



Mayra Edith Estrada Espinoza<sup>(\*)</sup> y Javier Humberto García Vélez<sup>(\*\*)</sup>

# ¿Es necesario regular? Análisis del **marco legal de los juegos de azar y apuestas** en el Perú

*Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru*

*“El origen etimológico de la palabra Azar es árabe (zahr) y su significado originario es flor. Luego pasó a designar la marca que daba la suerte en el juego de la taba, antecesor del dado, pasando a significar dado, cuyo valor máximo (seis puntos) era representado por una flor. De allí derivó el significado de azar como hoy es conocido universalmente: suerte, probabilidad, fortuna, imprevisibilidad o casualidad<sup>(1)</sup>.”*

**Resumen:** Mediante el presente artículo, se intenta introducir al análisis del marco normativo aplicable a los principales Juegos de Azar y Apuestas existentes en el Perú, con énfasis en los Juegos de Lotería, en tanto constituyen actividades de particular relevancia y de necesaria tutela. Asimismo, se discute la mejor forma en la que se puede garantizar la sostenibilidad financiera, transparencia y credibilidad de los juegos de azar. A través de desarrollar que son los juegos de azar, señalar el tipo de regulación actual que se tiene respecto de estos juegos para al final llevarnos al debate de si en realidad es necesario regularlos y si la regulación actual es realmente eficiente a partir de considerar a esta actividad económicamente de creciente importancia sustantiva para el Estado.

**Palabras clave:** Juegos de azar - Beneficencia Pública - INDECOPI - Sistema unificado de control en tiempo real - Impuesto selectivos al consumo - Eventos hípicos

**Abstract:** Through this article, the aim is to introduce the analysis of the regulatory framework applicable to the main gaming and betting activities existing in Peru, with emphasis on lottery activities, as they are particularly relevant activities and require appropriate monitoring. It also discusses the best way one can ensure financial sustainability, transparency and credibility of gambling activities. Through the development of what gambling activities are, indicating what type of current regulation is available on these games will finally lead us to the debate of whether

(\*) Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en Derecho Corporativo. Cursando estudios de Maestría en Finanzas y Derecho Corporativo en la Universidad ESAN. Asociada de Benites, Forno & Ugaz Abogados.

(\*\*) Bachiller en Derecho de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ex –coordinador del Equipo de Derecho Mercantil - Asociación Civil Taller de Derecho.

(1) Disponible en web: <http://deconceptos.com/ciencias-naturales/azar>

## ¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú *Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru*

it is actually necessary to regulate them and if present regulation is really efficient as to considering this important economic activity of increasing substantive importance for the State.

**Keywords:** Gambling activities - Public Welfare - INDECOPI - Unified real-time control system - Selective consumption tax - Equestrian events

Un ordenamiento jurídico coherente debe necesariamente poseer un conjunto de normas construidas de manera ordenada y asequible de ser entendida por sus destinatarios, lo cual parte necesariamente de un legislador con una percepción clara de la realidad a ser objeto de regulación. Sin embargo, en el caso de los juegos de azar y apuestas, el marco legal aplicable en el Perú no cumple con tales expectativas.

En efecto, la realidad demuestra que la regulación implementada por el legislador respecto a la organización, explotación, administración y operación de los juegos de azar y apuestas en el Perú se caracteriza principalmente por ser incongruente, desfasada y poco clara, no permitiendo a sus destinatarios una comprensión integral de la misma.

Mediante el presente artículo, se analizará el marco normativo aplicable a los principales juegos de azar y apuestas existentes en el Perú, con énfasis en los juegos de lotería, en tanto constituyen actividades de particular relevancia y de necesaria tutela, así como se discutirá la mejor forma en la que se puede garantizar la sostenibilidad financiera, transparencia y credibilidad de los mismos.

### 1. ¿Qué son los juegos de azar y apuestas?

Los juegos de azar y de apuestas suelen ser definidos como aquellos juegos en los que las posibilidades de ganar o perder no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza del jugador, sino del azar (*alea*<sup>(2)</sup>), entendiéndose por éste, de acuerdo a la Real Academia Española, a la casualidad o imprevisibilidad.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 16 del Decreto Supremo 095-96-EF, Reglamento del Impuesto Selectivo al Consumo a los Juegos de Azar y Apuestas<sup>(3)</sup>, se entiende por:

- a) Juegos de Azar: aquellos contratos donde el *alea*, y no la habilidad o destreza de las partes, es fundamental para determinar la contraprestación correspondiente al deudor del contrato. En principio, estos juegos de azar pueden ser de hasta tres tipos: las loterías, los bingos y los juegos de máquinas tragamonedas; y
- b) Apuestas: aquellos contratos que no solo dependen del azar, sino también de la

(2) El concepto de *alea* proviene del latín *jacta est o alea iacta est* que hace referencia a las expresiones “se echó el dado”, “el dado fue echado” o “la suerte está lanzada”. Así, el término *alea* significa azar o suerte.

(3) “Artículo 16.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

a. Juego de azar: Contrato aleatorio que depende absolutamente de la suerte y no de la habilidad y destreza del jugador, como las loterías, los bingos, las rifas, los sorteos, las máquinas tragamonedas y otros aspectos electrónicos.

a.1 Loterías: Juego público administrado por un ramo de loterías perteneciente a una Sociedad de Beneficencia Pública o empresas privadas autorizadas por determinada Sociedad de Beneficencia Pública o que cumplan los requisitos establecidos en la legislación sobre la materia.

Se incluye a la lotería tradicional jugada a través de billetes, cartones y similares, la lotería electrónica, lotería instantánea y otras modalidades de juego de loterías, incluyendo a los bingos que dependen de la combinación aleatoria ganadora para ser premiados.

a.2 Bingo: Variedad de lotería jugada con cartones o tarjetas hasta noventa (90) números y un aparato de extracción de bolos o bolas al azar, en forma mecánica o automática.

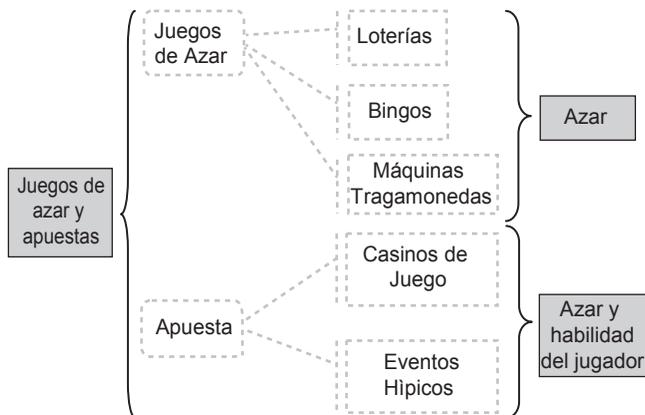
a.3 Máquinas tragamonedas y otros aparatos electrónicos: Son aquellos que funcionan por medio de monedas, fichas o cualquier otro medio que al ser accionados dan inicio libremente al proceso del juego, sin que intervenga la voluntad, la destreza o la habilidad del usuario para determinar el resultado a obtenerse. De obtenerse un premio, éste se paga por un dispositivo automático, que es parte integral de la máquina y cuya cuantía se determina por las combinaciones de símbolos programados.



## Mayra Estrada Espinoza y Javier Humberto García Vélez

destreza de las partes. A su vez, las referidas apuestas pueden ser de dos tipos: (i) los casinos de juego, y (ii) los consistentes en eventos hípicos.

El siguiente gráfico aclara la referida clasificación:



Entonces, tal como se desprende de lo señalado precedentemente, el ordenamiento jurídico peruano, respecto de los juegos de azar y apuestas, ha decidido establecer diferencias relevantes entre los juegos de azar y las apuestas, en tanto los primeros dependerían exclusivamente del azar (*alea*), siendo irrelevante la destreza del jugador; mientras que los segundos sí dependen, en parte, de la habilidad de este.

## 2. ¿Cómo están regulados los juegos de azar y apuestas?

A continuación, a efectos de entender la regulación existente en el ordenamiento jurídico peruano respecto de los juegos de azar y apuestas se analizarán brevemente los principales aspectos relacionados al marco legal aplicable a: (i) los

juegos de lotería, (ii) los juegos de casino y tragamonedas, y (iii) otros juegos de azar y apuestas.

### 2.1. Juegos de lotería

#### 2.1.1. Normas aplicables

- a) Decreto Ley 21921, Ley General de los Ramos de Lotería publicado en el Diario Oficial El Peruano el 03 de septiembre de 1977 (en adelante, la LGRL).
- b) Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1991 (en adelante, la Ley de Tributación Municipal).
- c) Decreto Supremo 095-96, Reglamento del Impuesto Selectivo al Consumo a los Juegos de Azar y Apuestas, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 setiembre de 1996 (en adelante, el Reglamento de la Ley de IGV e ISC).
- d) Decreto Supremo 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de abril de 1999 (en adelante, la Ley de IGV e ISC).
- e) Directiva 001-2002, Directiva que establece los Lineamientos para la Organización de Juegos de Lotería y similares por las Sociedades de Beneficencia Públicas y Juntas de Participación Social, aprobada

También se consideran máquinas tragamonedas aquellas máquinas que mediante un sistema 'displays', proyectores, luces o videos conceden al usuario un tiempo de uso o de juego y un premio que depende siempre del azar.

b. Apuesta: Contrato que depende del azar o conjuntamente del azar y la destreza, mediante el cual se predice cierta ocurrencia o se eligen ciertas combinaciones, las cuales de ser acertadas determinarán la entrega de una suma de dinero o especie o la satisfacción de la prestación convenida por parte del o los que no acertaron con dicha ocurrencia, siempre que medie un organizador.

b.1 Casinos de juego: Juegos de azar y envite debidamente autorizados de acuerdo a la normatividad vigente.

b.2 Eventos hípicos: Son las carreras de caballos organizadas por las entidades autorizadas, por las cuales se realicen apuestas".

## ¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú *Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru*

por Resolución Presidencial No. 140 – INABIF, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 07 de junio de 2002 (en adelante, la Directiva).

### 2.1.2. Análisis del Marco Normativo

#### 2.1.2.1. Aspectos Generales

De conformidad con la LGRL, el juego de lotería es el sorteo público y autorizado de dinero o bienes entre los adquirentes de los respectivos billetes emitidos por sus organizadores, cuya venta forma un fondo o pozo para el pago de los premios.

Por su parte, tal como se ha indicado en forma precedente, el Reglamento de la Ley de IGV e ISC define a la lotería como el juego público administrado por un Ramo de Lotería perteneciente a una Sociedad de Beneficencia o empresa privada autorizada por determinada Sociedad de Beneficencia Pública o que cumplan los requisitos establecidos en la legislación sobre la materia.

En este punto, es importante resaltar que, de acuerdo a lo establecido en la Directiva, existirían hasta tres modalidades de organización y explotación de juegos de lotería permitidas para las Sociedades de Beneficencia<sup>(4)</sup>:

- (i) Ramos de Lotería regulados por la LGRL: Las Sociedades de Beneficencia que cuenten con Ramo de Lotería en actividad realizarán tales juegos a través de referidos ramos en el marco de lo establecido en la LGRL. En este primer supuesto, solo es necesario que las Sociedades de Beneficencia informen periódicamente al Instituto Nacional de Bienestar Familiar (en adelante, INABIF).
- (ii) Juegos directamente realizados por las propias Sociedades de Beneficencia: Las Sociedades de Beneficencia

que no cuentan con Ramo de Lotería asignado pueden realizar juegos de lotería directamente de conformidad con la Quinta Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley 26918, Ley de Creación del Sistema Nacional para la Población en Riesgo<sup>(5)</sup>. En esta segunda modalidad es necesario contar con la autorización previa y expresa del INABIF.

- (iii) Juegos de Lotería en donde las Sociedades de Beneficencia contratan con personas privadas, nacionales y/o extranjeras, previo concurso.

#### 2.1.2.2. ¿Pueden los privados por cuenta propia realizar Juegos de Loterías?

Teniendo en cuenta lo señalado en forma previa, es factible preguntarse si los privados pueden organizar y explotar juegos de lotería en forma independiente, esto es, sin necesidad de asociarse con una Sociedad de Beneficencia. En efecto, si bien a la fecha no existe un dispositivo legal que regule los alcances de los juegos de lotería organizados por privados de manera autónoma, tampoco existe una norma que proscriba dicha actividad.

Del mismo modo, debe resaltarse que el ordenamiento jurídico peruano consagra la libre iniciativa y las inversiones privadas, prohibiendo la reserva de actividades económicas a favor del Estado en consideración al Principio de Subsidiariedad

(4) Sin perjuicio de lo señalado en la Directiva, se debe tener en consideración que el artículo 9 de la Ley 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, establece que son recursos del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), entre otros, un porcentaje determinado de los recursos obtenidos mediante juegos de lotería y similares realizadas por las Sociedades de Beneficencia o *directamente manejados por los gremios de las personas con discapacidad*.

Siendo ello así, en principio, se entendería que tanto las Sociedades de Beneficencia y los gremios de las personas con discapacidad son entidades autorizadas para organizar juegos de lotería en el Perú. No obstante lo anterior, es importante resaltar que no existe una normativa que regule los juegos de lotería manejados por los gremios de las personas con discapacidad. En efecto, salvo por lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley General de la Persona con Discapacidad, no existe ninguna otra norma con carácter general que regule dichos juegos, originándose así una especie de vacío legal.

(5) Quinta Disposición Transitoria y Complementaria: Las Sociedades de Beneficencia Pública y Juntas de Participación Social, transformadas o no en fundaciones, pueden organizar juegos de loterías y similares. Pueden hacerlo por sí o, previo concurso, contratando con personas privadas, nacionales o extranjeras.



## Mayra Estrada Espinoza y Javier Humberto García Vélez

de la Actividad Empresarial del Estado<sup>(6)</sup>. Así, en este punto, es importante tener en consideración lo establecido por las siguientes normas:

- a) Artículo 58 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución): La iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado.
- b) Artículo 59 de la Constitución: El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de empresa, comercio e industria.
- c) Artículo 60 de la Constitución: El Estado, solo autorizado por ley expresa, puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirectamente, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional<sup>(7)</sup>.
- d) Artículo 61 de la Constitución: Ninguna ley o norma de menor rango puede establecer reservas totales o parciales a favor del Estado para la producción y comercialización de bienes y prestaciones de servicios de cualquier clase.
- e) Artículo 1 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, garantiza la libre iniciativa y las inversiones privadas en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.

En esta misma línea, por medio del Informe No. 101-2003-GEE, de fecha 25 de septiembre de 2003, la Gerencia de Estudios Económicos del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, INDECOPI) estableció que:

“[...] si bien actualmente no existe un dispositivo legal que regule los juegos de lotería que realizan las empresas

privadas de manera autónoma, sin estar asociadas a una Sociedad de Beneficencia Pública, tampoco existe una norma que los proscriba de manera expresa. En virtud de ello, el marco legal vigente en materia de juegos de loterías resulta incompleto y requiere ser complementado con una norma que regule los juegos de lotería que realizan las empresas privadas”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y de conformidad con el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución<sup>(8)</sup>, si bien las Sociedades de Beneficencia pueden organizar juegos de lotería, por sí mismas o contratando con personas privadas, estas últimas (ya sean personas naturales o jurídicas) también podrían realizar dicha actividad de manera independiente, pues actualmente no existe una norma legal que regule, ni mucho menos prohíba, los juegos de lotería realizados por empresas privadas de manera autónoma.

De igual manera, coincidimos con lo señalado por la Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPI en el sentido que la organización de juegos de lotería por parte de los particulares requiere ser regulada a fin de establecer reglas claras y uniformes que generen confianza en los usuarios de los referidos juegos.

### 2.1.2.3. Aspectos Tributarios

Es importante señalar que las actividades relativas a los juegos de loterías se encuentran gravadas tanto por el Impuesto Selectivo al Consumo, como por el Impuesto a los Juegos (introducido por la Ley de Tributación Municipal).

(6) “Artículo 60: (...) Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (...)”.

(7) En el caso de los juegos de lotería, no se verificarían los supuestos que propicien la actividad empresarial del Estado en forma subsidiaria.

(8) “Artículo 2: Toda persona tiene derecho a:

(...)

24. A la libertad y seguridad personales. En consecuencia:

a) Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”.

**¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú**  
**Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru**

- (i) Impuesto Selectivo al Consumo: Si bien es cierto que los juegos de lotería no se encuentran gravados con el Impuesto General a las Ventas (IGV), cabe señalar que las actividades relativas a los mismos se encuentran gravadas por el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el cual será producto de la venta de cada emisión de billetes, cartones y similares<sup>(9)</sup>, al cual le serán deducidos los descuentos de venta o comisiones<sup>(10)</sup> pagados a los vendedores minoristas y mayoristas o agentes inscritos en el registro de vendedores de loterías. La tasa aplicable para estos efectos será la del diez por ciento (10%).
- (ii) Impuesto a los Juegos: En el caso del Impuesto a los Juegos, creado a través de la Ley de Tributación Municipal, es importante indicar que la base imponible del referido impuesto se calcula sobre el monto o valor de los premios y, en caso de premios en especie, sobre el valor del mercado del bien, siendo que en ambos casos la tasa aplicable es del diez por ciento (10%). Este tributo municipal es de periodicidad mensual, debiendo los contribuyentes y agentes de retención cancelar el mismo dentro de los doce primeros días hábiles del mes siguiente, en la forma que establezca la Superintendencia Nacional de la Administración Tributaria (en adelante, SUNAT).

## **2.2. Juegos de casinos y tragamonedas**

### **2.2.1. Normas Aplicables**

- a) Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 09 de julio de 1999 (en adelante, la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas).
- b) Decreto Supremo 009-2002-MINCETUR y modificaciones, Reglamento para la explotación de Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2002 (en adelante, el Reglamento de la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas).

- c) Resolución Directoral No. 096-2004-MINCETUR/VMT/DNT, Aprueba Directiva “Normas Aplicables a los Procedimientos de Autorización Expresa, Renovación y Adecuación a la Ley 27153, modificada por la Ley 27796”, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de febrero de 2004.
- d) Ley 28945, Ley de Reordenamiento y Formalización de la Actividad de Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2006.
- e) Decreto Supremo 015-2010-MINCETUR, Reglamento de Normas Técnicas Complementarias para la Implementación del Sistema Unificado de Control en Tiempo Real (SUCTR), publicado en el Diario Oficial El Peruano el 03 de setiembre de 2010 (en adelante, Normativa SUCTR).

### **2.2.2. Análisis del Marco Normativo**

#### **2.2.2.1. Aspectos Generales**

De acuerdo a lo establecido en el literal a) del artículo 4 de la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, se entiende por juegos de casino a aquellos juegos de mesa en los que se utilizan naipes, dados o ruletas, que admiten apuestas del público y cuyo resultado depende del azar. Del mismo modo, las máquinas tragamonedas son definidas como aquellas máquinas de juego, electrónicas o electromecánicas (cualquiera sea su denominación) que permiten al jugador un tiempo de uso a cambio del pago del precio de la jugada en función del azar y, eventualmente, la obtención de un premio de acuerdo con el programa de juego.

(9) Es necesario indicar que el ingreso producto de la venta de cada emisión es el resultado de multiplicar el número de billetes, cartones y similares efectivamente vendidos por su respectivo precio de venta al público.

(10) En ningún caso se aceptará como deducción el descuento de venta o comisión a favor del personal del Ramo de Loterías o de empresas privadas organizadoras de loterías o el descuento de venta o comisiones cuando sea de cargo del ganador del premio.



## Mayra Estrada Espinoza y Javier Humberto García Vélez

En otra línea de discusión, de acuerdo a la normativa aplicable, a efectos que una persona jurídica<sup>(11)</sup> pueda explotar la actividad de juegos de casino y máquinas tragamonedas, la misma requiere contar con autorización expresa otorgada por la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (en adelante, DGJCMT). La autorización que concede la DGJCMT para explotar juegos de casino y máquinas tragamonedas posee una vigencia de cinco (05) años, pudiendo ser renovada por plazos sucesivos y adicionales de cuatro (04) años cada uno.

De lo anteriormente señalado, se desprende que, a diferencia de lo que sucede con los juegos de lotería, cualquier privado puede dedicarse sin inconveniente alguno a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, siempre y cuando obtenga en forma previa la autorización respectiva ante la DGJCMT y cumpla con los requisitos establecidos para tales efectos en la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y su Reglamento.

Las referidas autorizaciones alcanzan inclusive a la importación de máquinas tragamonedas, toda vez que para que cualquier privado pueda importar bienes para la explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas es necesario que se inscriba en un registro de importadores bajo la responsabilidad de la DGJCMT.

En adición a lo antes señalado, es importante resaltar que de acuerdo a lo establecido en la Normativa SUCTR, todas las personas jurídicas que exploten la actividad de juegos de casino y máquinas tragamonedas deben haber cumplido con instalar, implementar y operar un Sistema Unificado de Control en Tiempo Real (en adelante, SUCTR) en cada una de sus salas de juego.

El SUCTR es un nuevo elemento de fiscalización, implementado en octubre del año 2011, en materia de juegos de azar y apuestas, toda vez que es un sistema computarizado autorizado y registrado por la DGJCMT que facilita las labores de fiscalización, control y cálculo del monto a pagar por concepto del Impuesto de Casinos y Máquinas Tragamonedas. En ese

sentido, el sistema permite la interconexión de las máquinas tragamonedas a un servidor en cada sala de juegos, el cual se conecta con un centro de cómputo que procesa y almacena la información proveniente del SUCTR instalado, transmitiendo la información pertinente al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (en adelante, MINCETUR) y/o a la SUNAT.

Por tanto, como se puede apreciar, a diferencia de la regulación establecida para los Juegos de Lotería, los cuales cuentan con una normativa desfasada que data desde el año 1977 y una titularidad que está en cuestionamiento, los juegos de casinos y máquinas tragamonedas demuestran una opción legislativa de regular exhaustivamente la referida actividad, así como la importación de bienes relacionados a la misma.

### 2.2.2.2. Aspectos Tributarios

En el ámbito tributario, el artículo 36 y siguientes de la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas implementó el Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, cuya base imponible representa el doce por ciento (12%) de la diferencia entre el ingreso neto mensual y los gastos por mantenimiento de las máquinas tragamonedas y medios de juego de casinos. Por su parte, los juegos de casino y máquinas tragamonedas no se encuentran gravados por el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

Con relación al Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, es importante señalar lo siguiente:

- (i) Se debe entender por ingreso neto mensual a la diferencia entre el monto total que se recibe por apuestas destinadas al juego y el monto total de los premios a ser entregados mensualmente.

(11) De conformidad con el artículo 29 de la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, solamente son titulares de la explotación de esta actividad las personas jurídicas.

## ¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú

### *Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru*

- (ii) El monto de los gastos por mantenimiento de las máquinas tragamonedas y medios de juego de casinos, sobre los cuales se constituirá una reserva, será equivalente al dos por ciento (2%) del ingreso neto mensual detallado en el párrafo anterior.
- (iii) En el supuesto que los montos de los premios a ser entregados mensualmente excedieran el monto total que se recibe por apuestas al juego, el saldo pendiente se irá deduciendo hasta su extinción.
- (iv) Asimismo, es preciso señalar que el impuesto en cuestión es materia de deducción para efectos de la determinación de la renta bruta de tercera categoría del Impuesto a la Renta.

El Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, al igual que el Impuesto a los Juegos, es de periodicidad mensual, debiendo cancelarse dentro de los primeros doce (12) días hábiles del mes siguiente que corresponda en aquellas entidades del sistema financiero con las que el órgano encargado de la recaudación celebre convenios.

### 2.3. Otros juegos de azar

#### 2.3.1. Eventos hípicas

Dentro de la normativa relativa a los juegos de azar y apuestas, la Ley 10345, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1945, desarrolló una tentativa de regulación a la administración y organización de eventos hípicas en los cuales se efectúen apuestas.

Si bien este mercado se encuentra operado en la actualidad por un único administrador y organizador de Eventos Hípicos<sup>(12)</sup>, de conformidad con el principio establecido en el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución, no habría ningún tipo de obstáculo normativo a efectos que cualquier privado pueda desarrollar la administración y organización de eventos hípicas, en los que medie apuestas, en tanto, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 10345, solamente sería necesaria la creación de una asociación con este fin particular.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que no existe norma que regule el mercado relacionado con las apuestas

hípicas en otros locales vía transmisión de las carreras en vivo o mediante otro medio que permita a los usuarios realizar sus apuestas correspondientes. Es por estos motivos que consideramos que, en tanto las referidas actividades no se encuentran reguladas, sería factible la participación de cualquier privado, siempre y cuando cumpla con los permisos municipales correspondientes (Licencia Municipal de Funcionamiento y con cualquier otro tipo de autorización para transmitir los referidos eventos hípicas).

Con relación a los aspectos tributarios, es necesario señalar que los eventos hípicas se encuentran gravados por el Impuesto Selectivo al Consumo implementado por la Ley del IGV e ISC, en la cual la base imponible representa el dos por ciento (2%) de la diferencia entre el ingreso total percibido en un mes por las apuestas y el total de premios concedidos en dicho mes.

#### 2.3.2. Apuesta Deportiva

En lo que respecta a la apuesta deportiva, la única normativa existente sobre el particular es la establecida en el artículo 1942 y siguientes del Código Civil. Así, nuevamente en aplicación del principio indicado en el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución, consideramos que cualquier privado se encontraría habilitado para ingresar a este mercado, siempre y cuando cumpla con la regulación aplicable del Código Civil y con los permisos o licencias municipales respectivas.

Es importante señalar que la apuesta deportiva no se encontraría gravada con el Impuesto Selectivo al Consumo<sup>(13)</sup>, toda vez que es imposible analógicamente o por vía de interpretación ampliar el ámbito de aplicación

(12) El referido operador es el Jockey Club del Perú.

(13) De conformidad con la Ley del IGV e ISC, solamente estarían gravados con el Impuesto Selectivo al Consumo, las actividades relacionadas a las loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas.



## Mayra Estrada Espinoza y Javier Humberto García Vélez

de este tributo o crear un tributo nuevo, en mérito al artículo VIII del Título Preliminar del Decreto Supremo 135-99-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario<sup>(14)</sup>.

### 2.3.3. Loterías y Apuestas por Internet

En la misma línea de los juegos de azar señalados en los dos literales precedentes, los juegos de lotería que se realizan vía internet no se encuentran regulados en el ordenamiento jurídico peruano, por lo que cualquier privado, en el ejercicio de su derecho a la libre iniciativa privada, podría operar loterías y apuestas por internet.

## 3. ¿Es necesario regular?

Conforme a lo señalado anteriormente, existirían políticas distintas para regular los juegos de azar y apuestas en el Perú, en tanto existen actividades como los juegos de casino y tragamonedas que han sido materia de extensiva regulación con el objetivo de fiscalizar su organización, explotación, administración y operación; mientras que otros, como es el caso de los juegos de lotería, los eventos hípicas, la apuesta deportiva y las loterías y apuestas por Internet, tienen una regulación mínima o inexistente.

En ese sentido, al haber una tendencia del ordenamiento jurídico peruano a priorizar la iniciativa privada por omisión, considerando que solamente estaría prohibido operar aquellos juegos de azar y apuestas que expresamente necesiten de algún tipo de evaluación previa o título habilitante a efectos que un privado pueda explotarlos, habría que preguntarse ¿es necesario regular? Y, en todo caso, ¿cómo deberíamos regular?

Sobre el particular, es importante mencionar que tanto los juegos de lotería, las loterías y apuestas por internet, así como las apuestas deportivas y los eventos hípicas no se encuentran bajo la sujeción del poder de policía "(...) dirigido al mantenimiento del orden público y del bienestar mediante

la ejecución de restricciones a las actividades privadas"<sup>(15)</sup>, por lo que nos debemos preguntar nuevamente ¿opción u omisión del legislador?

En forma previa a la absolución de las interrogantes arriba planteadas, consideramos adecuado desarrollar el contenido del término *poder de policía*. Así, se entiende por poder de policía a la actividad de restricción y limitación por parte del Estado de los derechos individuales en razón del bien común; es decir, es el supuesto en el cual el Estado aplica al caso concreto, una ley restrictiva o limitativa de un derecho (como en el presente caso la libertad de empresa) en razón del interés general y en la búsqueda de la tutela de otros derechos (protección a los consumidores).

El poder de policía cuenta con un elemento objetivo (o material), el mismo que hace referencia a la restricción de derechos de los particulares, y con un elemento finalista (o teleológico) referido a la restricción de determinados derechos individuales a efectos de salvaguardar la adecuada vigencia de otros derechos individuales y de ciertos bienes jurídicos privilegiados que el legislador busca preservar por su trascendencia social.

De acuerdo a Omar Canda, el poder de policía se puede materializar en tres (03) tipos de técnicas: (i) técnicas de la información, en la cual se busca la captación por parte de la Administración Pública de datos personales y relativos a ciertas actividades que desarrollan las personas (partida de nacimiento, inscripción de personas jurídicas en los Registros Públicos, Registro Único

(14) "Norma VIII: Interpretación de Normas Tributarias. Al aplicar las normas tributarias podrá usarse todos los métodos de interpretación admitidos por el Derecho.

(...)

En vía de interpretación no podrá crearse tributos, establecerse sanciones, concederse exoneraciones, ni extenderse las disposiciones tributarias a personas o supuestos distintos de los señalados en la ley".

(15) OMAR CANDA, Fabián. *Régimen Jurídico de la Actividad de Policía*. En: *Servicio Público, Policía y Fomento*. Buenos Aires: Rap; p. 3.

## ¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú *Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru*

de Contribuyentes en SUNAT, etcétera); (ii) técnicas de condicionamiento, en la cual se delimitan el contenido normal y permanente de los derechos a través del condicionamiento del ejercicio lícito de una actividad a un examen previo efectuado por la Administración Pública (licencias de funcionamiento, licencias de construcción, licencias de conducir, etcétera); y, (iii) técnicas de limitación, en la cual se fija o demarca el perímetro o área de vigencia de los derechos (estados de emergencia política o económica)<sup>(16)</sup>.

El caso de los juegos de casino y tragamonedas es un claro ejemplo de técnicas de condicionamiento, debido a que es necesario obtener la autorización previa del MINCETUR y adecuarse a los requisitos establecidos para tales efectos en la Ley de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y a su Reglamento (registro de importadores en la DGJCMT e implementación del SUCTR).

Debemos entender por autorización previa a “(...) un acto mediante el que la Administración realiza un control preventivo de la legalidad u oportunidad (i) del ejercicio de una actividad en régimen de libre iniciativa (autorizaciones de policía), (ii) de aprovechamientos cualificados del dominio público (autorizaciones demaniales) o (iii) de la propia competencia (autorizaciones competenciales)”<sup>(17)</sup>.

En palabras de Arroyo Jiménez, “la decisión administrativa habilitante (autorización) continúa ocupando en la actualidad una posición central dentro de las técnicas de regulación del inicio de actividades económicas”<sup>(18)</sup>. En ese sentido, las autorizaciones “(...) son las decisiones administrativas habilitantes que operan en el marco de prohibiciones relativas instrumentales de carácter preventivo”<sup>(19)</sup>.

La actividad de policía de la Administración Pública ha contado siempre con un elemento teleológico: el mantenimiento

del orden público. No basta solamente con autorizar al privado a realizar la actividad sujeta al poder de policía, sino que también es necesario, en tanto el mantenimiento de este orden público implica el rechazo de los peligros que pudieran perturbarlo, regular dicha actividad<sup>(20)</sup>.

Tanto en los juegos de lotería (de presencia masiva en el mercado de juegos de azar y apuestas) como en los eventos hípicas, las apuestas deportivas (de tendencia creciente en el mercado) y las apuestas por internet debería existir un elemento común: la protección del consumidor. Esta protección del consumidor de juegos de azar y apuestas debería estar reflejada principalmente en tres aspectos: (i) existencia de reglas claras de juego que permitan ser asequibles al consumidor, (ii) existencia de un control técnico respecto a la validez o legalidad de los juegos de azar y apuestas (transparencia) y (iii) proscripción de ciertos tipos de juegos (informalidad).

Así, en la regulación en América Latina de los juegos de azar y apuestas, se pueden identificar diferentes tendencias, de acuerdo a entrevista a Fonseca Sarmiento:

“Hay diversos enfoques que se pueden hacer. Hay países cuyas constituciones tiene normas específicas sobre esta materia. Por ejemplo, en el caso de Panamá es una opción legislativa, que genera estabilidad. En algunos países las competencias sobre los juegos de

(16) OMAR CANDA, Fabián. Régimen Jurídico de la Actividad de Policía. *Óp. cit.*; pp. 18-24.

(17) LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa: entre la escila del dogmatismo y el caribdis del relativismo*. En: *La autorización administrativa. La administración electrónica. La enseñanza del derecho administrativo hoy: Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. 2007; p. 3.

(18) ARROYO JIMENÉZ, Luis: *Libertad de empresa y títulos habilitantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004; p. 373.

(19) ARROYO JIMENÉZ, Luis: *Libertad de empresa y títulos habilitantes*. *Óp. cit.*; p. 417.

(20) ESTEVE PARDO, José. *De la policía administrativa a la gestión de riesgos*. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. No. 119. (Julio-Septiembre 2003).



## Mayra Estrada Espinoza y Javier Humberto García Vélez

azar y apuestas no están centralizadas en el gobierno nacional, sino están a nivel provincial, este es el caso de Argentina; incluso a nivel municipal, ahí ya estamos hablando de Costa Rica. En estos casos, se necesita un permanente monitoreo de las legislaciones de los gobiernos subnacionales. *Hay países que tienen una legislación integral para los juegos de azar y apuesta, por ejemplo, Colombia, opción que facilita la comprensión del marco legal.* En países como Uruguay, puede ser un monopolio del Estado; en otros países como Venezuela, es una actividad económica libre sujeta a previa autorización administrativa. *En el caso de Perú, no hay un tratamiento uniforme ni una única autoridad. Mientras que hay algunos juegos de azar y apuesta excesivamente regulados, como son las máquinas tragamonedas, hay otros que tienen una regulación mínima como las apuestas hípcas o bajo monopolios disfrazados como las loterías*<sup>(21)</sup> (el énfasis es nuestro).

Así, al no haber un tratamiento uniforme en materia de juegos de azar y apuestas en el ordenamiento jurídico peruano y en tanto resulta necesario que (i) el consumidor cuente con la información necesaria sobre las reglas de juego, y (ii) el Estado verifique la transparencia de los mismos y proscriba aquellos juegos informales, se hace necesario regular a los referidos juegos de azar y apuestas.

No estamos a favor de optar por una regulación como la establecida para el caso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, en tanto consideramos que son regulaciones exhaustivas que eventualmente podrían desincentivar al privado de participar en determinada modalidad de juegos de azar y apuestas, por lo que (al igual que el modelo Colombiano<sup>(22)</sup>) creemos necesario implementar una legislación integral y coherente sin entrar a la regulación exhaustiva de cada una de las modalidades de juego descritas en el desarrollo del presente artículo.

En ese sentido, en el caso de los juegos de lotería, es necesaria la existencia de una nueva regulación (la anterior data de 1977 y fue expedida por un régimen militar<sup>(23)</sup>) que esclarezca la titularidad de la explotación de dicha actividad, toda vez que está en cuestionamiento el monopolio del Estado en los Ramos de Lotería, reflejado en las Sociedades de Beneficencia. Así, en mérito al artículo 60 de la Constitución,

“(…) es incompatible (la LGRL) con el actual régimen económico previsto en la Constitución. Según las normas vigentes, las loterías pueden ser explotadas por sociedades de beneficencia pública y juntas de participación social, y, como se sabe, las loterías son actividades empresariales. De acuerdo con la situación actual, ¿puede considerarse de alto interés público o manifiesta conveniencia nacionales que las sociedades de beneficencia pública sigan explotando loterías?”<sup>(24)</sup>.

Para el caso de otros juegos de azar y loterías, como los eventos hípcos, las apuestas deportivas y las loterías y apuestas por internet, también es necesario implementar una regulación, como técnica de condicionamiento, que limite el normal desarrollo del derecho de libertad de empresa con el objetivo de asegurar: (i) la protección al consumidor, (ii) la transparencia del juego de azar y apuestas y (iii) combatir la informalidad.

El objetivo del presente artículo ha sido introducir una propuesta poco debatida, pero

- 
- (21) *El Gaming Law*. Entrevista a Carlos Fonseca Sarmiento. En: *Perú Top Lawyer*. Disponible en web: [http://www.perutoplwyer.com/v2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=202:a-carlos-fonseca&catid=38:entrevista&Itemid=59](http://www.perutoplwyer.com/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=202:a-carlos-fonseca&catid=38:entrevista&Itemid=59).
- (22) Ley 643 de 2011 publicada el 17 de enero de 2011. En esta norma se da un panorama integral del régimen de las loterías, régimen del juego de apuestas permanentes o chance, régimen de las rifas de circulación departamental, municipal y en el distrito capital y de la explotación, organización y administración de los demás juegos.
- (23) Debemos señalar que existen distintos proyectos de ley respecto a los juegos de lotería.
- (24) *El Gaming Law*. Entrevista a Carlos Fonseca Sarmiento. *Óp. cit.*

## ¿Es necesario regular? Análisis del marco legal de los juegos de azar y apuestas en el Perú

### *Are regulations necessary? Analysis on the legal framework for gambling and betting activities in Peru*

de relevancia toda vez que los juegos de azar y apuestas son una actividad económica de creciente de importancia sustantiva para el Estado (en su calidad de actividades gravadas) y de una particular tutela para el consumidor de lo mismos. Negar una regulación en este tipo de actividades sería equivocado.

#### 4. Conclusiones

- En materia de juegos de azar y apuestas, el ordenamiento jurídico peruano tiene una clara preferencia (por omisión) por la iniciativa privada, en tanto solamente estarán prohibidos aquellos juegos de azar y apuestas que expresamente por norma estén restringidos, abriendo la posibilidad a que cualquier privado pueda participar e invertir en este tipo actividades. Este es el caso de los juegos de lotería, los eventos hípicas, las apuestas deportivas y los juegos por internet.
- Respecto a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, los mismos cuentan con una preferencia regulatoria por parte del legislador, la misma que se ve reflejada en una normativa exhaustiva respecto a la organización, explotación, administración y operación de este tipo de juegos. Esta normativa se encuentra reflejada básicamente en: (i) las autorizaciones para operar a ser obtenidas frente a la DGJCMT, (ii) el registro para la importación de máquinas tragamonedas y (iii) la implementación del SUCTR.
- El poder de policía comprende la actividad de restricción y limitación que realiza el Estado de los derechos individuales de los ciudadanos en razón de un bien común; en el caso concreto de los juegos de azar y apuestas, dicho bien

común implica la libertad de empresa y la protección de los consumidores.

- La referida protección del consumidor debe estar reflejada en tres aspectos: (i) existencia de reglas claras que sean plenamente entendidas por el consumidor, (ii) existencia de un control técnico por parte del Estado respecto a la validez o legalidad de los juegos de azar y apuestas (transparencia) y (iii) proscripción de ciertos tipos de juegos (informalidad).
- No consideramos adecuado aplicar la regulación establecida para los juegos de casino y máquinas tragamonedas para las demás modalidades de juegos de azar y apuestas, toda vez que ello podría implicar un desincentivo a la iniciativa privada.
- Con relación a los juegos de lotería, resulta imprescindible una nueva regulación consistente en una normativa moderna que defina la titularidad de esta modalidad de juego de azar, toda vez que el supuesto monopolio a favor del Estado estaría en cuestionamiento por entrar en conflicto con el artículo 60 de la Constitución.
- Del mismo modo, con relación a los eventos hípicas, las apuestas deportivas y las loterías y apuestas por internet, la regulación que se vaya a implementar tiene que apuntar a: (i) la protección al consumidor, (ii) la transparencia del juego de azar y apuestas y (iii) combatir la informalidad.
- Es importante resaltar el modelo de regulación colombiano, regulación que consideramos se podría replicar en el ordenamiento jurídico peruano a través de una Ley General de Juegos de Azar y Apuestas, la cual debería optar por una regulación integral, sin llegar a ser exhaustiva, con relación a la organización, explotación, administración y operación de los mismos a efectos de asegurar la protección al consumidor, la transparencia del juego, así como combatir su informalidad.

También se consideran máquinas tragamonedas aquellas máquinas que mediante un sistema “displays”, proyectores, luces o videos conceden al usuario un tiempo de uso o de juego y un premio que depende siempre del azar. 