en la medida en que se ha venido observando el incremento de la carga de enfermedad por los problemas y trastornos mentales y del comportamiento. No en vano, en los años recientes ha tenido lugar un amplio desarrollo normativo y de política pública en materia de salud mental, que, al no lograr una implementación efectiva, deja en evidencia un preocupante escenario.

La ausencia de indicadores es uno de los primeros problemas, pues si bien Colombia ha hecho algunos esfuerzos en la realización de diferentes estudios relacionados con la salud mental, entre ellos las encuestas nacionales de salud mental realizadas en 1993, 1997, 2003 y 2015, no se ha incluido el estudio detallado de los factores de riesgo y la prevalencia de trastornos como la ludopatía, por lo que ante la falta de estadísticas representativas, la dependencia incontrolable al juego no ha sido abordada como un verdadero problema de salud pública nacional.

---

<sup>2</sup> Universidad EAFIT (2013). Un chance para prevenir la ludopatía. <https://www.eafit.edu.co/investigacion/revistacientifica/edicion-161/Paginas/chance-prevenir-ludopatia.aspx>

Lo primero que se debe advertir es que en los últimos 15 años Colombia ha tenido un crecimiento significativo de jugadores con tendencia a la ludopatía, producto del aumento de casinos, loterías, máquinas tragamonedas y apuestas de todo tipo, incluyendo las apuestas deportivas en línea, los casinos virtuales y las apps. Un estudio de la Universidad Nacional<sup>3</sup> del año 2018 reveló que más del 19 % de las personas tendría graves problemas de adicción a los juegos de azar, y el 13,7 % algún riesgo; también se encontró que la tasa de adicción resulta más alta en los jóvenes con edades entre los 15 y los 18 años.

Respecto al comportamiento general de las apuestas y los juegos de azar en el país, una investigación publicada en la Revista Colombiana de Psiquiatría en el año 2006<sup>4</sup>, encontró que el 60% de las personas de estrato dos, el 63% de las del tres y 56% del cuatro realizaban estas actividades, en tanto que sólo apostaban el 28% de las del estrato seis. También se señala que el 61% de la población colombiana acostumbraba a destinar una parte de sus ingresos mensuales a un juego de suerte y azar. Por otra parte, de la población masculina del país, el 69% eran jugadores o apostadores, y de la femenina, el 54%.

En lo referente a las apuestas por internet, en auge en los años recientes, Coljuegos, documenta que, para abril del 2019, más de 2,5 millones de colombianos estaban registrados para jugar en los 17 operadores de apuestas por internet que han sido autorizados en tan solo dos años.<sup>5</sup>

### **iii. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ADICIONAR OBLIGACIONES EN MATERIA DE PROMOCIÓN DE LA SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA A COLJUEGOS?**

Todo ciudadano tiene derecho al juego, pues el juego es considerado como una actividad libre, una práctica esencial en el desarrollo humano que permite a la persona recrear, exaltar o transfigurar la realidad. Sin embargo, es obligación del Estado proteger al ciudadano y garantizar que quien juega no se vea persuadido a hacerlo como producto de una publicidad excesiva y agresiva, que estimula a que se apueste, sin advertir con el mismo énfasis sobre los posibles efectos en la salud, y que altera la capacidad de autocontrol en jugadores ocasionales y constantes.

Los problemas asociados con la ludopatía adquieren mayor relevancia cuando se observa el deterioro de orden personal, familiar, laboral y económico al que se pueden ver sujetas las personas que destinan gran parte de su tiempo al juego y cada vez en

---

<sup>3</sup> Muestra no aleatoria, conformada por 5.858 estudiantes de carreras técnicas y universitarias, en edades desde los 13 hasta los 60 años, con datos de las 32 capitales departamentales del país.

<sup>4</sup> Bahamon M (2006). Juego patológico: revisión de tema. Revista Colombiana de Psiquiatría. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v35n3/v35n3a07.pdf>

<sup>5</sup> EL TIEMPO (2019). Llegué a perder 250 millones de pesos apostando por Internet. <https://www.eltiempo.com/salud/debate-para-regular-la-publicidad-de-apuestas-en-linea-388094>



forma más frecuente; además, es preciso señalar que, junto a cada jugador compulsivo, existe un número importante de personas afectadas por el problema: familiares, amigos, compañeros de trabajo, etc.

De esta manera, ante el aumento de los factores de riesgo y el crecimiento significativo de jugadores con tendencia a la adicción al juego, se convierte en un reto para el Estado colombiano asumir la ludopatía como un problema de salud pública, toda vez que la comorbilidad de enfermedades mentales con el juego patológico es alta, comprendiendo entre otras, el abuso de sustancias, los trastornos afectivos, los trastornos de ansiedad, los trastornos de personalidad y otros, como el déficit de atención e hiperactividad, los trastornos disociativos y los trastornos de la alimentación.

Vale la pena señalar que a través de un derecho de petición dirigido a Coljuegos en noviembre de 2019, a la pregunta por las acciones adelantadas por la Entidad para desincentivar la práctica de juegos de azar y apuestas deportivas en la población joven y menor de edad en el país, ésta hizo referencia al Plan Estratégico denominado "Juega Bien", el cual busca, según la Entidad, que los jugadores tomen decisiones más informadas, educar sobre el uso adecuado de los juegos de suerte y azar, prevenir y proteger a toda la comunidad de las consecuencias negativas que produce el juego en exceso y promover su práctica como una actividad sana de esparcimiento y entretenimiento, disponiendo para ello un portal en Internet en la dirección [www.juegabien.co](http://www.juegabien.co).

La Entidad también señaló que se encontraba en el proceso de elaboración de un acto administrativo que tenía por objeto establecer los lineamientos jurídicos en materia de juego responsable para llevar a cabo acciones estratégicas en el sector de los juegos de suerte y azar con el apoyo de los actores que hacen parte de la industria, buscando mitigar los impactos y efectos negativos generados por el uso descontrolado del juego.

A la pregunta por las políticas, estrategias o lineamientos que adelanta la Entidad en materia de prevención de la ludopatía desde un enfoque de salud pública, ésta manifestó no tener competencia para expedir dichas medidas, argumentando que ello corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social.

Con lo anterior queda de manifiesto que a la fecha, si bien ha implementado el Plan Estratégico denominado "Juega Bien", Coljuegos no cuenta con políticas, estrategias o lineamientos claros en materia de prevención de la ludopatía desde un enfoque de salud pública, y aunque le asiste la razón al señalar que la competencia para expedir dichos lineamientos corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, ello no impide que lleve a cabo acciones para la promoción de la salud mental y la prevención de la ludopatía, por lo que es necesario adicionar obligaciones en ese sentido.

#### **iv. ANTECEDENTES NORMATIVOS**

De acuerdo con la Ley 643 de 2001, los Juegos Nacionales son administrados por el Gobierno Nacional, a través de Coljuegos, entre los que se cuentan: los Juegos Localizados (Casinos, bingos y máquinas), los Juegos Novedosos (¡Baloto, Súper Astro, ¡Juegos Operados por internet! y las Deportivas Paramutuales), los Juegos Promocionales, y las Rifas en el ámbito nacional.

Mediante el Decreto 4142 del 3 de noviembre de 2011, se crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar denominada Coljuegos, como una Empresa descentralizada del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, la cual tiene por objeto la explotación, administración, operación y expedición de reglamentos de los juegos que hagan parte del monopolio rentístico sobre los juegos de suerte y azar que por disposición legal no sean atribuidos a otra entidad.

Coljuegos reglamentó la operación de juegos de suerte y azar de la modalidad de novedosos de tipo juegos operados por internet, por medio del Acuerdo 4 de 24 de mayo de 2016, el cual fue modificado por el Acuerdo 02 del 28 de mayo 2019 y el Acuerdo 04 de 11 de septiembre de 2019.

El Acuerdo 4 de 24 de mayo de 2016, reglamenta el funcionamiento, la publicidad y lo relacionado con las cuentas de usuario en las páginas web de los operadores autorizados, entre otros aspectos. En relación con la publicidad que los operadores autorizados pueden realizar, el artículo 46 de dicho Acuerdo, señala que: i) está prohibida la publicidad a través de cualquier medio de comunicación que contenga diseños y contenidos publicitarios dirigidos a menores de edad; ii) está prohibida la publicidad en la que intervenga la participación de menores de edad en su desarrollo independiente del medio de comunicación que se utilice para su transmisión y, iii) la publicidad debe advertir de los riesgos de adicción al juego e incluir un mensaje de juego responsable y de actividad limitada a la mayoría de edad en Colombia.

El artículo 4 del mismo Acuerdo, señala de manera general la prohibición de ofrecer juegos de suerte y azar a menores de edad, así como aquellos juegos que afecten la salud mental de los jugadores. De igual manera, el artículo 47 del Acuerdo, frente al programa de juego responsable establece que el operador debe presentar a Coljuegos, previo al inicio de operación, un programa de juego responsable donde describa las medidas mínimas a implementar tendientes a evitar conductas problemáticas asociadas al juego.

#### **vi. CONCLUSIONES**

Con lo expuesto hasta aquí, se ha querido poner de presente la necesidad de dar un nuevo lugar en la agenda legislativa a la salud mental, en este caso, a los factores de riesgo y la prevalencia de la ludopatía en Colombia. Y es que, si bien existe algún desarrollo normativo, la aplicación de dichas figuras parece no responder a las necesidades de los jugadores patológicos y de aquellos que tienen posibilidades de llegar a desarrollar problemas con el juego, que tal y como lo demuestran los escasos estudios, requieren de más y mejores medidas de protección.

En este sentido, incluir medidas en materia de promoción de la salud mental y prevención de la ludopatía, es un paso fundamental para comprometer al Estado con el cuidado psicológico de los colombianos, pues al tratarse de un fenómeno en aumento con graves implicaciones para las familias y para la sociedad colombiana, es ineludible la responsabilidad que se tiene en la implementación de medidas.

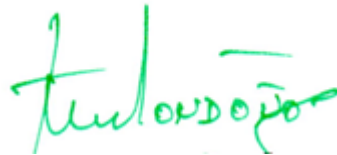
### III. PROPOSICIÓN

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General del Senado dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley: ***“Por medio de la cual se adoptan medidas de salud pública y salud mental en materia de la adicción al juego o ludopatía y se dictan otras disposiciones”***

Cordialmente,



**JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA**  
Senador de la República



**JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA**  
Senador de la República



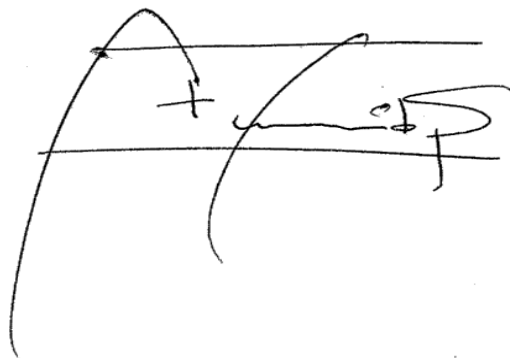
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República



**GUSTAVO BOLIVAR MORENO**  
Senador de la República



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República



**VICTORIA SANDINO SIMANCA  
HERRERA**  
Senadora de la República



**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara