



PERÚ

Ministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"



INFORME N° *010*-2009-JUS/DNAJ-DDJ

: Doctor
JESÚS ROSADIO SOTO
Director Nacional de Asuntos Jurídicos (e)

De : Doctora
ANA MARIA VALENCIA CATUNTA
Directora de Desarrollo Jurídico

Asunto : Consulta formulada por MINCETUR sobre
implementación del Sistema Unificado de Control en
Tiempo Real en los juegos de casino y/o máquinas
tragamonedas

Ref. : Hoja de Envío N° 027-2009-JUS/DNAJ,
Hoja de Envío N° s/n-2009-JUS/SG

Fecha : Miraflores, **30 JUL. 2009**

En atención al asunto de la referencia se emite el siguiente informe:

I.- ANTECEDENTES.-

- 1.- Mediante Hoja de Envío sin numerar-2009-JUS/SG de fecha 21 de julio de 2009, se alcanza a la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos el Informe N° 198-2009-JUS/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Justicia, con opinión sobre los alcances de la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796 solicitada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo con Oficio N° 492-2009-MINCETUR/SG de fecha 16 de junio de 2009; así como el Informe N° 059-2007-SUNAT/2B0000 de la Intendencia Nacional Jurídica de fecha 30 de marzo de 2007 y el Informe Jurídico N° 2542-2008-EF/60.01 de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2.- La misma consulta llegó a la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos con fecha 18 de junio de 2009, sobre la que se proyectó oficio solicitando se adjunte el Informe Jurídico de la Sunat que sirvió de sustento al Informe N° 2542-2008-EF/60.01 de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, por ser la Sunat una de las entidades directamente involucradas -junto con el MINCETUR-para ejercer la fiscalización de la





"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

actividad de juegos de casinos y tragamonedas mediante un sistema computarizado de interconexión en tiempo real y de conformidad con la Directiva N° 003-2001-JUS/VM-"Normas para Absolver Consultas Jurídicas emitir Informes y Dictámenes Dirimientes en Asuntos Administrativos", aprobada por Resolución Ministerial N° 395-2001-JUS modificada por Resolución Ministerial N° 425-2001-JUS.

II. OBJETO DE LA CONSULTA.-

Establecer si la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796¹-*Ley que modifica artículos de la Ley N° 27153, que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas*, publicada el 26 de julio de 2002, es de aplicación a las empresas que se han acogido al procedimiento de reordenamiento y formalización establecido por la Ley N° 28945, *Ley de Reordenamiento y Formalización de la actividad de Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas*, publicada el 24 de diciembre de 2009.

III. OPINIONES JURÍDICAS DIVERGENTES.-

OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (Informe N° 013-2009-MINCETUR/SG-AJ de fecha 12 de junio de 2009).

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo concluye que en virtud del artículo 1 de la Ley N° 28945, las empresas que se han formalizado a su amparo están sujetas a las mismas obligaciones que las empresas que nacieron dentro de la formalidad, con las excepciones que expresamente señala, entre las que no se encuentra la exceptuación del Sistema Unificado de Control en Tiempo Real establecido mediante la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796. En otras palabras, la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796 ha quedado ampliada por efecto del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley N° 28945².

¹ "Primera.- Sistema Unificado de Control en Tiempo Real

Las empresas que actualmente explotan juegos de casino y máquinas tragamonedas en hoteles 3 (tres), 4 (cuatro) y 5 (cinco) estrellas, restaurantes turísticos de 5 (cinco) tenedores y en bingos y discotecas deben implementar dentro de un plazo de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, un sistema computarizado de interconexión en tiempo real a un computador central, interconectado a su vez con la SUNAT y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en cada uno de los establecimientos donde operan de tal forma que facilite las labores de control y fiscalización.

Este requisito es exigido para aquellas empresas que decidan explotar juegos de casino y máquinas tragamonedas en los lugares establecidos en el Artículo 6 de la Ley N° 27153 y sus modificatorias.

El software y hardware de aplicación informática del sistema unificado de control de juegos de casino y máquinas tragamonedas será renovado a los tres (3) años de uso. Su amortización y depreciación respectiva será durante este período."

² "Artículo 1.- Objeto de la Ley





PERÚ

Ministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Informe N° 2542-2008-EF/60.01 de fecha 12 de diciembre de 2008)

Esta entidad, amparándose en la opinión de la SUNAT, concluye que la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796 solamente señala como obligados para la implementación del Sistema Unificado de Control en Tiempo Real, a las empresas que a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley, se encontraban explotando juegos de casino y máquinas tragamonedas en hoteles, 3, 4 y 5 estrellas, restaurantes turísticos de 5 tenedores y en bingos y discotecas. Consecuentemente, no resulta procedente exigir la implementación del Sistema Unificado de Control en tiempo real a empresas que a la entrada en vigencia de la Ley N° 28945 venían explotando máquinas tragamonedas en lugar distinto a los establecidos en la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796 y que se acogieron al procedimiento de reordenamiento y formalización establecido por la Ley N° 28945.

INTENDENCIA NACIONAL JURÍDICA DE LA SUNAT (Informe N° 059-2007-SUNAT/2B0000 de fecha 30 de marzo de 2007)

Esta entidad concluyó en el 2007, que no es exigible la implementación del Sistema Unificado de Control en Tiempo Real a las empresas que a la entrada en vigencia de la Ley N° 27796, hayan venido explotando el negocio de máquinas tragamonedas en un lugar distinto a los contemplados en la Primera Disposición Final de dicha ley.

IV. ANÁLISIS.-

1. Para realizar este análisis es pertinente recordar que en un sistema de economía social de mercado como el nuestro, no pueden haber privilegios entre las empresas, porque además de perjudicar la libre competencia a que se refiere el artículo 61 de la Constitución Política del Perú, vulneraría también el principio de igualdad ante la ley establecido en el numeral 2 del artículo 2 de nuestra carta magna.

2. Asimismo, los principios del modelo económico peruano de libre competencia, subsidiariedad y pluralismo económico, no le impiden al Estado cumplir su rol vigilante y garantista de todos los demás principios y derechos fundamentales de la persona, en este caso, la protección de los consumidores, la moralidad y seguridad públicas, como ya ha sido establecido por el Tribunal

La presente Ley establece el marco para el reordenamiento y formalización de la actividad de explotación de juegos de máquinas tragamonedas manteniendo su carácter excepcional.

La actividad de explotación de juegos de máquinas tragamonedas, así como la de juegos de casino se desarrollan en el marco de las disposiciones especiales que las regulan, así como en lo dispuesto en la presente Ley."



"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Constitucional (Exp. 009-2001-AI/TC, fundamento 2) a propósito de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra distintos artículos de la Ley N° 27153, *Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas*, publicada el 09 de julio de 1999. Cabe señalar que el artículo 6 de esta ley³ que es mencionada en distintos momentos en el caso sub materia, mantuvo su vigencia hasta su modificación por el artículo 2 de la Ley N° 27796⁴, publicada el 26 de julio de 2002, habiendo declarado dicho organismo constitucional que dicho artículo no afectaba la libre iniciativa privada ni el principio de igualdad como fue cuestionado por los demandantes.

3. Con estos criterios, puede entenderse la dación de la Ley N° 27153, modificada por la Ley N° 27796, en cuyo primer artículo⁵ establece su finalidad y en el segundo⁶ su carácter excepcional.

4.- La Primera Disposición Final de la Ley N° 27796 dispuso implementar el Sistema Unificado de Control en Tiempo Real, sistema computarizado de interconexión en tiempo real a un computador central, interconectado a su vez con la SUNAT y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en cada uno de los establecimientos donde operan juegos de casino y máquinas tragamonedas, de tal forma que facilite las labores de control y fiscalización. El segundo



³ "Artículo 6.- Lugares para la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas

6.1 Puede instalarse salas para la explotación de juegos de casino en:

6.1.1 Hoteles de 4 (cuatro) o 5 (cinco) estrellas, incluso inmuebles declarados monumentos históricos por el Instituto Nacional de Cultura, debidamente acondicionados.

6.1.2 Restaurantes 5 (cinco) tenedores turísticos.

6.2 Puede instalarse salas para la explotación de juegos de máquinas tragamonedas en:

6.2.1 Hoteles de 4 (cuatro) o 5 (cinco) estrellas en las provincias de Lima y Callao.

6.2.2 Hoteles de 3 (tres) o más estrellas en otras provincias distintas a las de Lima y Callao.

6.2.3 Los lugares autorizados para la explotación de juegos de casino."

⁴ "Artículo 6.- Lugares para la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas

Sólo podrán instalarse salas de juego para la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas en:

a) Para las Provincias de Lima y Callao, en hoteles 4 (cuatro) y 5 (cinco) estrellas o resorts equivalentes a la categoría de hotel de 5 estrellas y restaurantes turísticos 5 (cinco) tenedores.

b) Para las demás provincias y distritos del interior del país, en hoteles 3 (tres), 4 (cuatro) y 5 (cinco) estrellas o resorts equivalentes a la categoría de hotel de 5 estrellas y restaurantes turísticos de 5 (cinco) tenedores."

⁵ "Artículo 1.- Finalidad de la Ley

Regular la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas a fin de preservar y proteger a la ciudadanía de los posibles perjuicios o daños que afectan la moral, la salud y seguridad pública; así como promover el turismo receptivo; y establecer el impuesto a los juegos de casino y de máquinas tragamonedas."

⁶ "Artículo 2.- Ambito de aplicación

La actividad y explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas se permite de manera excepcional como parte de la actividad turística, de conformidad con la presente Ley y, en lo que fuera pertinente con la Ley N° 26961."



PERÚ

Ministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

párrafo de esta disposición dispone textualmente que "Este requisito es exigido para aquellas empresas que decidan explotar juegos de casino y máquinas tragamonedas en los lugares establecidos en el Artículo 6 de la Ley N° 27153 y sus modificatorias."

5. Como se señala en el informe del Mincetur citado en el acápite III, hubo necesidad de dictar la Ley N° 28945, debido a la informalidad que se había generado en el ámbito de la actividad de casinos y especialmente de máquinas tragamonedas. Su objetivo, de acuerdo al artículo 1 es el siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley establece el marco para el reordenamiento y formalización de la actividad de explotación de juegos de máquinas tragamonedas manteniendo su carácter excepcional.

La actividad de explotación de juegos de máquinas tragamonedas, así como la de juegos de casino se desarrollan en el marco de las disposiciones especiales que las regulan, así como en lo dispuesto en la presente Ley."

6. Siguiendo el informe del Mincetur, la Ley N° 28945 que mantiene su carácter especial y establece el marco para reordenar y formalizar las actividades desarrolladas informalmente por distintas empresas, eximió expresamente a éstas⁷ de la exigencia establecida en el artículo 6 de la Ley N° 27153, modificada por la Ley N° 27796, que señala, como ya hemos indicado, los lugares donde pueden instalarse las salas para la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

7. La excepción señalada, en nuestra opinión, no significa que se les exceptúe también de la implementación del Sistema Unificado de Control en Tiempo Real, como interpreta literalmente⁸ el Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT. Cualquier exclusión requeriría de una disposición expresa. En este

⁷ "Artículo 2.- Reordenamiento y formalización de la actividad de explotación de juegos de máquinas tragamonedas

Las empresas en cuyos establecimientos se vienen explotando máquinas tragamonedas a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, sin contar con Autorización Expresa otorgada por la Dirección Nacional de Turismo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR, pueden acogerse al siguiente procedimiento de reordenamiento y formalización:

(...)

b) Las empresas adjuntarán, respecto de cada uno de los establecimientos, la información y documentación establecida en la legislación vigente, sin que les sea de aplicación las exigencias establecidas en el artículo 6 de la Ley N° 27153, modificada por la Ley N° 27796."

⁸ Marcial Rubio Correa en su obra "El Sistema Jurídico-Introducción al Derecho", Fondo Editorial, 1984, señala respecto al método de interpretación literal que "(...) el método literal suele actuar, implícita o explícitamente, ligado a otros métodos para dar verdadero sentido a las interpretaciones y, en muchos casos, es incapaz de dar una respuesta interpretativa adecuada (...)".





PERÚ

Ministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

punto, es oportuno, hacer alusión al principio de legalidad, por imperio de este principio se debe entender que las entidades están sujetas, como señala Juan Carlos Morón Urbina⁹ "(...) a todo el sistema normativo, desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta a los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento esté comprometida la garantía de igualdad, pasando por la ley formal, los actos administrativos de alcance general y, eventualmente, ciertos contratos administrativos".

8. Como sustenta el Mincetur, exceptuar a los ex informales del cumplimiento de la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796, sería restar el rol fiscalizador y de control de la Sunat y Mincetur así como exceptuar, sin sustento alguno, a un grupo de empresas que se iniciaron informalmente, lo que en nuestra opinión conllevaría a una incongruencia y discriminación que la ley no busca.

9. Finalmente, el Tribunal Constitucional en el Exp. 9165-2005-AA, establece criterio favorable a la obligación de implementar el Sistema Unificado de Control en tiempo real pues "se encuentra dentro de las condiciones razonables que debe exigirse a las personas jurídicas que se dedican a la explotación de los juegos de casinos y máquinas tragamonedas, a efectos de que las autoridades administrativas competentes puedan controlar la transparencia en el juego, así como fiscalizar un adecuado pago del impuesto."

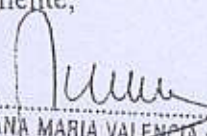
V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, en opinión de esta Subdirección, la Primera Disposición Final de la Ley N° 27796 es de aplicación a las empresas que se han acogido al procedimiento de reordenamiento y formalización establecido por la Ley N° 28945.

Es cuanto se informa sobre el particular, devolviéndose los antecedentes.

Atentamente,




Dra. ANA MARIA VALENCIA CATUNTA
Directora de Desarrollo Jurídico
Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos

⁹En Comentarios Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, Primera Edición Octubre 2001, pág. 28