



# **Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado  
Facultad de Derecho y Ciencia Política  
Unidad de Posgrado

## **Hacia una regulación normativa de los juegos de azar por internet en el Perú**

### **TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con  
mención en Derecho Civil y Comercial

### **AUTOR**

Franklin Gregorio GUTIÉRREZ MERINO

### **ASESOR**

Dr. Alberto STEWART BALBUENA

Lima, Perú

2018



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

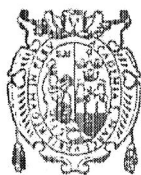
Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Gutiérrez, F. (2018). *Hacia una regulación normativa de los juegos de azar por internet en el Perú*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

Unidad de Post Grado

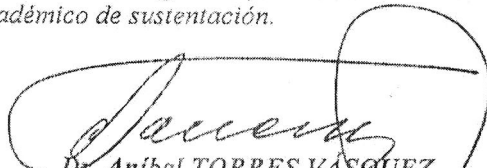
ACTA DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO


En la ciudad de Lima, a los cinco días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho, siendo las dieciséis horas, bajo la Presidencia del Dr. Aníbal Torres Vásquez y con la asistencia de los Profesores: Mg. Carlos Alejandro Cornejo Guerrero, Mg. Héctor Elvis Martínez Flores, Dr. Alberto Stewart Balbuena, Mg. Manuel Alexis Bermúdez Tapia y el postulante al Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial, Bachiller Franklin Gregorio GUTIÉRREZ MERINO, procedió a hacer la exposición y defensa pública de su tesis titulada: "HACIA UNA REGULACIÓN NORMATIVA DE LOS JUEGOS DE AZAR POR INTERNET EN EL PERÚ".


Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación: *aprobado con la nota sobresaliente (14)*


A continuación el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial al Bachiller en Derecho Franklin Gregorio GUTIÉRREZ MERINO.

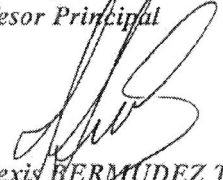
Se extiende la presente Acta en tres originales y siendo las diecisiete horas con treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.

  
Dr. Aníbal TORRES VÁSQUEZ  
Presidente  
Profesor Principal

  
Mg. Carlos Alejandro CORNEJO GUERRERO  
Jurado Informante  
Profesor Principal

  
Mg. Héctor Elvis MARTÍNEZ FLORES  
Jurado Informante  
Profesor Principal

  
Dr. Alberto STEWART BALBUENA  
Asesor  
Profesor Contratado

  
Mg. Manuel Alexis BERMÚDEZ TAPIA  
Miembro  
Profesor Contratado

*A Dios, porque sin Él nada.*

*A Goyo y Martha, por su amor infinito e incondicional.*

*A Shirley, por acompañarme en este caminar juntos por la vida.*

*A Xavier Ignacio, para que procure ser siempre luz y sal de la Tierra.*

## INDICE GENERAL

Lista de Cuadros.....	I
Lista de Figuras .....	III
Lista de Fotos .....	IV
Lista de Gráficos .....	V
Resumen .....	VI
Palabras Clave.....	VI
Summary .....	VII
Keywords .....	VII
INTRODUCCIÓN.....	1
ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	4
1. Situación Problemática .....	4
2. Formulación Del Problema .....	8
2.1. La Oferta De Los Juegos <i>En Línea U On Line</i> .....	9
2.2. Preguntas De Investigación.....	17
3. Formulación De Las Hipótesis.....	17
4. Objetivos De Investigación .....	19
4.1. Objetivos Generales .....	19
4.2. Objetivos Específicos .....	20
5. Metodología Aplicada .....	20
5.1. Tipo De Investigación Y Diseño De Investigación.....	20
5.2. Unidad De Análisis. Universo Y Selección De Muestra .....	21
5.3. Técnicas E Instrumentos De Recolección De Datos. Trabajo De Campo.....	22
CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	24
1. Las Externalidades De Los Juegos En Línea U On Line Y Su Incidencia En La Sociedad Peruana.....	24
1.1. Las Conductas Adictivas.....	24
1.2. Los Ingresos Económicos Que Generan Los Juegos En Línea U On Line.....	25
1.3. El Fraude En Los Juegos.....	26
1.4. Los Grupos Vulnerables .....	27

1.5. El Rol Del Estado.....	28
2. Bases Jurídicas Que Desarrollan El Enfoque Social Aplicado .....	29
2.1. Sociedad De La Información Y Contratos Informáticos .....	29
2.2. Aproximación A Los Contratos Electrónicos.....	30
2.3. Marco Normativo Internacional De La Contratación Electrónica... 31	
2.4. Los Principios De La Contratación Electrónica.....	32
2.4.1. Principio De La Autonomía De La Voluntad.....	32
2.4.2. Principio De Libertad De Forma .....	33
2.4.3. Principio De La Buena Fe.....	33
2.4.4. Principio De No Discriminación .....	33
2.4.5. Principio De Equivalencia Funcional .....	34
2.4.6. Principio De Neutralidad Tecnológica .....	36
2.4.7. Principio De Inalteración Del Derecho Preexistente De Obligaciones Y Contratos Privados .....	37
2.4.8. Principio De Regulación Mínima .....	37
2.5. Derecho Y Estado Ante La Realidad Del Internet .....	37
2.6. Profundizando En El Concepto De La Contratación Electrónica .. 40	
2.7. Tipología Y Cláusulas Generales De Contratación Electrónica .... 42	
2.8. Elementos De Validez De La Contratación Electrónica .....	44
2.9. El Consentimiento En El Contrato Electrónico.....	45
2.10. Teorías Sobre La Formación Del Contrato.....	46
2.10.1. Teoría De La Declaración .....	46
2.10.2. Teoría De La Expedición .....	46
2.10.3. Teoría De La Recepción .....	46
2.10.4. Teoría Del Conocimiento .....	46
2.11. La Manifestación De Voluntad Y La Firma Digital En El Código Civil Peruano.....	52
3. Los Enfoques Socio-Jurídicos Aplicados Al Caso Concreto .....	56
3.1. ¿Son Ilegales Los Juegos De Casino Y Máquinas Tragamonedas <i>En Línea U On Line</i> En El Perú? .....	56
3.2. Juegos En Línea: Referencias Históricas Y Datos Estadísticos En El Perú Y Otros Países .....	57
3.3. El Mercado Prohibitivo De Los Juegos <i>En Línea U On Line</i> ¿Se Puede Controlar El Internet Y Los Juegos <i>En Línea U On</i>	

<i>Line?</i> .....	59
3.4.El Mercado Regulado De Los Juegos <i>En Línea U On Line</i> .....	62
3.4.1. El Modelo De Regulación: Aspectos Generales Y Justificaciones .....	62
3.4.2. Experiencias De Regulación En El Mundo .....	65
3.5. Juegos <i>En Línea U On Line</i> : Aspectos Económico, Médico Y Social .....	67
3.5.1. Juegos <i>En Línea U On Line</i> : Aspecto Económico .....	67
3.5.2. Juegos <i>En Línea U On Line</i> : Aspecto Médico .....	69
3.5.2.1. Juegos De Azar: Aspecto Médico Según La OMS .	70
3.5.2.2. Juegos De Azar: Aspecto Médico Según La APA ..	71
3.5.2.3. Juegos <i>En Línea U On Line</i> : Aspecto Médico Según El Parlamento Europeo.....	73
3.5.2.4. Juegos <i>En Línea U On Line</i> : El Jugador O Apostador.....	75
3.5.3. Juegos <i>En Línea U On Line</i> : Aspecto Social.....	76
3.5.3.1. Protección A Grupos Vulnerables .....	76
3.5.3.2. Lucha Contra El Fraude Y Promoción De La Transparencia .....	80
4. Legislación Comparada .....	83
4.1.Colombia.....	84
4.2. Estados Unidos.....	84
4.3. España .....	86
4.4. Francia.....	89
4.5. Gran Bretaña .....	90
4.6. Italia .....	92
4.7. Alemania .....	93
5. Jurisprudencia Internacional .....	94
6. Catálogo Socio-Jurídico De Términos Relacionados A Los Juegos <i>En línea U On Line</i> .....	96
CAPÍTULO 2: CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS.....	100
1.Análisis E Interpretación Del Problema Planteado.....	100
1.1. Entrevistas Personales .....	100
1.1.1. Entrevista 1: A La Señorita Luciana León Romero, Congresista	



De La República .....	101
1.1.2. Entrevista 2: Al Ingeniero Manuel San Román, Director De La Dirección General De Juegos De Casino Y Máquinas Tragamonedas Del Ministerio De Comercio Exterior Y Turismo (MINCETUR) .....	104
1.1.3. Entrevista 3: Al Doctor Gianmarco Paz Mendoza, Secretario Técnico De La Comisión De Comercio Exterior Y Turismo Del Congreso De La República .....	107
1.1.4. Entrevista 4: A La Señora Bertha Hurtado Vda. De Granda, Presidenta De La Asociación De Jugadores Peruanos En Rehabilitación – AJUPER.....	109
1.1.5. Entrevista 5: Al Doctor Juan Carlos Valderrama Cueva, Socio Del Estudio Zuzunaga, Pastor y Valderrama .....	111
1.1.6. Entrevista 6: Al Señor Fredy Gamarra Elías, Presidente De La Sociedad Nacional De Juegos De Azar (SONAJA) .....	114
1.2. Ordenamiento Y Análisis De Datos.....	116
1.3. Información Estadística De Los Países Donde Ya Se Regulan Los Juegos <i>En Línea</i> u <i>On Line</i> .....	120
1.3.1. Información Estadística De España.....	120
1.3.2. Información Estadística De Gran Bretaña .....	125
1.3.3. Información Estadística De Francia.....	126
2. Presentación De La Postura Personal .....	129
2.1. Análisis De Los Resultados .....	129
2.2. Propuesta Para La Solución Del Problema .....	138
3. Impacto Social De La Implementación De La Propuesta.....	139
CAPÍTULO 3: CONSECUENCIAS.....	141
1. Costos De La Implementación De La Propuesta .....	141
2. Beneficios Que Aporta La Propuesta.....	143
CONCLUSIONES .....	146
RECOMENDACIONES.....	148
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	150
Anexo 1: Carta N° 057-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 27806 y Memorándum N° 242-2018-MINCETUR/VMT/DGJCMT .....	153
Anexo 2: Proyecto De Ley .....	155

## LISTA DE CUADROS

- **Cuadro 1: Hogares que acceden al servicio de internet, según ámbito geográfico 2008-2013 (porcentaje respecto del total de hogares) - Perú.**
- **Cuadro 2: Población que hace uso de internet, según grupo de edad 2008-2013 (porcentaje) - Perú.**
- **Cuadro 3: Comparativo de las legislaciones que han adoptado el modelo de mercado regulado.**
- **Cuadro 4: Comparativo de las entrevistas realizadas.**
- **Cuadro 5: Número de jugadores y de usuarios 2014-2016 - España.**
- **Cuadro 6: Distribución de jugadores por género y por edad año 2015 - España.**
- **Cuadro 7: Jugadores activos por grupos de edad 2014-2015 - España.**
- **Cuadro 8: Expedientes sancionadores iniciados 2013-2016 - España.**
- **Cuadro 9: Personas inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego - España.**
- **Cuadro 10: Distribución de inscritos en el registro por año y rango de edad - España.**
- **Cuadro 11: Evolución de los gastos en publicidad 2013-2016 - España.**
- **Cuadro 12: Evolución de la población en riesgo 2012-2015 - Gran Bretaña.**
- **Cuadro 13: Número de licencias otorgadas 2010-2016 – Francia.**
- **Cuadro 14: Número de sitios y URL bloqueados 2016 – Francia.**

- **Cuadro 15: Número de jugadores de póquer, en miles, 2011-2016 – Francia.**

## LISTA DE FIGURAS

- *Figura 1:* Resultados en Google de la palabra “tragamonedas”.
- *Figura 2:* Página electrónica de introducción del Casino Betsson.
- *Figura 3:* Tragamonedas “Gonzo’s Quest” en el casino en línea Betsson.
- *Figura 4:* Blackjack en línea, que permite apuesta máxima de \$ 500.00.
- *Figura 5:* Diferentes opciones para realizar transferencias de dinero en las apuestas electrónicas.
- *Figura 6:* Joker Poker ofrece hasta \$ 4,000.00 de premio por Escalera Real.
- *Figura 7:* Página de bienvenida del casino en línea Ruby Fortune.
- *Figura 8:* Ficha de Registro del casino en línea Ruby Fortune.
- *Figura 9:* Recomendaciones para el “Juego Responsable” del casino en línea Cabaret Club.

## LISTA DE FOTOS

- *Foto 1:* **Entrevista con la congresista Luciana León Romero.**
- *Foto 2:* **Entrevista con el Ing. Manuel San Román.**
- *Foto 3:* **Entrevista con el Dr. Gianmarco Paz Mendoza.**
- *Foto 4:* **Entrevista con la señora Bertha Hurtado Vda. De Granda.**
- *Foto 5:* **Entrevista con el señor Fredy Gamarra Elías.**

## LISTA DE GRÁFICOS

- **Gráfico 1: ROS – Participación por tipo de sujeto obligado – ENE2007 A DIC2007 – Perú.**
- **Gráfico 2: Juegos en línea 2012-2015 Gran Bretaña.**

## RESUMEN

El avance del internet en el mundo no solo ha sido veloz durante los últimos años, sino que también ha generado que las propias personas adquiramos nuevas formas de relacionarnos con nuestros semejantes y con las cosas: las entidades del Estado usan el internet para ofrecer servicios públicos, las entidades privadas nos sorprenden con novedades que facilitan las transacciones comerciales o bancarias a través de los teléfonos celulares, los profesores de los colegios se apoyan en aplicaciones y páginas web especializadas para explicar sus materias a nuestros hijos y, en general, casi ningún conocimiento humano es ajeno a esta red. La tesis que se presenta aborda un tema actual que viene ocurriendo en nuestro país y que no ha sido estudiado aún por el Derecho nacional, como son los juegos de azar que se ofrecen por internet. Esto es, los juegos de azar ofrecidos en línea u *on line*. El autor analiza las dificultades que esta realidad le plantea al Derecho, tales como el hecho que muchos de esos juegos son ofrecidos por personas o empresas que no son domiciliadas en el Perú, así como también las externalidades (positivas y negativas) que dichos juegos generan. Al finalizar, se plantea la necesidad que el Estado regule estos juegos de casino y máquinas tragamonedas que se realizan en línea u *on line* a través de una Ley de Congreso de la República.

## PALABRAS CLAVE

Internet

Juegos en línea

Casino

Máquinas tragamonedas

## **SUMMARY**

The advance of the internet around the world has not only been rapid in recent years; it has also led people to discover new ways of relating with our fellow human beings and with the things around us. Government agencies use the internet to offer public services; private companies surprise us with innovations that allow us to perform business or banking transactions on our cell phones; schoolteachers rely on special apps and websites to explain their subjects to our children: practically the whole of human knowledge can be found on the internet. The thesis of this paper tackles a current issue in Peru that has not yet been studied through the lens of domestic law: the games of chance that can be found on the internet, i.e., online gambling. The author analyzes the challenges that this issue poses for the law, such as the fact that many of these games are offered by individuals or companies who are not domiciled in Peru, as well as the externalities (both positive and negative) resulting from these games. In conclusion, the paper highlights the need for the government to regulate these online casino games and slot machines through a law issued by the Congress of the Republic.

## **KEYWORDS**

Internet

Online gambling

Casino

Slot machines



## INTRODUCCIÓN

*“Hacia una regulación normativa de los juegos de azar por internet”* es un trabajo de investigación que se empezó a forjar luego de una experiencia profesional del autor como Asesor Principal de la Comisión de Comercio Exterior del Congreso de la República del Perú (periodos legislativos 2011-2012 y 2012-2013). En dicha ocasión la Comisión del Congreso consiguió, entre otros objetivos, que los casinos y tragamonedas del Perú implementen en sus salas de juego el SUCTR<sup>1</sup>, el cual viene a ser un dispositivo técnico que transmite información al MINCETUR<sup>2</sup> y a la SUNAT<sup>3</sup> en tiempo real sobre los detalles de cada una de las jugadas que se realizan en una máquina tragamonedas (monto apostado, premio cobrado, número de juegos por máquina, etc). Con dicho sistema (establecido por Ley 29829<sup>4</sup>) se buscaba mejorar las labores de fiscalización del Estado sobre las empresas operadoras, así como incrementar los niveles de recaudación tributaria.

Dicha Comisión también logró la aprobación de la Ley 29907<sup>5</sup>, que es la primera disposición legal en el Perú y América Latina que busca proteger a los apostadores de los juegos de casino y máquinas tragamonedas de los riesgos de la ludopatía. Por dicha norma se dispone que las personas inscritas en un Registro creado por esta Ley se encuentran impedidas de ingresar a las salas de juegos dentro del territorio peruano.

---

<sup>1</sup> Sistema Unificado de Control en Tiempo Real.

<sup>2</sup> Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

<sup>3</sup> Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

<sup>4</sup> Publicada el 07 de enero de 2012 en el diario oficial El Peruano.

<sup>5</sup> Publicada el 20 de julio de 2012 en el diario oficial El Peruano.

Pero el avance de la tecnología y el mundo globalizado hacen posible que, hoy mismo, los juegos de azar (casino y máquinas tragamonedas) se trasladen a las computadoras, teléfonos celulares y otros dispositivos tecnológicos, gracias al internet.

Esta realidad (con nuevos juegos diseñados especialmente para ser más atractivos al público consumidor, con premios que superan los miles de dólares y con amplias facilidades para su accesibilidad) se presenta en el Perú, en América Latina, en los países de Europa y –por qué no decirlo- en cada rincón del mundo donde exista internet.

Y, ante este estado de cosas, el Derecho y las políticas públicas no han respondido con claridad y, peor aún, algunos países (como es el caso del Perú) ni siquiera tienen reacción ante esta problemática.

En lo sucesivo de las siguientes páginas, el autor tratará de demostrar que se requiere una regulación por parte del Estado peruano sobre los juegos de casino y máquinas tragamonedas que se realizan por internet. Se describirá cuál es el escenario actual de estos juegos en el Perú, sus inicios y tratamiento por otros países del mundo, cuál sería el ámbito que abarque una regulación de estos juegos en el Perú y sus consecuencias sobre el Estado y los usuarios.

Para ello no solo se ha seleccionado una bibliografía que pueda suministrar información y datos para la comprobación de la hipótesis, sino que también se ha realizado un trabajo de campo, entrevistando a diversos actores (del sector público y privado) que tienen interés o relación con el objeto de investigación. También se recurrió a datos estadísticos del Perú y de los países que ya vienen legislando sobre estos juegos, así como a información proporcionada por el Portal de Transparencia del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

*“Hacia una regulación normativa de los juegos de azar por internet”*, como su nombre lo indica, implica un tránsito, una conducta dinámica que toma como origen la *“nada”* y que enrumba hacia *“algo”*. Y ello obedece a que la velocidad en que se desarrollan los avances tecnológicos y la evolución del internet es más rápida que las decisiones de Estado sobre regular o no regular una actividad humana.

Por ello, el resultado de esta investigación se pone a consideración del lector y de la comunidad jurídica en general (quienes con sana crítica evaluarán las conclusiones y recomendaciones que se expondrán) para que provoque – finalmente- adoptar acciones concretas sobre los juegos en línea u *on line*.

Porque, hay que advertir con antelación, cualquier medida que se piense adoptar sobre estos juegos de azar por internet debiera implementarse con prontitud, ya que ello es mejor que mirar (o no mirar) a esta realidad social con indiferencia.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 1. Situación Problemática.

Los juegos de azar y apuestas tienen una antigua data en el Perú y el mundo. Los dados se remontan a los tiempos de la civilización griega y del Imperio de Roma donde se le conocía como *álea*. La hípica o carrera de caballos también tiene una antigüedad similar. La ruleta se remonta a fines del siglo XIX con el aporte del matemático francés Blaise Pascal, y el bingo al siglo XVI en el corazón de Italia.

Los casinos son una invención más moderna, con la finalidad de facilitar en una sola instalación la realización de diferentes juegos de azar, especialmente, los juegos de salón o mesa con naipes. Algún antecedente de estos casinos podría ser la casa *Ridotto*, que funcionaba en Venecia – Italia a fines del siglo XVII. En Estados Unidos, el estado de Nevada legalizó los juegos de azar en 1931 y, en 1976, el estado de New Jersey hizo lo propio en la Ciudad Atlántica o Atlantic City. Los casinos de estos tiempos no solo ofrecen juegos de salón para el póquer y varios juegos de naipes, ruletas, apuestas deportivas, hípicas o tragamonedas, sino que también shows en vivo, bares y otras atracciones.

Las máquinas tragamonedas tienen su origen en la famosa máquina *Liberty Bell* o *Campana de la Libertad*, inventada por el norteamericano Charles Fey a fines del siglo XIX. Esta máquina con tres ruedas, que aún se puede encontrar en muchos casinos y locales de máquinas tragamonedas, permitía al apostador ganar el premio máximo cuando coincidían las tres Campanas de la Libertad en una sola jugada.

Como se puede ver, existe una gran variedad de juegos de azar en el mercado. Pero lo que pretende esta tesis es, fundamentalmente, ocuparse de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* en el Perú, que son juegos que sí cuentan con una regulación en el país pero solo cuando se realizan de manera presencial.

Entonces, los juegos de casino y máquinas tragamonedas se empezaron a regular en el Perú desde el año 1999, lo que lleva a este país a tener una de las regulaciones más adelantadas de Latinoamérica y que es paradigma para otros países. Algunas de las normas principales emitidas en estas casi dos décadas, y que tienen vigencia en los tiempos actuales, son las siguientes:

- Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 27153).
- Ley que modifica artículos de la Ley 27153 que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 27796).
- Ley de reordenamiento y formalización de la actividad de explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 28945).
- Ley que modifica la primera disposición final de la Ley 27796 (Ley 29829).
- Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juego de casino y máquinas tragamonedas (Ley 29907).

A nivel reglamentario, las mencionadas leyes se complementan con las siguientes normas:

- Aprueban Reglamento para la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas (Decreto Supremo 009-2002-MINCETUR).

- Reglamento de la Ley 29907, Ley para la prevención y el tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas (Decreto Supremo 007-2013-MINCETUR).

Todas estas normas han sido –y continúan siéndolo- de mucha utilidad para el Estado peruano en su actividad regulatoria sobre los juegos de casino y máquinas tragamonedas. Pero es el caso que la tecnología, el internet y la globalización traen consigo nuevos retos que están directamente relacionados con estos tipos de juegos; propiciando que la sociedad sea testigo del auge de los juegos *en línea* u *on line*.

Por ejemplo, cualquier persona puede acceder a diversos juegos de ocio (como los conocidos *Candy Crush*, *Farm Ville* o *City Ville*) a través de una cuenta en las redes sociales como el Facebook o el Twitter. La accesibilidad a los juegos *en línea* u *on line* es tan simple que solo se necesita un teléfono celular, una tableta (*tablet*) o cualquier equipo de cómputo para poder navegar por internet. Incluso, se puede jugar en vivo o tiempo real a través de la tecnología del *streaming* o *transmisión*.

La facilidad con la que se juegan los juegos de ocio o recreación *en línea* u *on line* se traslada también a los juegos de casino o máquinas tragamonedas, donde el jugador puede realizar apuestas con dinero real; habiéndose forjado un mercado compuesto por un público interesado en acceder a este tipo de juegos a través de su computadora personal o desde dispositivos portátiles o equipos móviles, lo que en la práctica conlleva a que estos jugadores -y cualquier persona en general- puedan acceder a los juegos de casino o máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* a cualquier hora y desde cualquier lugar.

Este nuevo mercado de consumidores de juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* ha impulsado, a su vez, el nacimiento de

numerosas páginas electrónicas (sitios *web*) especializadas en ofrecer juegos de casino y máquinas tragamonedas. Para poder captar a su público, estas empresas o negocios en línea u *on line* hacen lo mismo que haría cualquier empresa o negocio que no esté en línea (*off line*), esto es, recurren a la publicidad. Así, si una empresa o negocio comercial *off line* quiere atraer a un público consumidor contratará avisos en las revistas o periódicos, o anuncios en la radio o televisión. Mientras que una empresa o negocio comercial *on line* también contratará publicidad, pero a través del internet: avisos pagados en YouTube o Google, y publicidad a través de las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram y otros).

A manera de ejemplo, se pueden citar algunos sitios web especializados en ofrecer juegos *en línea* u *on line* de casinos y máquinas tragamonedas que pueden ser accesibles por cualquier persona en el Perú, desde su propia computadora o equipo móvil:

- <https://casino.betsson.com/pe/>
- [www.casinoonlineperu.com](http://www.casinoonlineperu.com)
- [www.spinpalace.com/espanol/](http://www.spinpalace.com/espanol/)
- [www.rubyfortune.com/es/](http://www.rubyfortune.com/es/)
- <https://casino.betway.com/es/>
- <http://es.cabaretclub.com/>
- [www.penny-slot-machines.com/espanol/](http://www.penny-slot-machines.com/espanol/)
- <http://tragamonedasx.com/juegos-casino-gratis>
- <https://www.casinoeuro.com/es/video-tragaperras/zeusIII/>
- [www.onlinecasinosvegas.com](http://www.onlinecasinosvegas.com)

La lista anterior es solo una pequeña muestra del universo de páginas web que ofrecen esta clase de juegos. Es cierto que por las características propias de la red o *internet* no existe un método fiable para contabilizar el número real de los sitios web especializados en los juegos de casino y máquinas tragamonedas, pero para comprender la magnitud de esta temática bastaría con escribir la palabra “tragamonedas” en el buscador

“Google”, y ello daría 703,000 resultados que están relacionados directa o indirectamente con los juegos de máquinas tragamonedas<sup>6</sup>.

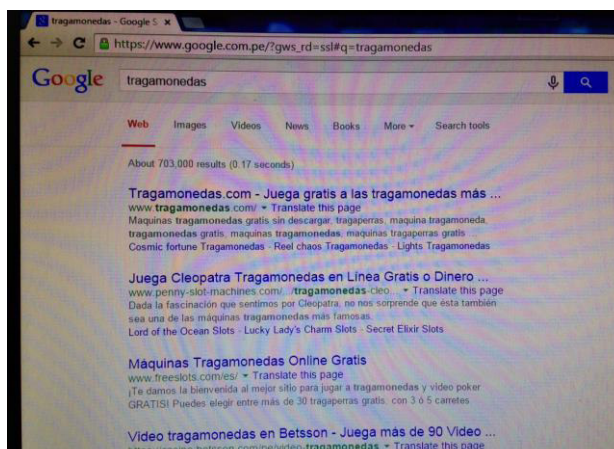


Figura 1: Resultados en Google de la palabra “tragamonedas”. [www.google.com.pe](http://www.google.com.pe)

Otra búsqueda de la palabra “tragamonedas” por el portal Google, en febrero de 2018, nos muestra 3,810,000 (Tres Millones Ochocientos Diez Mil) resultados.

Habiendo ya descrito el escenario real de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, el autor pasará a enfocar los problemas que trae consigo esta nueva realidad en la sociedad peruana.

## 2. Formulación Del Problema.

El problema que se plantea es el siguiente: ***¿El Estado peruano debe regular los juegos de casino y máquinas tragamonedas que se realizan por internet u on line?*** La hipótesis del autor, como se verá más adelante, pretende dar una respuesta a este interrogante.

Sin embargo, antes de entrar a analizar a fondo dicha problemática, es necesario seguir profundizando sobre el entorno que subyace a estos juegos a nivel global y, especialmente, en el Perú.

<sup>6</sup> Búsqueda realizada el 12 de junio de 2015.



## 2.1. La Oferta De Los Juegos En Línea U On Line.

A través de la red o *internet* es posible acceder a diferentes sitios web que ofrecen juegos de azar y apuestas *en línea* u *on line*.

Por ejemplo, desde un iPad o *smarthpohe* (teléfono celular inteligente), se puede acceder al primero de los sitios web que hemos listado anteriormente (***casino.betsonn.com/pe***), el cual ofrece una página muy amigable con diferentes opciones de juego:

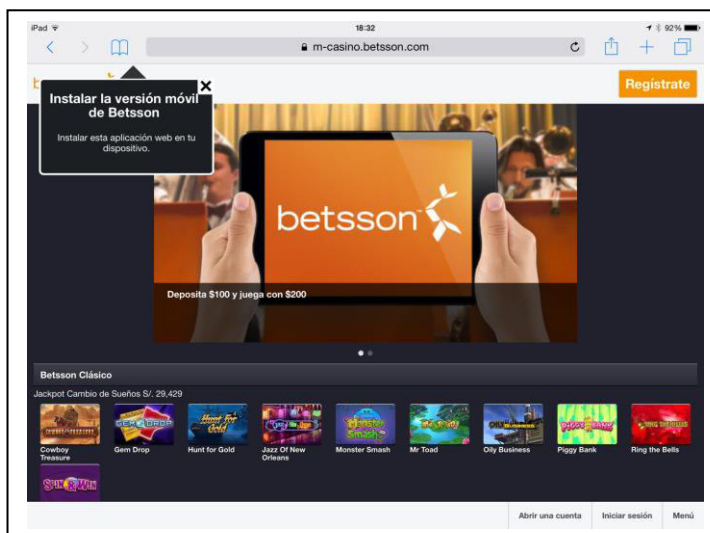


Figura 2: Página electrónica de introducción del Casino Betsson. <https://casino.betsson.com/pe/>

Lo primero que aparece, como se ve en la “Figura 2”, es una promoción que ofrece al usuario la posibilidad de depositar \$ 100.00 (cien dólares americanos) que le permitirá jugar por \$ 200.00 (doscientos dólares americanos), esto es, el doble del dinero destinado por el usuario para su juego.

La página electrónica de Betsson ofrece diferentes clases de juegos de tragamonedas y de casino, entre los cuales se pueden citar:

- **Tragamonedas:** cuando el usuario selecciona el juego, se despliega en la pantalla de la computadora, *tablet* o teléfono celular la máscara correspondiente al juego elegido. Por ejemplo, se ha elegido el tragamonedas llamado “*Gonzo’s Quest*” (Figura 3), el cual trata de un

conquistador español en búsqueda de “El Dorado”. Este juego muestra la figura animada de un soldado español vestido con la armadura de los antiguos conquistadores, mientras que en la “mesa principal” se despliegan las figuras que deberán coincidir entre ellas para obtener los premios.

Al igual que una máquina tragamonedas presencial existe el botón de “Spin” (girar), el cual hace girar dichas figuras. Acompañan al juego sonidos y efectos especiales, y dentro del juego se ofrecen “bonos” que premian al jugador con giros gratis. El Casino también ofrece “juegos de muestra” (sin apuestas de dinero), con el objetivo de generar mayor confianza y familiaridad con un determinado tipo de juego.



Figura 3: Tragamonedas “Gonzo’s Quest” en el casino en línea Betsson.

<https://casino.betsson.com/pe/>

- **Juegos de Mesa o Live Casino (casino en vivo):** el casino en línea Betsson no solo ofrece juegos de máquinas tragamonedas en línea sino también juegos de casino.

Por citar algunos cuantos, se pueden encontrar a los conocidos “Blackjack” de la Figura 4 (cuyo monto mínimo de apuesta es de \$ 0.50, y el máximo de \$ 500), “Roulette” (límites de apuesta entre \$

0.50 - \$ 5,000), “VIP Roulette” (límites de apuesta entre \$ 2 - \$ 100, teniendo la mesa un límite de \$ 50,000), “Ruleta HD” (límite de juego hasta \$ 25,000), entre otros.



**Figura 4: Blackjack en línea, que permite apuesta máxima de \$ 500.00. [www.betssoncom-static.casinomodule.com](http://www.betssoncom-static.casinomodule.com)**

En el Live Casino (así como en la mayoría de los juegos de casino) no existen “juegos de muestra” y, antes de poder realizar cualquier apuesta, el sistema exige llenar una Ficha de Registro con los datos del apostador, tales como: nombres, apellidos, dirección, fecha de nacimiento y número de teléfono celular. El Registro se completa con una clave personal que es enviada por el sistema operativo al número celular del usuario.

Una vez que el usuario se ha registrado debidamente, puede ingresar al casino y realizar sus jugadas con su nombre de usuario y la clave correspondiente. Estas jugadas se hacen con cargo al dinero de las tarjetas de crédito o débito del apostador, y para ello el sistema operativo ofrece las opciones de utilizar tarjetas Visa, Mastercard o también modalidades similares como Neteller o Pagum (Figura 5).

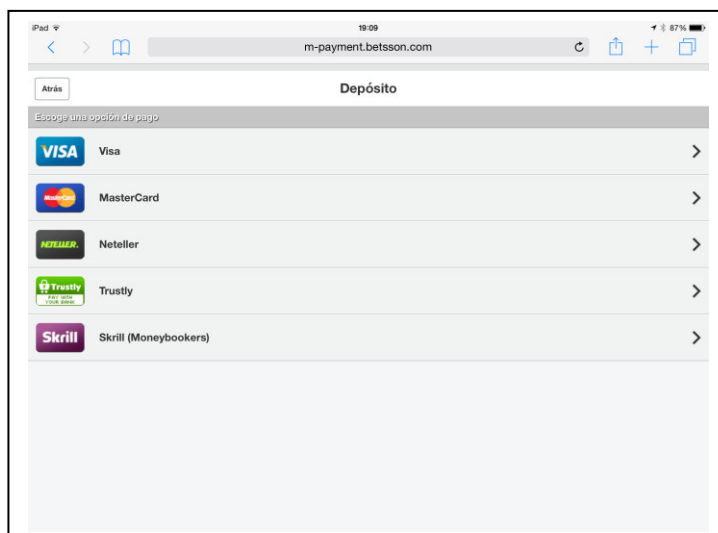


Figura 5: Diferentes opciones para realizar transferencias de dinero en las apuestas electrónicas. [www.m-payment.betsson.com](http://www.m-payment.betsson.com)

- **Póquer:** donde diversos jugadores en línea buscan obtener la mejor combinación de cartas en las diferentes modalidades de este juego. Los jugadores pueden jugar contra la mesa e inscribirse para participar en “torneos” en línea que se realizan desde Las Vegas u otras ciudades. En el lado derecho de la pantalla aparece un banner con el número de jugadores conectados en línea y, es muy común, que este número supere las 8,000 personas durante la mayor parte del día.

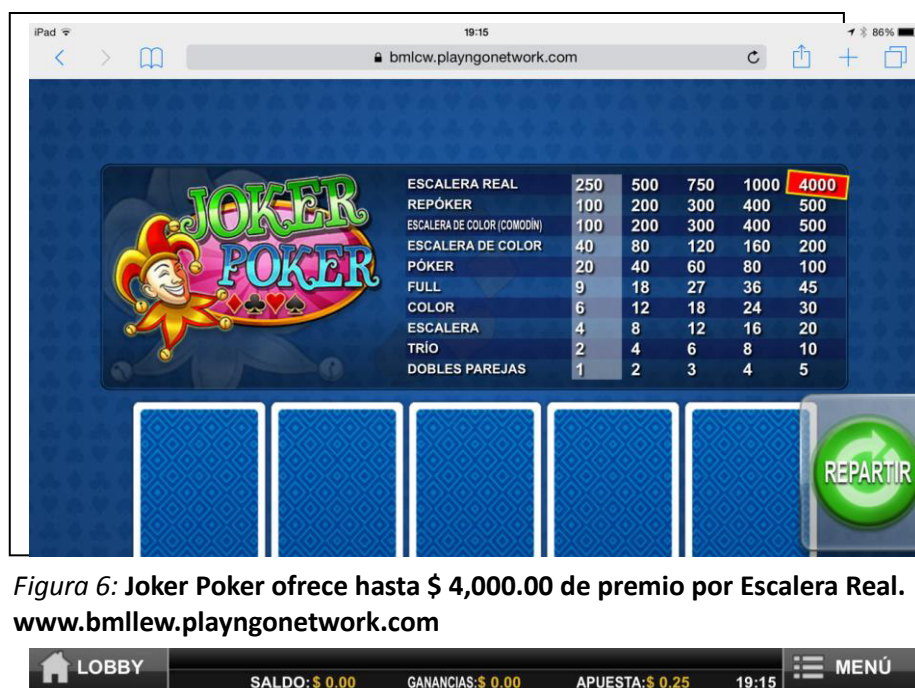


Figura 6: Joker Poker ofrece hasta \$ 4,000.00 de premio por Escalera Real. [www.bmllew.playngonetwork.com](http://www.bmllew.playngonetwork.com)

Un detalle que llamó la atención del autor es que el sitio web Betsson es el único que tiene un dominio de internet con terminal “.pe”, lo que quiere decir que dicho sitio ha sido programado e instalado en el Perú. Sobre la importancia de contar con un dominio de internet del Perú se profundizará más adelante, pero se puede adelantar que ello tiene relación con la naturaleza trasfronteriza de esta actividad y con la lucha contra el juego ilegal.

Conviene analizar otros sitios web para que el lector se pueda familiarizar con la realidad de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Así, la web [www.rubyfortune.com/es/](http://www.rubyfortune.com/es/), de manera similar al sitio web Betsson, ofrece \$ 750.00 (setecientos cincuenta dólares) de “bono” cuando se juega por primera vez desde una tableta o *tablet* (*iPad* u otras).

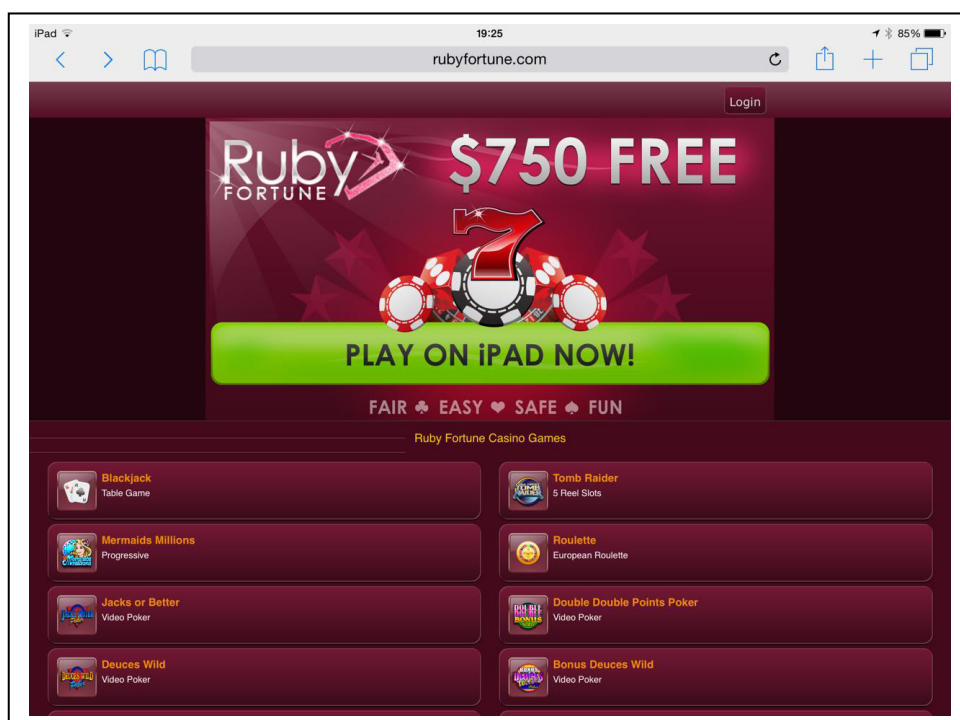


Figura 7: Página de bienvenida del casino en línea Ruby Fortune. [www.rubyfortune.com](http://www.rubyfortune.com)

Para acceder al beneficio del bono de ingreso, así como a las apuestas, es necesario registrarse previamente, ingresando nombres y apellidos, fecha de

nacimiento, correo electrónico, domicilio, identificar el idioma preferido así como la moneda con la que se realizarán las diversas jugadas.

The image shows a mobile registration form for Ruby Fortune. The form is divided into two main sections. The left section contains the following fields: 'First Name', 'Last Name', 'Date of Birth' (with a date picker), 'E-mail', and 'Address'. The right section contains: 'City', 'Country' (set to 'Peru'), 'State / Province' (set to 'Amazonas'), 'Zip / Postal Code', 'Mobile Telephone' (with a '+51' prefix), 'Preferred Language' (set to 'English'), 'Currency' (set to 'USD - US Dollar'), and 'Preferred Username'. The Ruby Fortune logo is visible at the top left, and the URL 'www.mobile2.gameassists.co.uk' is at the top right.

*Figura 8: Ficha de Registro del casino en línea Ruby Fortune. [www.mobile2.gameassists.co.uk](http://www.mobile2.gameassists.co.uk)*

Además, el casino en línea Ruby Fortune ofrece juegos como Baccarat, Blackjack, Ruleta, entre otros. En su web muestra un “Lobby” o página de inicio con los “Juegos Recomendados”, destacándose los tragamonedas “Golden Princess”, “Game of Thrones”, “Jurassic Park”, etc. Una vez que el usuario selecciona el juego, puede optar por el “Juego en Práctica” o “Dinero Real”, y lo mismo ocurre para el Póquer y otros juegos.

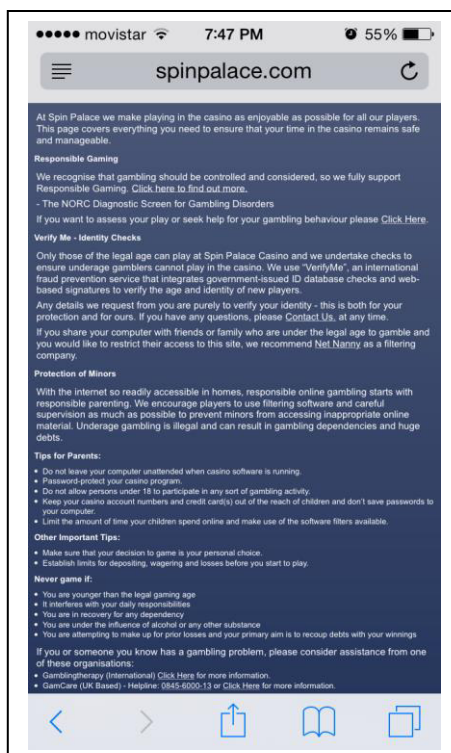
Otro sitio web, denominado [casino.betway.com/es/](http://casino.betway.com/es/), tiene una promoción en la cual regala hasta \$ 1,000 dólares a las personas o clientes nuevos que se registran. El Registro solicita llenar los nombres, apellidos, correo electrónico, etc., pero para acceder al “bono” es necesario –previamente– hacer un depósito en dinero real.

Como último ejemplo de un casino *en línea* u *on line* se recurre al sitio web <http://es.cabaretclub.com/>, el cual ofrece una página no solo en español sino, también, en inglés, francés, alemán, noruego y otros idiomas.

Su página electrónica publica una lista de los últimos “Ganadores”, consignando el país o región desde donde se realizó la jugada ganadora, el monto del premio, el tipo de juego y la fecha. En ningún caso se consignan los nombres y apellidos del “Ganador”. Llama la atención de que, dentro de la relación de premios, ninguno es menor a los 2,500 euros.

La misma página contiene un link sobre “Juego Responsable” donde dicha web señala que *“...los juegos de azar pueden provocar problemas en una minoría de jugadores”*. En lo referente a la “Protección de Menores”, este sitio web *“...aconseja el uso de programas de filtrado para evitar que estos (los menores) tengan acceso a material en línea no adecuado”*.

Culmina dando algunos “Consejos para los Padres” como el no dejar el ordenador desatendido mientras se esté ejecutando el programa de casino, proteger el programa de Casino con contraseña, mantener el número de cuenta del casino/sala de póquer alejado de los niños, entre otras recomendaciones.



**Figura 9: Recomendaciones para el “Juego Responsable” del casino en línea Cabaret Club.**  
[www.spinpalace.com](http://www.spinpalace.com)

Durante la investigación de esta tesis no ha sido posible confirmar la identificación de las empresas que operan los sitios *web* de juegos de casino y máquinas tragamonedas. Por el terminal de algunos casinos se conoce donde fue programada la página *web*, tal como ocurre con el caso de [casino.betsson.com/pe](http://casino.betsson.com/pe) (Perú) y [www.rubyfortune.com/es/](http://www.rubyfortune.com/es/) (España). Pero, en el caso de otros sitios *web*, no ha sido posible corroborar su ubicación ni sede central ya que no cuentan con una dirección de correo electrónico ni tampoco con una dirección física para poder dirigirles una comunicación.

Por otro lado, de una revisión realizada a la estructura y contenido normativo peruano se ha llegado a determinar que NO existe regulación expresa (ni de tipo legal ni reglamentario) sobre los juegos *en línea* u *on line* realizados por medio del internet.



Es decir, a la fecha, la normatividad peruana vigente no tiene alcances ni efectos jurídicos sobre los juegos *en línea* u *on line*.

## **2.2. Preguntas De Investigación.**

El escenario descrito genera el problema central de la presente tesis: ¿El Estado peruano debe intervenir para regular los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas? Esto es, ¿se requiere que la legislación peruana regule los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas?

Otras preguntas de investigación que surgen de inmediato son las siguientes:

- a) ¿Son legales o ilegales los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas que actualmente se realizan en el Perú?
- b) Si el Estado peruano llegase a regular los juegos *en línea* u *on line* a través de títulos habilitantes, ¿cuáles serían las principales características que dicha regulación debería tener para las empresas, para los usuarios y para el Estado?
- c) ¿Qué órgano en el Perú sería la autoridad competente para regular los juegos *en línea* u *on line* de casino y tragamonedas, y cuáles sus principales funciones?
- d) ¿Sería realmente posible impedir o prohibir todos los juegos *en línea* u *on line* dentro del territorio peruano? ¿Cómo controlaría el Estado del Perú a aquellas empresas *en línea* u *on line* que operan desde el exterior sin contar con título habilitante dentro del territorio peruano?

## **3. Formulación De Las Hipótesis.**

La hipótesis principal que se plantea para la presente tesis es la siguiente:

*“El Estado peruano debe regular legalmente los juegos de casino y máquinas tragamonedas que se realizan en línea u on line por internet, otorgando al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo las*

*facultades para otorgar o denegar las correspondientes autorizaciones, modificar o revocar dichas autorizaciones, así como ejercer las funciones de supervisión y sanción sobre las empresas operadoras de dichos juegos”.*

Adicionalmente, con relación a las otras preguntas de investigación se esbozan las siguientes hipótesis:

- a) Todos los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas que actualmente se realizan en el Perú resultan legales ya que no existe un marco regulador para esta actividad dentro del territorio peruano y, consiguientemente, no existe obligación tributaria, administrativa o de otro tipo que las empresas operadoras deban de cumplir con el Estado del Perú.
  
- b) Si el Estado peruano decidiese regular los juegos *en línea* u *online* debería implementarse un modelo o sistema de concesión de títulos habilitantes a favor de las empresas operadoras que soliciten el permiso de operación y cumplan con los requisitos legales. Además, sería necesario la creación e implementación de un sistema tributario para gravar a esta nueva actividad. El modelo regulador también tendría que impulsar políticas para combatir el fraude, esto es, no solo procurar que el juego se desarrolle de una manera transparente sino también combatir el juego ilegal o juego prohibido, es decir, el juego realizado en sitios web que no cuenten con título habilitante. De igual modo, la norma reguladora debería contener disposiciones para proteger a los grupos vulnerables, como es el caso de los menores de edad, a quienes este autor considera debería prohibírseles expresamente la participación en estos juegos.
  
- c) El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo debiese ser la autoridad competente encargada de regular los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas en el Perú debido a su experiencia

en la regulación de juegos presenciales de casino y máquinas tragamonedas. Como tal, dicho Ministerio deberá tener las facultades de otorgar y cancelar los títulos habilitantes de las empresas operadores, así como de ejercer la supervisión de estas actividades, y ejercer las facultades de sanción que pudieran corresponder ante el incumplimiento de las obligaciones.

- d) Sí resultaría posible crear filtros u otros medios técnicos para evitar o impedir que dichos juegos *en línea* u *on line* (con base en el exterior) operen en territorio peruano. En principio, solo las empresas con título habilitante deberían operar en el Perú utilizando un dominio de internet con el terminal “.pe”, por lo que las demás empresas serían ilegales (y el juego que practican sería calificado como *juego prohibido*) y debería procurarse su bloqueo dentro del territorio peruano. Algunos países como China y Estados Unidos han buscado controlar la red o internet, empero, el costo (contable y no contable) que implicaría implementar esta tecnología sería bastante elevado, ya que el internet es un fenómeno social que se emplea de forma ilimitada en todas los aspectos o facetas de la vida humana.

Finamente, conforme a las recomendaciones del Asesor de Tesis, no se incluyen variables para el desarrollo de esta tesis.

#### **4. Objetivos De Investigación.**

##### **4.1. Objetivos Generales.**

- Generar el interés de la ciudadanía y de organismos públicos y privados del Perú, a fin de impulsar una pronta intervención del Estado peruano sobre los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas a través de una política regulatoria. La urgencia de una respuesta del Estado obedece a que dichos juegos, por el vértigo del internet, avanzan a gran velocidad y se expanden cada vez más entre la población peruana, especialmente entre los

más jóvenes, tanto a nivel urbano como rural; sin que exista réplica alguna por parte del Estado.

- Dar a conocer las diferentes reacciones o respuestas de organizaciones internacionales y otros Estados ante el crecimiento de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Así, se estudiarán las diferentes políticas públicas que han adoptado algunos Estados: unos más proteccionistas y otros más liberales. Se hará un contraste entre ellas, se analizarán sus ventajas y desventajas, así como los resultados de dichas políticas (apoyado en datos estadísticos).

#### **4.2. Objetivos Específicos.**

- Poner a consideración de la Universidad y de las autoridades correspondientes, el texto de un proyecto de Ley que regule la actividad de los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas que se realizan en el Perú a través del internet.
- Evaluar si la propuesta normativa debe constituirse como un nuevo cuerpo normativo en el Perú que regule exclusivamente los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas o, en su caso, si debe integrarse como una modificación a las leyes ya vigentes que regulan los casinos y máquinas tragamonedas dentro del territorio del Perú.

### **5. Metodología Aplicada.**

#### **5.1. Tipo De Investigación Y Diseño De Investigación.**

Se trata de una investigación empírico jurídico social, puesto que se requiere la realización de un trabajo de campo (entrevistas), así como la elaboración de un proyecto de Ley. Además, también se requiere conocer cifras y datos estadísticos del Perú y de otros países que ya cuentan con un modelo regulatorio.

En este sentido, se analizarán –por lo menos- 10 páginas web que ofrecen juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, las cuales serán elegidas aleatoriamente.

También se entrevistarán a actores o *stakeholders* que el autor considera importantes:

- (i) A los representantes del Poder Ejecutivo, quienes serían los encargados de fijar o regular la política pública que regule los juegos de casino y máquinas tragamonedas por internet.
- (ii) A los representantes del Poder Legislativo, quienes serían los encargados del debate y aprobación de la Ley que regularía a los juegos de casino y máquinas tragamonedas.
- (iii) A los representantes de los jugadores afectados con conductas adictivas, para conocer su opinión sobre las consecuencias que producen estos juegos y alternativas de solución.
- (iv) A los representantes de las empresas que operan juegos de casino y máquinas tragamonedas en el Perú en su forma presencial, para conocer las ventajas o desventajas –desde el punto de vista del empresario- de una probable regulación de los juegos *en línea* u *on line*.
- (v) A los abogados tributaristas, a fin de conocer las principales características del sistema tributario que gravaría la realización de juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*.

Todo ello sin perjuicio de analizar la legislación comparada de otros países, algunos de los cuales han optado por prohibir los juegos *en línea* u *on line* dentro de su territorio y, otros en cambio, han optado por establecer un modelo regulatorio a través de la concesión de títulos habilitantes.

## **5.2. Unidad De Análisis. Universo Y Selección De Muestra.**

El universo de estudio son todas las páginas web que ofrecen los servicios de juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Como se

explicó anteriormente, no se conoce el número de páginas web del universo de estudio porque no existe la posibilidad material de poder determinarlo, ya que no existe un registro oficial de dichas páginas web y porque –constante o diariamente- aparecen muchas nuevas páginas y, al mismo tiempo, otras páginas web dejan de funcionar o desaparecen de la red.

Es por ello de que, desde el inicio, se han seleccionado a 10 páginas web como parte de una muestra para realizar la presente investigación. Estas páginas son:

1. <https://casino.betsson.com/pe/>
2. [www.casinoonlineperu.com](http://www.casinoonlineperu.com)
3. [www.spinpalace.com/espanol/](http://www.spinpalace.com/espanol/)
4. [www.rubyfortune.com/es/](http://www.rubyfortune.com/es/)
5. <https://casino.betway.com/es/>
6. <http://es.cabaretclub.com/>
7. [www.penny-slot-machines.com/espanol/](http://www.penny-slot-machines.com/espanol/)
8. <http://tragamonedasx.com/juegos-casino-gratis>
9. <https://www.casinoeuro.com/es/video-tragaperras/zeusIII/>
10. [www.onlinecasinosvegas.com](http://www.onlinecasinosvegas.com)

### ***5.3. Técnicas E Instrumentos De Recolección De Datos. Trabajo De Campo.***

Se han procedido a realizar algunas entrevistas a actores involucrados en el tema: funcionarios del Poder Ejecutivo, congresistas de la República, abogados especializados y operadores privados.

Dichas entrevistas se realizaron en la sede del centro laboral del entrevistado y, en algunos casos, en el lugar que el propio entrevistado lo solicitase.

De igual manera, se procedió a revisar la legislación comparada de países que ya cuentan con normas regulatorias para esta actividad, así como a revisar sus estadísticas.

Y, además, se solicitó información oficial al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través de su Portal de Transparencia (Ley 27806).

## **CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN**

### **1. Las Externalidades De Los Juegos En Línea U On Line Y Su Incidencia En La Sociedad Peruana.**

Se ha hablado anteriormente de algunas externalidades negativas de los juegos de azar *en línea* u *on line*. Pero, estos mismos juegos también pueden presentar externalidades positivas que podrían justificar su regulación, antes que su prohibición. En ambos casos, ya sea que se trate de las externalidades positivas o negativas, estas no vienen siendo tratadas por el Estado peruano ni por ninguna norma legal.

#### **1.1. Las Conductas Adictivas.**

Por ejemplo, se puede empezar señalando que el abuso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas tiene una incidencia directa sobre la salud de los jugadores. Es por ello de que el Congreso de la República del Perú dictó la Ley 29907 para la prevención y el tratamiento de la ludopatía en los juegos de casino y máquinas tragamonedas, pero sin abarcar a los juegos *en línea* u *on line*. No debe perderse de vista que el mismo riesgo que conllevan los casinos y máquinas tragamonedas en salones presenciales también se traslada a las apuestas *en línea* u *on line* y, consiguientemente, es necesaria una tesis de investigación como la presente a fin de determinar los efectos que podría generar el abuso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* sobre los jugadores, así como las acciones a tomar ante esta realidad.

Abundando en el tema, el artículo 7 de la Constitución Política establece el derecho de toda persona a la protección de su salud, derecho que no solo debe entenderse de manera restringida para las salas de juegos de casino y



máquinas tragamonedas que se establezcan dentro del territorio peruano, sino también para las empresas que operan juegos *en línea* u *on line*.

De acuerdo con información oficial del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, hasta el año 2011 existían en nuestro país 265 empresas autorizadas que operaban 688 salas tragamonedas y 12 casinos<sup>7</sup>. Luego, por información obtenida a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>8</sup> se conoce que, a febrero de 2018, se encuentran autorizadas 728 salas de juego de máquinas tragamonedas y 18 salas de juegos de casino, lo cual permite concluir que esta actividad económica sigue creciendo en el Perú. Lo más grave y preocupante es que no se tiene conocimiento de cuántas empresas en el Perú operan juegos *en línea* u *on line* de casinos y máquinas tragamonedas, siendo el caso que –como ya se ha expuesto- el riesgo de la ludopatía se encuentra también presente en este tipo de juegos.

### **1.2. Los Ingresos Económicos Que Generan Los Juegos En Línea U On Line.**

Un segundo punto que justifica la presente investigación es el tema de la recaudación de impuestos derivada de esta actividad. La recaudación de recursos económicos a favor del Estado constituiría una *externalidad positiva* de los juegos de azar, lo cual abona a favor de la tesis de una política regulatoria del Estado (y no la prohibición de estos juegos). Gracias a las autorizaciones que otorgaría el MINCETUR<sup>9</sup> a las empresas que operarían juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, la SUNAT<sup>10</sup> podría realizar su función fiscalizadora y recaudadora de impuestos. Pero, hasta el momento, ningún organismo peruano sabe cuánto es el monto que se viene apostando a través de los juegos de azar por internet y,

---

<sup>7</sup> Dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo recaído en el proyecto de Ley 650/2011-CR, que propone la Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas, [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

<sup>8</sup> Se adjunta como Anexo 1 la Carta N° 057-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 27806 con su Memorandum Electrónico Adjunto N° 242-2018-MINCETUR/VMT/DGJCMT.

<sup>9</sup> Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

<sup>10</sup> Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

consiguientemente, tampoco se tiene conocimiento de cuánta sería la cantidad de impuestos que se está dejando de recaudar.

Solo en el año 2010 la Administración Tributaria había recaudado S/. 187 millones de Nuevos Soles por el desarrollo de estas actividades en las salas de juegos presenciales, y se esperaba que para el cierre del año 2013 la recaudación superase los S/. 400 millones, luego de la implementación del “Sistema Unificado de Control en Tiempo Real” (SUCTR)<sup>11</sup>. Para el periodo tributario 2014, funcionarios del MINCETUR ya confirmaban que la recaudación había superado los S/. 300 millones de Nuevos Soles<sup>12</sup>.

De llegarse a determinar a través de la presente investigación que sí es necesaria la intervención del Estado para regular los juegos de azar de casinos y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, se estaría procediendo a proponer un proyecto de Ley para legislar este tipo de juegos, lo cual ayudaría a incrementar los niveles de recaudación tributaria del Estado, permitiéndole a nuestro Estado destinar los nuevos recursos recaudados hacia otros sectores más necesitados.

### **1.3. El Fraude En Los Juegos.**

Un tercer tema que justifica la presente tesis de investigación está en la protección de los intereses y derechos individuales del propio consumidor, evitando el fraude, ya que –por la forma en la que operan los juegos *en línea* u *on line*- no existe la certeza de que los ganadores cobren siempre sus premios. Como se había explicado anteriormente, el consumidor no tiene la certeza en qué país está operando la empresa que le ofrece los juegos *en*

---

<sup>11</sup>Dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, recaído en los proyectos de Ley 398/2011-CR y 423/2011-PE, que modifican la Primera Disposición Final de la Ley 27796, Ley que modifica los artículos de la Ley 27153, que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

<sup>12</sup><http://www.sectorgambling.com/2015/05/14/el-impuesto-de-juego-online-rondaria-el-15-y-el-20/>  
<http://gamesmagazine.biz/regulaciones/nota/san-romn-el-proyecto-de-ley-del-online-para-per-est-muy-avanzado>

*línea* u *on line*, tampoco se conoce la razón social ni su domicilio físico. No existe posibilidad de comunicarse por correo electrónico u otro medio con el operador y, tampoco existe un Registro Oficial que certifique la legalidad o el grado de confianza de una página web de juegos de casino y máquinas tragamonedas.

En estas circunstancias se hace más evidente el alto riesgo que existe para el jugador de ser engañado por la empresa que opera estos juegos *en línea* u *on line*, no existiendo procedimiento alguno para poder reclamar por el servicio ni para cobrar las apuestas ganadas, sin dejar de mencionar que estos juegos *en línea* u *on line* también conllevan otros riesgos para el jugador, como la probable clonación de tarjetas, suplantación de identidades y otro tipo de estafas que se realizan a través de medios electrónicos.

#### **1.4. Los Grupos Vulnerables.**

Se ha hecho referencia, anteriormente, a uno de los grupos vulnerables que está constituido por la población ludópata. Pero también existen otros grupos vulnerables ante estos juegos como son los menores de edad, quienes tienen libre acceso al internet desde sus casas y que podrían acceder a este tipo de juegos generando consecuencias para su salud y, también, problemas económicos a sus padres en caso de un mal uso de las tarjetas de crédito.

Actualmente los menores de edad no tienen ninguna restricción a estos juegos y, por el contrario, tienen libertad para acceder a los mismos desde cualquier dispositivo con internet.

Este autor considera que, mientras más protegidos estén los menores respecto de estos juegos, mayor será la esperanza de contar con una juventud saludable y con una mayor cantidad de población económicamente activa.

### **1.5. El Rol Del Estado.**

En el transcurso de esta tesis de investigación también se ha tenido la oportunidad de recoger opiniones de algunos operadores de casino y máquinas tragamonedas en el Perú quienes -mayoritariamente- mostraron su disconformidad por la inacción del Estado ante el fenómeno *en línea* u *on line*. De dichas entrevistas surgió también la necesidad de estudiar el trato que el Estado peruano tiene con las empresas operadoras de casino y máquinas tragamonedas “presenciales” (modelo regulador), y compararlas con el trato (o “no trato”) que tiene el Estado peruano frente a las empresas *en línea* u *on line* que son “no presenciales”.

Se sabe que el Estado peruano, a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, se encarga de otorgar, denegar o revocar las autorizaciones expresas para los operadores de los juegos de casino y máquinas tragamonedas presenciales, lo cual implica la presentación de una solicitud por parte del operador privado interesado, el trámite o procedimiento de dicha solicitud conforme al TUPA<sup>13</sup> de dicho Ministerio, y la resolución que resuelva la petición. Reflexionando sobre este trámite surgen algunas preguntas que también se pretenderán desarrollar durante la investigación:

- Si las empresas que operan juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* no están reguladas y no requieren autorización del MINCETUR para funcionar, ¿existe un tratamiento diferenciado o discriminador entre estas empresas *on line* y las empresas *off line* que sí requieren autorización del MINCETUR?
- ¿Se vulnera aquí el derecho a la igualdad?
- ¿Se deben exigir las mismas condiciones y requisitos de autorización y funcionamiento a las empresas *on line* y a las empresas *off line*?
- En caso de que se requieran condiciones y requisitos diferenciados, ¿cuáles serían esas condiciones especiales?

---

<sup>13</sup> Texto Único de Procedimientos Administrativos.

No existen estudios respecto a estos temas relevantes de la presente investigación, lo cual conlleva a que el presente trabajo deba de ser un estudio analítico de las normas vigentes, así como también un trabajo de campo para conocer las opiniones de los actores involucrados (*stakeholders*) y la recolección de información estadística del Perú y de otros países donde ya se vienen regulando los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*.

## **2. Bases Jurídicas Que Desarrollan El Enfoque Social Aplicado.**

En este punto lo que corresponde es sentar las bases del marco jurídico que resultaría aplicable para la presente investigación.

### **2.1. Sociedad De La Información Y Contratos Informáticos.**

Es común señalar que la sociedad de estos tiempos se caracteriza por la aparición de nuevas tecnologías en los distintos campos en los que se desenvuelve el ser humano: político, educativo, social, religioso, cultural, etc. Dichas tecnologías (internet, *smarthpones*, nubes o *clouds*, *streaming* y muchas otras más) han ayudado a expandir los horizontes de la información y del conocimiento humano y; con justa razón, es que a esta sociedad se la ha bautizado con el nombre de Sociedad de la Información.

Como bien concuerdan muchos autores, la nueva tecnología no es lo más trascendente ni lo más característico de la Sociedad de la Información porque “nueva tecnología” también existió, por ejemplo, con la invención del hierro (dando origen a la “Edad del Hierro) o con la utilización de maquinaria especializada durante la llamada revolución industrial. Lo que mejor describe a la Sociedad de la Información es la relación o vinculación que tienen estas nuevas tecnologías con la información y el conocimiento. Y, en este contexto, a la presente tesis le interesa la relación entre la ciencia del Derecho y algunas de esas nuevas tecnologías, como es el caso del internet y los juegos de casino y máquinas tragamonedas que se realizan a través de dicha red.

Antes de seguir profundizando en el tema específico de la tesis, corresponde hacer un recuento sobre la evolución de algunos conceptos básicos en esta Sociedad de la Información, lo que permitirá aterrizar –finalmente- en las definiciones de contratos informáticos y contratos electrónicos; conceptos que son la base para establecer la relación entre empresa operadora –jugador.

Así, en una línea imaginaria de tiempo, se puede recordar que en la década de los ochenta -del pasado siglo XX- la Informática comenzaba a plantear los primeros retos al Derecho, ya que aparecía la necesidad de celebrar contratos que tuvieran por objeto productos o servicios informáticos (equipos de cómputo, software, etc.). Madrid Parra recuerda que *“el nuevo objeto del contrato hacía que éste tuviese que revestir peculiaridades propias. Surgieron así los denominados contratos informáticos, es decir, aquellos que tienen por objeto bienes o servicios informáticos.”*<sup>14</sup>

El mismo autor es claro al señalar que, cuando en la contratación se hace referencia a su objeto (productos y servicios informáticos) se está ante la presencia de los contratos informáticos. En estos contratos informáticos no se toma en cuenta la forma de celebración o constancia del contrato, sino su objeto.

En cambio, cuando en la contratación se emplean medios electrónicos o telemáticos -cualquiera sea su objeto- se está ante la presencia de los contratos electrónicos, que es el siguiente tema que se va a tratar.

## **2.2. Aproximación A Los Contratos Electrónicos.**

Como ya se había adelantado, los contratos electrónicos son aquellos que se perfeccionan utilizando medios electrónicos. Madrid Parra refiere que el concepto de contrato electrónico resulta *“...aplicable a todo aquél que para*

---

<sup>14</sup> MADRID PARRA, Agustín. “Contratos electrónicos y contratos informáticos”. En: *Revista de Contratación Electrónica*, Número 111, Editorial EDICIP, España, enero 2011, p. 8.

*su perfección, esto es, para la emisión del consentimiento, se utiliza cualquier medio electrónico o telemático.”<sup>15</sup>.*

Esto quiere decir que si un contrato cuyo objeto sea de naturaleza informática y que al mismo tiempo sea celebrado por medio electrónico recibirá, entonces, la doble calificación: informático por el objeto y electrónico por el medio.

Interesante resulta la anotación del mencionado autor cuando recuerda que el *íter* contractual no llega a incluir actividades publicitarias, de difusión o distribución; lo que permite concluir que no existe diferencia con lo que ocurre en el comercio tradicional: esto es, no toda actividad comercial (como la publicidad) termina necesariamente en la perfección de un contrato.

Pionero en la contratación electrónica ha sido el sector financiero a través de las transferencias electrónicas de fondos (B2B o *business to business*). También la contratación electrónica en los mercados de valores.

Con el auge del internet y la masificación del comercio electrónico los propios consumidores han empezado a celebrar contratos electrónicos, ya sea con los propios empresarios (B2C o *business to consumers*) o entre ellos mismos (C2C o *consumer to consumer*).

Más adelante se abundará en la formación y perfeccionamiento de la contratación electrónica, así como también se discutirá si la estructura clásica del derecho contractual soporta a esta nueva forma de contratación.

### **2.3. Marco Normativo Internacional De La Contratación Electrónica.**

En el año 1996 CNUDMI/UNCITRAL<sup>16</sup> anunció la Ley Modelo de la CNUDMI/UNCITRAL sobre Comercio Electrónico. Esta herramienta es un modelo de ley que se puso a disposición de los Estados que aspiraban tener

---

<sup>15</sup> MADRID PARRA, Agustín. Ob. cit., p. 10.

<sup>16</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

un marco regulatorio sobre la materia. Entre los principales aportes de esta Ley Modelo destaca que la misma sentó las bases de los Principios de la contratación electrónica, y dio pautas para el perfeccionamiento de este tipo de contratos así como el reconocimiento de la firma electrónica (temas que se irán desarrollando paulatinamente).

Posteriormente, en el año 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales, la cual entró en vigor el 01 de marzo de 2013, y cuyo objeto principal es establecer una equivalencia entre la forma electrónica y la forma escrita. El Perú no ha firmado, ni menos ratificado, esta Convención. En la región, esta Convención viene siendo aplicada de manera vinculante -únicamente- por Honduras y República Dominicana.

En todo caso, la Convención sobre la Utilización de las Comunicaciones Electrónicas en los Contratos Internacionales viene a constituirse en el primer instrumento internacional mandatorio para aquellos países que han optado suscribir y ratificar dicha Convención.

#### **2.4. Los Principios De La Contratación Electrónica.**

Se había dicho que uno de los principales aportes de la Ley Modelo de la CNUDMI/UNCITRAL era haber sentado los principios de la contratación electrónica; los cuales han sido mayoritariamente aceptados por la dogmática especializada. Madrid Parra<sup>17</sup> los ha clasificado en dos sub-grupos: (i) Principios Generales y (ii) Principios Específicos. Estos principios son los siguientes:

##### ***Principios Generales.***

**2.4.1. Principio De La Autonomía De La Voluntad.** Significa que no es necesaria la existencia de una norma habilitante para que se puedan

---

<sup>17</sup> MADRID PARRA, Agustín. Ob. cit., p. 19.



utilizar medios electrónicos al momento de realizar una contratación. Las partes son libres de elegir el medio a contratar, así como también libres de determinar los términos o condiciones en que van a utilizar los medios electrónicos para contratar.

**2.4.2. Principio De Libertad De Forma.** También es otro de los principios generales y conlleva a que las partes se obligan en cualquier forma en que deseen hacerlo. Ello implica, entonces, que los medios electrónicos puedan utilizarse para manifestar el consentimiento y perfeccionar el contrato.

**2.4.3. Principio De La Buena Fe.** Este es el tercer y último de los principios generales. La teoría contractual clásica dice que las partes contratan sobre la base de la mutua y recíproca confianza, lo cual también es aplicable a los contratos electrónicos.

Será muy importante para el legislador tomar en cuenta este principio ya que -al momento de regular los contratos- fácilmente se cae en el usual error de adoptar medidas preventivas para evitar los fraudes o daños, lo cual podría ser materia de estudio del Derecho Penal pero no del Derecho Contractual.

#### ***Principios Específicos.***

**2.4.4. Principio De No Discriminación.** Por el cual no debe existir discriminación negativa o rechazo a la posibilidad de celebrar negocios jurídicos a través de medios electrónicos. De ello se colige que un negocio jurídico celebrado a través de medios electrónicos no puede ser valorado en menor condición jurídica que el negocio jurídico celebrado de la forma tradicional.

Al respecto, el artículo 5 de la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico señala:

*“No se negarán efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a la información por la sola razón de que esté en forma de mensaje de datos.”*

**2.4.5. Principio De Equivalencia Funcional.** Por este principio se determina que un soporte electrónico cumple las mismas funciones que algunos requisitos básicos exigidos por la normativa clásica en los contratos tradicionales. Entre tales exigencias tradicionales están, básicamente, el escrito, la firma y el original (del documento); los cuales se analizarán –individualmente- a continuación.

Con relación al “escrito”, el artículo 6 inciso 1) de la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico señala lo siguiente:

*“Artículo 6.- Escrito.  
Cuando la ley requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos si la información que éste contiene es accesible para su ulterior consulta.  
...”*

Nótese que la Ley Modelo considera que el mensaje de datos pueda ser revisado o ser accesible para una ulterior consulta, y con ello se cumple el principio de equivalencia funcional.

Respecto a la “firma”, el artículo 7 de la misma Ley Modelo establece:

*“Artículo 7.- Firma.  
Cuando la ley requiera la firma de una persona, ese requisito quedará satisfecho en relación con un mensaje de datos:  
a) Si se utiliza un método para identificar a esa persona y para indicar que esa persona aprueba la información que figura en el mensaje de datos; y  
b) Si ese método es tan fiable como sea apropiado para los fines para los que se generó o comunicó el mensaje de datos, a la luz de todas las circunstancias del caso, incluido cualquier acuerdo pertinente.  
...”*

La identificación de la persona que firma electrónicamente, así como la fiabilidad del vínculo entre esa persona y la información contenida en el mensaje electrónico, son suficientes para que opere la equivalencia funcional en el caso de la firma.

Viviana Sarria distingue entre firma electrónica y firma digital. Señala que firma electrónica se refiere “...al identificador que va adosado (“*atachado*”) o lógicamente asociado a un mensaje electrónico, documento o datos...Un ejemplo de firma electrónica es el nombre tipeado al final de un mensaje de correo electrónico...”<sup>18</sup>.

Mientras que para la misma autora, la firma digital “*puede ser definida como una firma electrónica realizada mediante la transformación de un registro electrónico utilizando criptosistemas asimétricos y función hash, de modo que la persona que tiene el mensaje de origen y la clave pública del signatario puede determinar si la transformación se efectuó por medio de la clave privada que se corresponde con la clave pública que él tiene, y si el mensaje original fue alterado desde que se hizo la transformación.*”<sup>19 20 21</sup>.

Por último, con relación al “original”, el artículo 8 de la Ley Modelo prevé lo siguiente:

*“Artículo 8.- Original.  
Cuando la ley requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos:*

---

<sup>18</sup> VIVIANA SARRA, Andrea. *Comercio electrónico y derecho*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 389.

<sup>19</sup> VIVIANA SARRA, Andrea. Ob. cit., p. 389.

<sup>20</sup> Criptosistema es un procedimiento por el cual un emisor remite información a otra persona (receptor) a través de técnicas criptográficas. El receptor, con una llave o clave, transforma ese mensaje en un texto.

<sup>21</sup> Una *función hash* es una función resumen que, aplicado a la criptología, permite reducir los datos de la información y evitar los ataques que procuran vulnerar el sistema.

- a) *Si existe alguna garantía fidedigna de que se ha conservado la integridad de la información a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;*
- b) *De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona a la que se deba presentar.*
- ...”

El original de un mensaje de datos, entonces, aplica cuando hay garantía suficiente que se ha conservado en su integridad desde que se generó por primera vez.

En síntesis, bien se puede aseverar que la firma electrónica es equivalente a la firma autógrafa mientras que el documento escrito es equivalente al mensaje de datos.

**2.4.6. Principio De Neutralidad Tecnológica.** La Ley Modelo sobre Comercio Electrónico contempla las tecnologías de la información y comunicación que existían en 1996. Pero, también se incluye el criterio de la analogía para que puedan incluirse otros desarrollos tecnológicos.

Lo que se pretende con este principio es abarcar no solo la tecnología existente en el momento en que se formulan las disposiciones legales, sino también las tecnologías futuras, sin necesidad de tener que modificar la norma en un horizonte cronológico razonable.

Ovidio Salgueiro es preciso al manifestar que *“la neutralidad tecnológica implica no favorecer unas tecnologías sobre otras ya que los estándares en esta materia deben ser impuestos por el mercado y no por ley”*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> OVIDIO SALGUEIRO, José. “Contratación Electrónica”. En: *THEMIS – Revista de Derecho*, N° 44, Editorial Themis – Revista de Derecho, Lima-Perú, 2014, p. 257.

**2.4.7. Principio De Inalteración Del Derecho Preexistente De Obligaciones Y Contratos Privados.** Esto quiere decir que la contratación electrónica es un nuevo soporte y medio de transmisión de voluntades negociales, pero no un nuevo derecho regulador de las mismas. Carrasco Salazar señalaba que “...el objetivo es adaptar las nuevas normas sobre los aspectos electrónicos de las relaciones negociales sin alterar el derecho aplicable a dichas relaciones con independencia del soporte en el que son contraídas.”<sup>23</sup>.

**2.4.8. Principio De Regulación Mínima.** Establece la conveniencia de evitar que el comercio se regule en exceso, porque se pondría en peligro la aparición de los nuevos negocios en Internet. Un exceso de regulación daría lugar a que la ley se convierta en una barrera para el comercio electrónico.

Hasta aquí se ha hecho una revisión de los principios que regulan la contratación electrónica, y que servirán de marco para -más adelante- incidir en el negocio jurídico de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, ya que -por definición del artículo 1942 y siguientes del Código Civil peruano, el juego y la apuesta son tipos de contratos que están comprendidos en el Título XIII de la Sección Segunda (Contratos Nominados) del Libro VII (Fuente de las Obligaciones) del Código Civil.

## **2.5. Derecho Y Estado Ante La Realidad Del Internet.**

El surgimiento del internet ha planteado un nuevo reto al Derecho Público. Esto es, ¿la realidad del internet será suficiente para autorregularse sin la presencia del Estado? ¿o de todos modos el Estado debe regular al internet?

---

<sup>23</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. “Sistema de contratación por medios electrónicos y el perfeccionamiento contractual”. En: *VOX JURIS*, Volumen 29, N° 1, Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, Lima, Perú, 2015, p. 94.

Rodríguez Puerto recuerda que, con ocasión del nacimiento del internet a principios de los años noventa del siglo pasado, muchos autores como David R. Johnson y David G. Post consideraban que el denominado ciberespacio era absolutamente independiente y -según el punto de vista liberal de estos pensadores- *“...Internet sería un nuevo mundo en el que las limitaciones y reglas del “mundo físico” no existirían...en consecuencia, la normatividad de la Red debía venir de la mano de la autorregulación de sus usuarios”*<sup>24</sup>

Para Rodríguez Puerto, dicha posición liberal era bastante ingenua porque si bien es cierto que *“...la arquitectura inicial de la Red favorecía la difusión libre de la información...se trataba de un diseño que podía ser modificado para permitir un mayor grado de intervención reguladora.”*<sup>25</sup>. Con esta posición dogmática, ya se puede ir respondiendo a alguna de las preguntas de la presente investigación: la red o el internet sí se puede controlar o regular. Esto es, sí se puede evitar que las páginas web de los juegos de casino y máquinas tragamonedas que operan desde el exterior “ingresen” al Perú. Pero, cabe la pena adelantar, el costo (y no necesariamente este autor se refiere a los costos económicos) podría ser muy alto.

En este punto, Rodríguez Puerto ya va adelantando su posición indicando que *“...la situación de Internet ante el derecho no es distinta de la que se produce en otras realidades transnacionales que plantean retos a las regulaciones estatales, tales como la investigación científica o los riesgos medioambientales.”*<sup>26</sup>. Y, en esa misma línea, el autor al que se hace referencia también considera que es más correcto hablar de la regulación de las diversas actividades realizadas mediante esta tecnología digital, antes que hablar de una regulación de Internet como tal.

Ello se explica porque, a través del internet, se pueden realizar diferentes actividades como compras en línea, pagar deudas a los bancos, pagar

---

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. “Internet: ¿hacia un nuevo concepto de lo público”. En: *Persona y Derecho*, N° 72, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, España, 2015, p. 134.

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. Ob. cit., p. 135.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. Ob. cit., p. 135.

declaraciones juradas de impuestos, etc. Entonces, y concordando con el pensamiento de Rodríguez Puerto, lo más conveniente para este trabajo de investigación sería debatir la regulación de los juegos en línea<sup>27</sup> por internet (que es una actividad específica), antes que pretender analizar la regulación total del internet.

Así, dependiendo de la cuestión jurídica afectada por el internet, algunas cuestiones podrán ser atendidas por la legislación estatal, algunas otras requerirán cooperación internacional, y en otros casos deberán ser solucionadas mediante instrumentos ajenos a la intervención de los Estados.

Pero aún subsiste la pregunta de cómo debe afrontar el Derecho Público la realidad transnacional del internet. Y, sobre el particular, José Esteve (citado por Rodríguez Puerto) tiene una interesante posición cuando señala que *“...el Estado se halla actualmente desbordado por el desarrollo tecnológico del que Internet es un ejemplo. Ante esta situación, la autorregulación resulta imprescindible, pero no puede ser entendida ya como una actividad meramente privada.”*<sup>28</sup>

Agrega Esteve que la noción de lo público ya no se adscribe a determinados sujetos sino a estructuras organizativas y procedimientos que garanticen los intereses públicos en juego. Así, *“...si en la autorregulación realizada por entes privados se protegen intereses públicos y se actúa según la objetividad y racionalidad propias de lo público, en realidad no estamos ante un comportamiento meramente privado.”*<sup>29</sup>

Sobre la reacción del Derecho ante el internet hasta ahora se ha revisado la corriente *ciberlibertaria*, así como también una posición innovadora e intermedia como la de Esteve (donde lo importante no son los sujetos de la relación, sino el problema, la estructura organizacional y los procedimientos),

---

<sup>27</sup> Específicamente los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

<sup>28</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. Ob. cit., p. 140.

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. Ob. cit. p. 140.

la cual admite una regulación de los intereses públicos realizada solamente por sujetos privados.

Pero hay que precisar que también existe una corriente estatalista.

El teórico norteamericano Cass R. Sunstein, citado por Rodríguez Puerto, aboga por el mayor papel controlador del Estado en la evolución de los protocolos de internet. Sunstein piensa que *“...dejar la regulación en manos de las decisiones del consumidor individual puede ser peligroso. Este tenderá a escoger solo las páginas que coinciden con sus gustos y desdeñará acudir a otras fuentes informativas. A partir de estas orientaciones del mercado, los proveedores se dedicarán a satisfacer sólo esas demandas, y el pluralismo acabará desapareciendo de internet...”*<sup>30</sup>.

Finalmente, Rodríguez Puerto no llega a dar una respuesta definitiva acerca del rol del Estado y del Derecho frente al internet. Pero sí reconoce que la característica principal del internet es su *complejidad*, lo cual imposibilita un modelo normativo unitario y exclusivista. Por ello, plantea que solo el equilibrio entre el espacio público homogéneo y las instancias privadas *“...podrá solucionar eficazmente las demandas reguladoras que esta realidad comunicativa plantea.”*<sup>31</sup>.

Con esta base teórica, que brinda diferentes ideas de cómo debe reaccionar el Derecho ante esta realidad del internet, se retornará nuevamente a la contratación electrónica y sus particularidades.

## **2.6. Profundizando En El Concepto De La Contratación Electrónica.**

Se había indicado que la contratación electrónica es aquella que se realiza a través de medios electrónicos o telemáticos. También queda claro que los juegos de casino y máquinas tragamonedas vendrían a ser una sub-especie de la contratación electrónica, tanto más, el juego y las y apuestas están

---

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. Ob. cit. p. 143.

<sup>31</sup> RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel. Ob. cit. p. 148.



reguladas por el Código Civil del Perú dentro del Libro de Fuentes de las Obligaciones.

Ahora, de una manera sencilla y fácil de entender, el peruano Carrasco Salazar señala que las contrataciones por medios electrónicos consisten “...en el cambio de la firma manuscrita por la firma digital”<sup>32</sup>. Añade el mismo autor, de manera enfática, que la legislación civil concerniente a los contratos permite adaptarse a las tecnologías electrónicas digitales.

El mismo Carrasco Salazar amplía su concepto y detalla que “...la expresión “contratación electrónica” no es una categoría de contrato en sentido técnico jurídico, de contrato con causa específica o que verse sobre objetos relacionados con la informática, sino que se trata de un concepto más amplio. Con el término “contrato electrónico” o “contrato celebrado por vía electrónica” se hace referencia a aquellos contratos que, con independencia de su naturaleza jurídica e irrelevancia de sus objetos -bienes y derechos- se celebran sustituyendo el lenguaje oral y escrito que preside la contratación privada tradicional por el lenguaje electrónico.”<sup>33</sup>

El también peruano Soto Coaguila dice que “...la masificación de internet ha generado el llamado comercio electrónico; sin embargo, para que las personas puedan adquirir o intercambiar los bienes y servicios que se ofrecen a través de internet, se requiere de un instrumento jurídico: el contrato privado.”<sup>34</sup>.

Viviana Sarra refiere que “...comercio electrónico es un concepto amplio que involucra cualquier transacción comercial efectuada por medios electrónicos, es decir que incluiría medios tales como el fax, el télex, el teléfono, los EDI (electronic data interchange) e Internet...”<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. Ob. cit., p. 86.

<sup>33</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. Ob. cit., p. 86.

<sup>34</sup> SOTO COAGUILA, Carlos. “La contratación electrónica: los supuestos “contratos informáticos” y los contratos celebrados a través de medios electrónicos.”. En: *Derecho PUCP*, N° 55, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-Perú, 2013, p. 198.

<sup>35</sup> VIVIANA SARRA, Andrea. Op. cit, p. 279.

Queda claro que el ámbito conceptual de la contratación electrónica trasciende por el medio que es utilizado en la contratación, y no en su objeto. Con esa premisa, se pasará a explicar la tipología, elementos y demás características de la contratación electrónica.

## **2.7. Tipología Y Cláusulas Generales De Contratación Electrónica.**

Carrasco Salazar considera hasta dos (2) tipos de contrato:

- a) *Contratos tipo: "...es un acuerdo de voluntades en cuya virtud las partes predisponen las cláusulas de futuros contratos, que se celebrarán masivamente al celebrar el contrato tipo, los contratantes adoptan un modelo o formulario, por lo general impreso, destinado a ser reproducido sin alteraciones importantes o incluso tal cual, sin alteración de ninguna especie, en múltiples casos posteriores, que equivaldrán, cada uno, a un contrato pre redactado."*<sup>36</sup>

Sobre el particular, se considera que estos contratos tipo están casi extinguidos. Este tipo de contratos involucraría que una entidad especializada sea la encargada de elaborar y publicar este tipo de contratos (una cámara de comercio, por ejemplo), y que el proveedor de un bien o servicio, como también un determinado segmento del mercado, adopte este modelo de contrato.

- b) *Contratos de adhesión: "...es aquel cuyas cláusulas son dictadas o redactadas por una sola de las partes. La otra se limita a aceptarlas en bloque, adhiriéndose a ellas."*<sup>37</sup>

Los contratos de adhesión son bastante comunes en estos tiempos y se emplean -mayoritariamente- para ofrecer servicios. Parte importante de un contrato de adhesión son las *cláusulas generales de*

---

<sup>36</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. Ob. cit. p. 89.

<sup>37</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. Ob. cit. p. 89.

*contratación (CGC) y, sobre ellas, Gómez Valenzuela<sup>38</sup> habló durante su participación en la Conferencia Ibérica de Sistemas y Tecnología de la Información definiéndolas como aquellas cláusulas que son redactadas por el empresario para utilizarlas en todos los contratos que vaya a realizar con sus clientes. Agrega que “...las CGC prevén todos los aspectos de la relación jurídica, con ello se facilita la perfección de un gran número de contratos en poco tiempo y con unos medios personales muy reducidos, lo que minimiza costes y permite ofrecer productos o servicios más baratos.”*

En el entendido que las contrataciones generales de contratación son predisuestas por una de las partes de la relación jurídica a la otra, Gómez Valenzuela considera necesario *“reforzar la protección de la parte contractual más débil...”*<sup>39</sup> sancionando las cláusulas abusivas (las que el adherente no tuvo oportunidad de conocer, las cláusulas ambiguas, ilegibles, etc.).

Altea Asensi trae a colación que este tipo de contratación es muy común en España y, en particular, en la contratación electrónica de servicios turísticos; indicando que *“...al ser una modalidad contractual que incluye condiciones generales de la contratación, la contratación electrónica de servicios turísticos se encuentra dentro de la categoría de los contratos de adhesión...De esta forma, a esta modalidad contractual también le resultará de aplicación el régimen aplicable a las condiciones generales de la contratación que se establece en la Ley 7/1998 del 13 de abril...asimismo...las cláusulas abusivas aplicables en el ámbito de los contratos con consumidores.”*<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> GÓMEZ VALENZUELA, Esperanza. Conferencia “Condiciones generales en la contratación electrónica”. En: *Conferencia Ibérica de Sistemas y Tecnología de la Información (CISTI) – Aveiro, Portugal*, 2015. En: IEEE Explore, Recuperado de: <http://ieeexplore.ieee.org/document/7170529/?denied> p. 34.

<sup>39</sup> GÓMEZ VALENZUELA, Esperanza. Ob. cit., p. 34.

<sup>40</sup> ALTEA ASENSI, Meras. “Aproximación al marco jurídico de la contratación electrónica de servicios turísticos y de las agencias de viaje on-line”. En: *Investigaciones Turísticas*, N° 4, Instituto

## **2.8. Elementos De Validez De La Contratación Electrónica.**

De una manera esquemática, y fácil de comprender, Carrasco Salazar<sup>41</sup> distingue dos (2) grupos de elementos que intervienen en la contratación electrónica: (i) elementos objetivos; y, (ii) elementos subjetivos.

### **Elementos Objetivos:**

- *Mensaje de datos, MD o data message:* es información que constituye una declaración de voluntad o de conciencia. Esta información se caracteriza por ser objeto de tratamiento por medios electrónicos, ópticos o similares. Solo en la medida en que dicho tratamiento tenga lugar en la declaración de voluntad del emisor adquiere la categoría de MD.
- *La firma electrónica:* es un medio electrónico mediante el cual se le atribuye origen personal cierto a un mensaje de datos y la conformidad del firmante al contenido de lo firmado.
- *Sistema de información (SI):* es todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar, de alguna otra forma, mensajes de datos.
- *Redes de transmisión de datos:* son los equipos electrónicos bajo el control de las partes contratantes que se comunican entre sí, haciendo llegar a las partes las voluntades negociales desde el oferente al aceptante o viceversa.

### **Elementos Subjetivos:**

- *El iniciador del mensaje de datos:* es la persona física que cuenta con un dispositivo de creación de firma y actúa en nombre propio o de una persona física o jurídica que representa. Esto requiere que no sea un intermediario.

---

Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante, España, julio-diciembre 2012, p. 105.

<sup>41</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. Ob. cit. p. 89.

- *El destinatario*: satisface las funciones clásicas de la contraparte en un contrato bilateral.

Ahora se estudiará cómo es la intervención de estos elementos en la formación y perfeccionamiento del contrato electrónico.

## **2.9. El Consentimiento En El Contrato Electrónico.**

Por la teoría clásica se conoce que para que exista un contrato o, mejor dicho, para que nazca una relación jurídica válida se requiere la concurrencia de: (i) capacidad de los contratantes, (ii) el consentimiento, (iii) el objeto física y jurídicamente posible y (iv) la finalidad lícita.

En cuanto al consentimiento, se puede decir que es el momento de la coincidencia entre la aceptación y la oferta.

Esta coincidencia puede realizarse en forma inmediata o continuada, lo que da lugar a la clasificación de *contratación entre presentes* y *contratación entre ausentes*. Cuando “A” compra un tarro de leche en la bodega de “B” no cabe duda de que se trata de una *contratación entre presentes*. Pero si “B” le cursa a “A” una carta notarial ofreciéndole un inmueble y le otorga un plazo de 10 días hábiles, entonces, se tratará de una *contratación entre ausentes*. Posteriormente, esta clasificación fue abandonada por diversas legislaciones -incluyendo también el Código Civil del Perú<sup>42</sup>- para ser sustituida por la clasificación de los contratos de *comunicación inmediata* y *falta de comunicación inmediata*, lo cual también es aplicable para los contratos electrónicos. Por ejemplo, *“la contratación con comunicación inmediata será aquella contratación mediante el llamado chat o incluso por el sistema de correo electrónico permanente...En cambio, la contratación será sin comunicación inmediata a través de medios electrónicos cuando exista dilación de tiempo o plazos en la formación del contrato”*<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver: artículo 1385 del Código Civil.

<sup>43</sup> SOTO COAGUILA, Carlos. Ob. cit., p. 210.

Entonces, determinar cuándo y dónde se formó el contrato es importante para determinar desde qué momento las partes están vinculadas contractualmente, así como también para determinar la jurisdicción competente en caso de conflictos. En este aspecto, se conocen cuatro (4) teorías sobre la formación del contrato; las cuales se estudiarán a continuación.

### **2.10. Teorías Sobre La Formación Del Contrato.**

La doctrina es unánime en reconocer que existen cuatro (4) teorías para la formación del contrato:

**2.10.1. Teoría De La Declaración.** Según esta teoría el contrato se forma cuando el aceptante exterioriza su aceptación de celebrar el contrato.

**2.10.2. Teoría De La Expedición.** No es suficiente que el aceptante declare o manifieste su aceptación, sino que será necesario que la envíe o la dirija hacia el oferente.

**2.10.3. Teoría De La Recepción.** El contrato se forma cuando la aceptación llega a la dirección o domicilio del oferente. En este caso, no es necesario que el oferente se entere del contenido de dicha aceptación.

**2.10.4. Teoría Del Conocimiento.** El contrato se forma cuando el oferente conoce la aceptación de su oferta, esto es, se produce una coincidencia en las declaraciones de voluntad.

De acuerdo con las teorías de la formación del contrato, se colige que existen cuatro (4) aspectos importantes a tomar en cuenta al momento de estudiar acerca del consentimiento en el contrato electrónico: (i) la oferta contractual, (ii) la aceptación de la oferta, (iii) el momento y lugar del contrato; y, (iv) el perfeccionamiento del contrato electrónico.

**A) La Oferta Contractual.** Es una declaración de voluntad dirigida a otra persona, en virtud de la cual se propone la celebración de un determinado contrato. Tales elementos incluyen la descripción del

objeto, su precio y la causa del contrato. Puede realizarse mediante correo electrónico, página web o mensaje de texto (SMS).

**B) La Aceptación De La Oferta.** Consiste en la declaración de voluntad por la cual la persona a quien se dirige la oferta se vincula con el oferente mediante un contrato entre ambos. Debe coincidir con la oferta realizada y contener voluntad de obligarse. Asimismo, tiene que realizarse mediante firma electrónica para dar mayor seguridad a las partes.

**C) Momento Y Lugar Del Contrato.** El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato. Al hallarse en lugares distintos el que hizo la oferta y el que la aceptó, hay consentimiento desde que el oferente conoce la aceptación o desde que, habiéndosela remitido el aceptante, no pueda ignorarla sin faltar a la buena fe. El contrato, en tal caso, se presume celebrado en el lugar donde se hizo la oferta.

Sobre el “momento” de la formación del contrato, el artículo 1374 del Código Civil peruano establece que todas las declaraciones contractuales se consideran conocidas cuando llegan a la dirección o domicilio del destinatario, salvo prueba en contrario.

En el caso de la contratación electrónica existe un sistema electrónico conocido como el “acuse de recibo” y que puede ser activado automáticamente en los correos electrónicos. Soto Coaguila enseña que *“...mediante este sistema de “acuse de recibo”, es posible determinar con exactitud cuándo un mensaje de datos conteniendo una oferta o una aceptación está siendo abierto y por ende conocido por el destinatario. Así, con este sistema podemos saber con exactitud no sólo cuándo ha recibido la aceptación el oferente, sino también cuándo la ha conocido, con lo*

*cual puede operar la presunción de conocimiento que exige el artículo 1374 del Código Civil peruano y entonces formarse el contrato válidamente.”<sup>44</sup>.*

Ovidio Salgueiro explica de manera interesante cómo ha tratado la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas de Venezuela al “*acuse de recibo*”, señalando: “*Los efectos de un mensaje de datos y en el caso que nos ocupa, la oferta realizada por medios electrónicos, puede ser condicionada por el emisor a un acuse de recibo del destinatario, para ello podrán establecer un plazo. La no recepción de dicho acuse de recibo dentro del plazo convenido, dará lugar a que se tenga el mensaje de datos como no emitido...Si las partes no han establecido un plazo para la recepción del acuse de recibo, el mensaje de datos se tendrá por no emitido si el destinatario no envía su acuse de recibo en un plazo de veinticuatro horas a partir de su emisión. Cuando el emisor reciba el acuse de recibo del destinatario conforme lo hayan acordado el mensaje de datos surtirá todos sus efectos*”<sup>45</sup>.

Definitivamente, resulta interesante y práctica la normatividad venezolana que regula el plazo para poder esperar el acuse de recibo (24 horas).

De otra parte, con relación al “lugar” donde se forma el contrato hay que tomar en cuenta si se trata de una *contratación con comunicación inmediata* o de una *contratación sin comunicación inmediata*.

---

<sup>44</sup> SOTO COAGUILA, Carlos. Ob. cit., p. 211.

<sup>45</sup> OVIDIO SALGUEIRO, José. Ob. cit., p. 264



En el caso de la *contratación con comunicación inmediata* el contrato se formará en el lugar donde se encuentren ambos contratantes o, si es que no están presentes físicamente en el mismo sitio, en el lugar donde se encuentre el oferente.

En el caso de la *contratación sin comunicación inmediata* el artículo 1375 del Código Civil peruano prevé que los contratos se forman “*en el momento y lugar en que la aceptación es conocida por el oferente*”. Por su parte, el artículo 1374 establece que la aceptación se considera conocida en el momento en que llega a la dirección del destinatario. Como quiera que la norma sustantiva no dice nada respecto del “lugar” de la formación del contrato, entonces, gran parte de la doctrina se inclina a señalar que el contrato se formará en el lugar del domicilio del oferente y, otro grupo minoritario, considera que el contrato se formará en el lugar en que el oferente conoce la aceptación, lugar que puede ser distinto a su domicilio.

En los contratos celebrados mediante dispositivos automáticos, hay consentimiento desde que se manifiesta la aceptación.

Carrasco Salazar es específico al señalar que “*si la contratación se ha realizado por correo electrónico, se considera lugar aquel desde el que parte el correo electrónico que contiene la oferta. En caso de contratación vía página web, se considera lugar el país donde radica el establecimiento de la empresa que opera la página web, de acuerdo con la ley citada.*”<sup>46</sup>

**D) El Perfeccionamiento Del Contrato Electrónico.** El debate histórico pasa por definir si la formación del consentimiento se

---

<sup>46</sup> CARRASCO SALAZAR, Charlie. Ob. cit. p. 97.

produce cuando se envía la aceptación o cuando la recibe el oferente.

Repasemos algunos conceptos importantes: de acuerdo con el artículo 1373 del Código Civil peruano, el contrato se forma en el momento y lugar que el oferente conoce la aceptación, y conforme al artículo 1374 del mismo Código Sustantivo, se considera conocida la aceptación cuando ésta llega al domicilio del oferente.

La legislación peruana, entonces, se adhiere a la postura de la *aceptación de la respuesta o declaración de la respuesta*; lo cual también genera mayor certeza al negocio jurídico porque el comerciante u oferente (al conocer la respuesta del aceptante), y el propio aceptante, conocen el momento de la formación del contrato y la legislación aplicable. Una posición más abierta daría ventajas al aceptante o consumidor.

Esta situación no cambia para los contratos electrónicos, para lo cual corresponde reproducir lo desarrollado con anterioridad al momento de explicar sobre el momento y lugar del contrato. En síntesis: el *animus contrahendi* perfeccionará el contrato electrónico siempre que concurren las condiciones de validez de este y conforme a los artículos 1374 y 1375 del Código Civil.

Ya se había hablado también del “acuse de recibo” y su utilidad para determinar cuándo un mensaje de datos conteniendo una oferta o una aceptación está siendo abierto y conocido por el destinatario. Al respecto, el propio artículo 1374 del Código Civil, modificado por la Ley 27291<sup>47</sup>, contempla esta última situación sobre la presunción en medios electrónicos:

*“La oferta, su revocación, la aceptación y cualquier otra declaración contractual dirigida a*

---

<sup>47</sup> Publicada el 24 de junio de 2000.

*determinada persona se consideran conocidas en el momento en que llegan a la dirección del destinatario, a no ser que éste pruebe haberse encontrado, sin su culpa, en la imposibilidad de conocerla.*

***Si se realiza a través de medios electrónicos, se presumirá la recepción de la aceptación y cualquier otra declaración contractual dirigida a determinada persona, cuando el remitente reciba el acuse de recibo.*** [resaltado del autor]

Un tema interesante es debatir si la presunción del artículo 1374, para el caso de los contratos electrónicos, es una presunción *juris tantum* o *juris et de jure*.

En otros términos, ¿el acuse de recibo genera una presunción *juris tantum* o *juris et de jure*? Para Castellares, *“esta presunción debe ser juris et de jure, vale decir, que el oferente no podría oponerse a la formación del contrato en ningún caso”*<sup>48</sup>. En cambio, para Soto Coaguila la presunción de conocimiento debería seguir siendo *juris tantum* porque *“existen sujetos como los crackers o hackers que pueden interceptar los mensajes enviados por correo electrónico e inclusive activar el acuse de recibo correspondiente, con lo cual el destinatario recibirá en su computadora el respectivo acuse de recibo que le indicará un dato falso: que el destinatario ha leído su mensaje.”*<sup>49</sup>.

Un par de temas interesantes y adicionales los plantea Barriuso Ruiz. El primero es cuando señala que *“elegir un producto, mediante “click” del “ratón” en una “teleshopping” implica el consentimiento en la compra de ese producto”*<sup>50</sup>. Dicho autor, entonces, asemeja mucho las compras electrónicas (de un solo

---

<sup>48</sup> CASTELLARES, Rolando. Citado por: SOTO COAGUILA, Carlos. Ob. cit., p. 212.

<sup>49</sup> SOTO COAGUILA, Carlos. Ob. cit., p. 212.

<sup>50</sup> BARRIUSO RUIZ, Carlos. *La contratación electrónica*. Editorial Dykinson, Madrid-España, 1998, p. 130.

click) a lo que es un contrato de adhesión. Sobre el punto, y haciendo un paréntesis, el autor de esta tesis considera que los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* también se asemejan a los contratos de adhesión porque el jugador se somete a las reglas de cada juego (o de cada máquina) que ofrece la empresa operadora.

Y un segundo tema que Barriuso Ruiz deja sobre la mesa es que *“en los contratos “ad solemnitatem”, habrá que esperar a su regulación específica, y a la constitución de las Notarías Electrónicas”*<sup>51</sup>. Este tema de las notarías electrónicas, considera este autor, implicaría una gran revolución en el Perú que bien podría ser materia de un estudio y análisis independiente.

### **2.11. La Manifestación De Voluntad Y La Firma Digital En El Código Civil Peruano.**

La Ley 27291 modificó el Código Civil peruano en dos aspectos sustanciales: (i) permitir la utilización de medios electrónicos para comunicar la manifestación de voluntad; y, (ii) permitir el uso de la firma electrónica.

Así, el texto vigente del artículo 141 del Código Civil (Libro II – Acto Jurídico) señala que la manifestación de voluntad es expresa o tácita. Y cuando hace referencia a la manifestación de voluntad expresa, la disposición normativa indica que esta se realiza en forma oral o escrita a través de cualquier medio directo, manual, mecánico, **electrónico** u otro análogo:

***“Artículo 141.- Manifestación de voluntad.***

*La manifestación de voluntad puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando se realiza en forma oral o escrita, a través de cualquier medio directo, manual, mecánico, electrónico u otro análogo. Es tácita cuando la voluntad se infiere indubitablemente de una actitud o de*

---

<sup>51</sup> BARRIUSO RUIZ, Carlos. Ob. cit. p. 130.

*circunstancias de comportamiento que revelan su existencia.*

*No puede considerarse que existe manifestación tácita cuando la ley exige declaración expresa o cuando el agente formula reserva o declaración en contrario.”*

La modificación al artículo 141 del Código Civil fue iniciativa del entonces congresista de la República, Jorge Muñoz Zichez. Su Proyecto de Ley (Proyecto 05650/2000) consideraba en su exposición de motivos que *“el artículo 141 del Código Civil vigente confunde la “forma” con el “medio” a través del cual se formula la manifestación de voluntad...La propuesta está dirigida, en primer lugar, a diferenciar entre forma y medio de manifestación de voluntad. Así, en el caso de la manifestación de voluntad expresa, ésta deberá hacerse mediante la forma escrita o verbal, sin embargo, tratándose de los medios a través de los cuales se puede expresar esta manifestación de voluntad, se están incorporando expresamente los medios manuales (manuscrito), mecánicos (máquina de escribir), electrónicos (correo electrónico, fax, etc.), a la vez que se está dejando la puerta abierta para cualquier otro medio que pudiera crearse...”*<sup>52</sup>.

Sobre esta modificación al artículo 141 del Código Civil peruano, Blossiers Hume comenta que *“...permite que se haya legislado específicamente sobre el acto electrónico...aplicando el principio de equivalencia funcional se trataría de actos jurídicos que tendrían la misma validez y eficacia jurídica que los celebrados por medios convencionales y es en este sentido que podemos denominarlos actos jurídicos electrónicos...”*<sup>53</sup>.

De igual forma, y sobre la formalidad, el artículo 141-A del Código Civil de Perú prevé que cuando la ley establezca que se requiere de una firma, esta

---

<sup>52</sup> MUÑOZ ZICHEZ, Jorge. En: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe) Lima-Perú. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey1995.nsf>

<sup>53</sup> BLOSSIERS HÜME, Juan José. *Derecho Informático: Contratación Civil & Comercial*. Editorial Librería Portocarrero, Perú, 2003, p. 311-312.

podrá ser generada a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otro análogo:

*“Artículo 141-A.- Formalidad.*

*En los casos en que la ley establezca que la manifestación de voluntad deba hacerse a través de alguna formalidad expresa o requiera de firma, ésta podrá ser generada o comunicada a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otro análogo.*

*Tratándose de instrumentos públicos, la autoridad competente deberá dejar constancia del medio empleado y conservar una versión íntegra para su ulterior consulta.”*

La autoría de esta disposición legal también corresponde al ex congresista Muñiz Zichez, aunque en este caso la exposición de motivos es casi idéntica a la fórmula legal cuando señala: *“La propuesta del artículo 141 a, que sería adicionada al Código Civil, prevé que en aquellos casos en que la ley indique que la manifestación de voluntad deba hacerse a través de alguna formalidad o exija la firma, estos puedan ser generada o comunicada a través de medios electrónicos.”*<sup>54</sup>.

En todo caso, y para complementar aún más el concepto de firma electrónica, es válido señalar que esta es un sistema que garantiza la integridad y autenticidad de los mensajes electrónicos (oferta, aceptación).

Ampliando las nociones hasta aquí esbozadas de la firma electrónica, resultaría útil seguir a Barriuso Ruiz quien señala que *“las firmas electrónicas o digitales consisten básicamente en la aplicación de algoritmos de encriptación a los datos, que de esta forma, solo serán reconocibles por el destinatario, el cual además podrá comprobar la identidad del remitente, la integridad del documento, la autoría y autenticación, preservando al mismo*

---

<sup>54</sup> MUÑIZ ZICHEZ, Jorge. Ob. cit.

*tiempo la confidencialidad...La seguridad del algoritmo va en relación directa a su tipo, tamaño, tiempo de cifrado y a la no violación del secreto...”<sup>55</sup>.*

Blossiers Hüme agrega que *“en la Ley 27269 de Firmas y Certificados Digitales, se regula la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita que conlleve manifestación de voluntad. Aquí de igual forma se aplica el principio de equivalencia funcional en el sentido que los documentos con firma manuscrita o convencional van a tener la misma validez o eficacia jurídica que los manifestados electrónicamente a través de una firma.”<sup>56</sup>.*

En el Derecho Comparado también se han desarrollado mucho los temas referentes a la *Certificación* y las *Autoridades de Certificación*. Así, por ejemplo, la Ley de Firma Electrónica de España (Ley 59/2003) distingue entre firma electrónica, firma electrónica avanzada y firma electrónica reconocida. El artículo 3, apartado cuarto de la Ley, señala que la firma electrónica reconocida es la que está basada en un certificado reconocido y que fue producida por un dispositivo seguro de creación de firma. Davara Rodríguez agrega que *“el certificado reconocido deberá ser expedido por un prestador de servicios de certificación, actividad que, de acuerdo con lo establecido en la LFE, se llevará a cabo en régimen de libre competencia y sin necesidad de autorización previa.”<sup>57</sup>.*

Agrega el mismo autor que *“para poder realizar transacciones seguras por internet, la empresa u organización que ofrezca sus servicios o productos se asegurará de pertenecer o encontrarse en un servidor seguro; la empresa se proveerá de sus dos claves, pública y privada, que utilizará para garantizar la*

---

<sup>55</sup> BARRIUSO RUIZ, Carlos. Ob. cit., p. 249-250.

<sup>56</sup> BLOSSIERS HÜME, Juan José. Ob. cit., p. 312-313.

<sup>57</sup> DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Manual de Derecho Informático*, 8ª. Edición, Thomson Aranzadi, Navarra – España, 2006, p. 467.

*identificación, integridad y confidencialidad de los mensajes, avalando su seguridad en el viaje a través de la red.”<sup>58</sup>.*

Como conclusión de todo lo expuesto, se puede afirmar que la firma electrónica resulta un medio válido y seguro para la celebración de cualquier negocio jurídico por vía electrónica.

### **3. Los Enfoques Socio-Jurídicos Aplicados Al Caso Concreto.**

#### **3.1. ¿Son Ilegales Los Juegos De Casino Y Máquinas Tragamonedas En Línea U On Line En El Perú?**

Se refirió anteriormente que no existe en el Perú legislación alguna que regule sobre los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Pero ¿ello quiere decir que estos juegos serían ilegales?

La respuesta a esta pregunta es que dichos juegos no son ilegales y, para ello, habría que remitirse a lo que establece el Código Civil peruano de 1984<sup>59</sup>.

De acuerdo con el artículo 1942 de dicho Cuerpo de Leyes *“por el juego y la apuesta permitidos, el perdedor queda obligado a satisfacer la prestación convenida, como resultado de un acontecimiento futuro o de uno realizado, pero desconocido para las partes.”*

Pero la información más importante para responder sobre la falsa ilegalidad de los juegos *en línea* u *on line* en el Perú se encuentra en el artículo 1944 del mismo Código, el cual regula el denominado *“juego y apuesta prohibidos”*:

***“Artículo 1944.- Juego y apuesta prohibidos.***

<sup>58</sup> DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. Ob. cit., p. 469.

<sup>59</sup> Título XIII, Del Juego y Apuesta.



*El juego y la apuesta prohibidos son los expresamente indicados en la ley. No existe acción para reclamar por su resultado y, en caso de producirse el pago, es nulo de pleno derecho.”*

El artículo 1944 del Código Civil peruano es muy enfático al disponer que se encuentran prohibidos los juegos –únicamente- cuando estos se **encuentren expresamente indicados en una ley**. En el caso de los juegos *en línea* u *on line*, no existe ninguna norma legal que prohíba este tipo de juegos y, consiguientemente, se puede inferir que estos juegos sí resultan permitidos en el Perú; con lo cual también ya se está respondiendo a una de las preguntas de investigación de la tesis.

### **3.2. Juegos En Línea: Referencias Históricas Y Datos Estadísticos En El Perú Y Otros Países.**

Se tiene conocimiento de que, en el año 1995, en Estados Unidos, apareció el primer sitio web de juegos de azar por internet. Desde entonces estos juegos han ido evolucionando y algunos estudios privados llegan a estimar que las ganancias de estos juegos en línea alcanzaron los US \$ 300 millones de dólares en el año 1997, mientras que en el 2010 fueron de \$ 25 billones de dólares<sup>60</sup>.

Este crecimiento de los negocios en línea va siempre de la mano con relación a la expansión del internet en los hogares y negocios.

En el Perú, y según datos del INEI<sup>61 62</sup> para el año 2013 más del 22% de los hogares ya contaba con acceso a los servicios de internet, siendo mayor esta presencia en el ámbito geográfico de Lima Metropolitana (41.4%), conforme se puede ver a continuación:

---

<sup>60</sup> Christiansen Capital Advisors, LLC. “Online Gambling Revenue”. Recuperado de [http://1.bp.blogspot.com/\\_mDaf3IQ-j-4/S1I\\_ftmCcfI/AAAAAAAC2I/ABp2yR3eyBw/w1200-h630-p-k-no-nu/online\\_gambling\\_revenue.png](http://1.bp.blogspot.com/_mDaf3IQ-j-4/S1I_ftmCcfI/AAAAAAAC2I/ABp2yR3eyBw/w1200-h630-p-k-no-nu/online_gambling_revenue.png)

<sup>61</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>62</sup> <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/tecnologias-de-la-informacion-y-telecomunicaciones/>

**Cuadro 1: Hogares que acceden al servicio de internet, según ámbito geográfico 2008-2013 (porcentaje respecto del total de hogares) – Perú.**

Ámbito geográfico	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lima Metropolitana	18.6	23.4	25.7	32.7	38.7	41.4
Resto país	4.2	5.4	7.3	9.2	12	13.2
<b>Total</b>	<b>8.6</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>16.4</b>	<b>20.2</b>	<b>22.1</b>

Fuente: INEI

Como se advierte del Cuadro 1 la progresión de hogares que acceden al servicio de internet es creciente, por lo que es válido inferir que los juegos en línea tienen grandes posibilidades de seguir expandiéndose en el Perú en la medida que las zonas periféricas y rurales cuenten con mayor acceso al internet.

Otro dato estadístico para considerar es el rango de edad del grupo consumidor de internet, el cual mayoritariamente pertenece al grupo etario juvenil (17-24 años), conforme lo revelan las mismas estadísticas del INEI<sup>63</sup>:

**Cuadro 2: Población que hace uso de internet, según grupo de edad 2008-2013 (porcentaje) – Perú.**

Grupo de Edad	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6-16 años	37.4	39.7	41.6	43	44	45.1
17-24 años	56.3	59	59.8	61.3	64.4	66.2
25 y más años	21.6	23.9	24.5	25.7	28.2	29.1
<b>Total</b>	<b>31.6</b>	<b>33.9</b>	<b>34.8</b>	<b>36</b>	<b>38.2</b>	<b>39.2</b>

Fuente: INEI

Los datos del Cuadro 2 preocupan porque el grupo etario comprendido entre los 17-24 años es el que mayor uso hace del internet (66.2% en el año 2013) siendo que, en dicho rango de edad, los jóvenes empiezan a conseguir sus primeros trabajos e ingresos económicos, así como –generalmente– empiezan a ser considerados sujetos de créditos por las entidades bancarias

<sup>63</sup> *Ibíd*em

y adquieren sus primeras tarjetas de crédito, las cuales son útiles para acceder a los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*.

La Central de Riesgos peruana “SENTINEL” informó que, hasta el año 2013, habían más de 8 millones de tarjetas emitidas para 2.6 millones de usuarios. Y de ese grupo, 153,337 personas menores de 25 años tenían deudas con tarjetas<sup>64</sup>.

Lo expuesto lleva a la necesidad de prestar atención a este grupo etario, ya que no solamente tienen mayor acceso al internet, sino que –además– también son usuarios y consumidores de las tarjetas de crédito.

No se debe perder de vista estas cifras y datos estadísticos porque son importantes para elaborar las futuras conclusiones de la tesis de investigación.

### **3.3. El Mercado Prohibitivo De Los Juegos En Línea U On Line: ¿Se Puede Controlar El Internet Y Los Juegos En Línea U On Line?**

Otra de las preguntas de investigación planteaba la posibilidad de controlar el internet y, más específicamente, de impedir o prohibir en territorio peruano a los juegos *en línea* u *on line* de empresas que no cuenten con un título habilitante en el Perú.

Al respecto, ya se había adelantado que dicho control sí resulta posible en términos técnicos, pero resultaba demasiado costoso. Un ejemplo de lo que se dice es el caso de China. En este país asiático, en el año 1994, el Consejo de Estado promulgó la *Regulación de la República Popular China para la Protección Segura de los Sistemas de Información de Computación*, con la cual, el Ministerio de Seguridad Pública chino tenía la facultad de supervisar el internet en China.

---

<sup>64</sup> <http://peru21.pe/economia/sbs-mas-26-millones-tienen-deudas-tarjetas-credito-2165919>

Desde ese entonces se han dictado más normas regulatorias, y las compañías que operan en dicho país -tanto locales como extranjeras- han debido de aplicar filtros a sus contenidos en cumplimiento de lo que dispone la regulación. Algunos ejemplos de compañías que han aplicado los filtros son Yahoo, Skype y Microsoft.

No ha sido el caso de otros gigantes como Twitter y Facebook. Castro Obando ha estudiado este tema y relata que “...cuando ingresaron a China estos gigantes globales descubrieron que además de la censura existían otro tipo de murallas, incluso más altas: los clones que se habían repartido el mercado local y la disyuntiva entre adaptarse o no a los gustos chinos...Este ha sido el caso de herramientas chinas como Fanfou, Jiwai y Digu para el caso de Twitter, y Xiaonei para el caso de Facebook.”<sup>65</sup>

La censura se endureció en China y “tanto en el caso de Twitter como el de Facebook, por ejemplo, la permanencia fue intermitente y el periodo de tiempo relativamente corto.”<sup>66</sup>.

Otro caso importante donde se prohíbe a estos juegos es el de Estados Unidos, a través de su *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* (cuyo alcance legal se detallará posteriormente) pero que -en resumen- es una norma que prohíbe los juegos electrónicos y los depósitos bancarios a las casas de juego.

El filipino Alan Samonte<sup>67</sup>, comentando esta ley norteamericana, refiere que la UIGEA no vuelve ilegales a los juegos *en línea* u *on line* por sí misma. Añade que la UIGEA tiene éxito en bloquear los pagos bancarios que se derivan como parte de estos juegos pero, a pesar de ello, el juego *en línea* u *on line* sigue floreciendo. Señala que algunos casinos han sido creativos

---

<sup>65</sup> CASTRO OBANDO, Patricia. *El internet en China. ¿El reflejo del espejo?*, tesis para optar el grado de magister, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, p. 22-23.

<sup>66</sup> CASTRO OBANDO, Patricia. Ob. cit. p., 24

<sup>67</sup> Reconocido profesor universitario quien expuso el “secreto de cómo ganar en los casinos”.

para esconder las fuentes y destinos de sus fondos y, en otros casos, han creado sistemas de pago que no involucran a los bancos<sup>68</sup>.

Como ejemplo, pone a los *e-wallet* o billeteras electrónicas que funcionan como medios de pago o transferencia de fondos en territorio norteamericano y canadiense. Algunas de estas billeteras son Neteller, Click2Pay, EcoCard y UseMyWallet.

Entonces, el avance de la tecnología y la penetración del internet en todos los países siempre hace que sea muy difícil impedir o prohibir la operatividad de algunas páginas web de la red o internet. Sobre este punto, Pérez Carcedo señala que *“hoy en día, para limitar los servicios de juego on line suelen aplicarse diferentes restricciones a los proveedores de servicios intermedios (de pago o de comunicaciones), tales como el filtrado del sistema de nombre de dominio (DNS), bloqueo del protocolo de internet (IP) o bloqueos de pagos.”*<sup>69</sup>. Aunque, finalmente, el mismo autor concluye señalando que esta práctica restrictiva *“...lejos de su objetivo de lucha contra el fraude, fomenta en cierto modo la economía sumergida y la aparición de mercados negros no regulados.”*<sup>70</sup>.

Para ir concluyendo este punto, en el supuesto que el Estado peruano decida prohibir los juegos *en línea* u *on line* en territorio peruano, tendría que prohibir el acceso de todos los sitios web de las empresas operadoras de estos juegos (siguiendo el ejemplo chino o norteamericano). Sin embargo, los costos (contables y no contables) de implementar dicha prohibición o censura terminarían resultando muy altos para el Estado peruano, donde la “piratería” y la informalidad aún tiene altos niveles de incidencia. Y, en este escenario, la censura a los sitios web extranjeros no sería la mejor vía que

---

<sup>68</sup> SAMONTE, Alan S. *Online Casinos. Frequently Asked Questions*. Smashwords Edition, 2012, p. 5.

<sup>69</sup> PÉREZ CARCEDO, Levi. *Relevancia Económica e Internacional del juego on line*. En: El Juego on line, Fundación CODERE, Navarra, 2011, p. 50.

<sup>70</sup> PEREZ CARCEDO, Levi. Ob. cit. p., 50

pueda optar el gobierno de turno con relación a los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*.

Ello no impide que -en caso el Estado del Perú opte por un modelo regulatorio- tenga la obligación de perseguir el juego ilegal que, subsumiéndolo en el artículo 1944 del Código Civil, devendría en un juego prohibido. Es decir, el Estado debería perseguir a aquellas empresas operadoras que no cuenten con título habilitante obtenido en el Perú; de lo cual se abundará a continuación.

### **3.4. El Mercado Regulado De Los Juegos En Línea U On Line.**

#### **3.4.1. El Modelo De Regulación: Aspectos Generales Y Justificaciones.**

Stephen Breyer (uno de los autores más connotados en materia de regulación) señalaba que “...*un mercado no regulado es la norma y que aquellos que abogan por la intervención del gobierno deben justificarla...*”<sup>71</sup>. Agregaba el profesor de la Universidad de Harvard que las justificaciones típicas para la regulación se pueden describir como fallas del mercado, algunas de las cuales son<sup>72</sup>:

- *Control de monopolios*; la racionalidad de la regulación pasa por buscar una eficiencia distributiva, suponiendo que -sin regulación- la empresa incrementará los precios de manera sustancial.
- *Control de las rentas*; producido por los incrementos súbitos de precios de alguna mercancía, como por ejemplo, el petróleo.
- *Corrección de efectos colaterales*; cuando el precio de un producto no refleja los costos que su producción o uso imponen a la economía. Breyer pone el ejemplo del precio del acero, el cual conlleva a la contaminación del aire durante su producción.

---

<sup>71</sup> BREYER, Stephen G. “Analizando el fracaso en la regulación: sobre malas combinaciones, alternativas menos restrictivas y reforma”. En: *Themis*, N° 52, Asociación Civil Themis, Perú, agosto 2006, p. 9.

<sup>72</sup> BREYER, Stephen G. Ob. cit., p. 10-13.

- *Corrección de información inadecuada*; cuando el gobierno busca suplir la información inadecuada que se brinda al consumidor o para reducir los costos de obtención de una información adecuada. Todo ello con la finalidad de lograr un mercado competitivo.
- *Competencia excesiva*; muy común para regular aerolíneas, camiones y barcos. Se piensa que ante el exceso de competencia los precios se reducirán demasiado y, entonces, las empresas saldrán del negocio.
- *Riesgo moral*; ocurre cuando alguien distinto al comprador asume los costos de las compras que este efectúa. Un ejemplo se da con los costos de las medicinas cuando se elevan paulatinamente. En ese caso, la entidad pública de seguro social<sup>73</sup> o la compañía de seguros privado asume dichos costos, independientemente de que el usuario final haga un mayor o menor uso de los servicios médicos.
- *Racionalización*; la intervención gubernamental busca que las empresas planeen conjuntamente para que crezcan y cooperen, y así reducir los costos unitarios.

El esquema de Breyer es frecuentemente utilizado por los Estados que pretenden implementar un modelo regulatorio. Aunque, claramente hay una diferencia entre lo planteado por Breyer y los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Esta diferencia está en que el esquema de Breyer es válido para una realidad al interior de un territorio geográfico y, en cambio, los juegos *en línea* u *on line* son transfronterizos.

Aún con ello, el esquema de Breyer sirve para analizar la probabilidad de un mercado regulado porque bien apunta este autor que “*cada forma regulatoria es aplicada en contextos bastantes distintos...*”<sup>74</sup>. Y, en esa línea de ideas, Breyer señala que la regulación se justifica bajo el estándar de “*interés público*”<sup>75</sup>. Esto es, tal como sucede con las

---

<sup>73</sup> ESSALUD en el caso del Perú.

<sup>74</sup> BREYER, Stephen G. Ob. cit., p. 14.

<sup>75</sup> BREYER, Stephen G. Ob. cit., p. 17.

licencias de televisión o las licencias de bebidas alcohólicas, los reguladores deben asignar recursos escasos entre postores en competencia.

Aplicando esta teoría a lo que sería un mercado de juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, el regulador o autoridad competente tendría que ofertar los permisos a las empresas operadoras, fijando estándares altos para que solo puedan operar las empresas más serias y eficientes.

El propio Breyer describe este escenario indicando que *“...cuando el regulador no puede usar legalmente un sistema basado en el mercado (como una subasta) o una lotería, y cuando la oferta del bien o del permiso es demasiado limitada para satisfacer a todos los postores que cumplen con los estándares mínimos de calificación, el regulador usualmente desarrolla un proceso, como el de una audiencia de comparación, para comparar a los postulantes y poder determinar cuál es el “mejor”.”*<sup>76</sup>.

Entonces, a diferencia del mercado prohibitivo, el mercado regulado de los juegos en línea u *on line* busca los instrumentos para la explotación y control de estos juegos, guiado siempre por los objetivos de un interés general que (ya se puede ir esbozando), podrían ser la prevención de conductas adictivas, la protección de los menores y otros grupos vulnerables, y la lucha contra el fraude. Como en todo régimen regulador, este modelo necesita de la presencia de una entidad pública reguladora o autoridad competente, la cual debe de generar las políticas y normas de la actividad, conceder los títulos habilitantes a los operadores, velar por la protección de los usuarios, generar una buena y transparente interacción entre empresas

---

<sup>76</sup> BREYER, Stephen G. Ob. cit., p. 17-18.



operadoras y usuarios, así como también ejercer las acciones de control y facultades de sanción.

La implementación en el Perú de un modelo regulatorio de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* no pasa necesariamente por la creación de un nuevo organismo público regulador con todas las formalidades exigidas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>77</sup>, sino que -atendiendo a las finalidades y objetivos de la regulación- las funciones podrían recaer en una de las dependencias públicas actualmente existentes.

El modelo regulatorio también genera la obligación del Estado de perseguir el juego ilegal o juego prohibido, es decir, el juego operado por aquellas empresas que no cuenten con un título habilitante dentro del territorio peruano. Este tema es nuevo en el Perú porque implica un determinado control sobre la red o internet, lo que conlleva dificultades técnicas como ya se vio al analizar los casos de China y Estados Unidos. Sin embargo, bien se podría seguir el ejemplo de otros países cuya legislación está más avanzada que la del Perú en este aspecto; como se explicará a continuación.

#### **3.4.2. Experiencias De Regulación En El Mundo.**

Paradigmas de lo que vendría a ser el mercado regulado de los juegos *en línea* u *on line* existen pocos en el mundo, reduciéndose a unos cuantos países de la Comunidad Europea (España, Francia e Italia), además del Reino Unido.

El *European Commite for Standardisation*<sup>78</sup> es un cuerpo colegiado conformado por un representante de cada uno de los países miembros de la Unión Europea, que busca fomentar la economía

---

<sup>77</sup> Ley 29158.

<sup>78</sup> Comité Europeo para la Estandarización.

européa en sus respectivos países y a nivel global en diferentes rubros (aire y espacio, químicos, construcción, defensa y seguridad, energía, entre otros). Este Comité también ha abordado la realidad de los juegos *en línea* u *on line* y ha delineado nueve (09) temas principales relacionados con este tipo de juegos, los cuales también podrían ser parte de una política regulatoria por parte del Estado del Perú:

- a. Protección de los jugadores vulnerables.
- b. Protección de los menores (*underage gambling*).
- c. Combatir el fraude.
- d. Protección de la privacidad.
- e. Juego limpio.
- f. Establecer sistemas seguros de pagos.
- g. Marketing responsable.
- h. Satisfacción del consumidor.
- i. Ambiente seguro.

Con esta “hoja de ruta” del Comité Europeo ya se empieza a responder una de las preguntas de la investigación, que era sobre las características de un sistema regulatorio. Ampliando este tema, un aspecto relevante para un mercado regulatorio viene a ser el sistema tributario y la tasa impositiva. Si el sistema tributario es óptimo, se crearían las condiciones para un mercado competitivo y existiría un mayor número de operadores. En cambio, un sistema tributario que genere discriminaciones respecto de un tipo de juego podría tener el mismo efecto que el modelo prohibitivo, es decir, la aparición de un mercado negro.

Del mismo modo, la tasa impositiva debiera buscar un equilibrio entre lo que representan los ingresos de las empresas y la recaudación de los recursos públicos por parte del Estado. Una tasa muy alta limitaría la oferta y no haría atractivo el mercado. Una tasa reducida, en cambio, atraería los intereses de los ofertantes, aunque en este caso

el Estado no debiese de perder de vista los objetivos generales de la política regulatoria plasmados en los nueve (09) temas principales ya indicados anteriormente.

### **3.5. Juego En Línea U On Line: Aspectos Económico, Médico Y Social.**

A estas alturas ya se podrá notar que los juegos de azar y apuestas son complejos porque abarcan variadas temáticas y disciplinas. Este autor procurará englobar todos estos temas en tres (03) aspectos: (i) *aspecto económico*, el cual está relacionado con los ingresos económicos que la actividad generaría a favor del Estado y el mayor dinamismo económico producto de estos juegos; (ii) *aspecto médico*, lo cual tiene relación con la prevención de conductas adictivas, como la ludopatía; y, (iii) el *aspecto social*, que tiene que ver con la protección de los menores de edad y grupos vulnerables, así como la salvaguarda de los derechos de los consumidores. Por dicha razón es que en esta parte de la investigación se va a tratar sobre estos tres (03) temas puntuales, los cuales serán útiles para la formulación de las conclusiones.

**3.5.1. Juegos En Línea U On Line: Aspecto Económico.** En el año 2007 las apuestas por internet generaron en el mundo cerca de \$ 12 mil millones de dólares. Y se esperaba que para el 2015 reportasen ingresos de \$ 125 mil millones<sup>79</sup>.

En la Unión Europea, el juego en línea muestra un crecimiento anual de cerca del 15% y unos 13 mil millones de euros estimados en ingresos anuales en el año 2015<sup>80</sup>.

Se calcula que 20 millones de personas en el mundo apuestan por internet. Solamente, Betfair<sup>81</sup>, que es la central de apuestas más

---

<sup>79</sup> BELLIDO, Carlos. *Casinos de la diversión a la adicción*. International Windmills Edition, California – Estados Unidos, 2011, p. 73.

<sup>80</sup> COMISIÓN EUROPEA. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1135\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1135_es.htm)

grande del Reino Unido registró más de 500 millones de libras esterlinas en el 2004.

El investigador panameño Carlos Bellido<sup>82</sup> consideró que para el 2015 las apuestas hechas a través de dispositivos móviles, teléfonos celulares y los iPads, superaría los \$ 48 mil millones de dólares.

En España, la Asociación Española de Juego Digital (JDIGITAL) publicó el “Informe Anual Juego On Line en España”<sup>83</sup>, donde presentan la importancia económica que tiene esta actividad en dicho país. El informe señala que durante el segundo trimestre del año 2012 el comercio electrónico alcanzó un volumen de negocio de 2.640,8 millones de euros y que, en este mismo periodo, “...*el juego online supone un 3.5% del total de volumen de negocio generado con transacciones en ecommerce, habiendo sido de un 4.5% del montante económico generado en el primer trimestre de 2012. Por lo que el juego online se sitúa en el quinto puesto del ranking de las ramas con más actividad por volumen de negocio y número de transacciones...*”.

Dicho Informe de JDIGITAL también resalta los efectos que generó la Ley 13/2011 de España (la cual se analizará con mayor detalle al tratar la legislación comparada) sobre la regulación de la publicidad en los juegos *en línea* u *on line*. Hasta antes de la referida norma era casi inexistente la inversión en publicidad (tanto en televisión, radio y otros medios), pero con la nueva ley y “...*en lo relativo al año 2012...JDIGITAL estima que la industria del juego online ha invertido cerca de 125 millones de euros aproximadamente, en las diferentes formas de publicidad...*”<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> [www.betfair.com](http://www.betfair.com)

<sup>82</sup> *Ibíd*em

<sup>83</sup> [http://www.jdigital.es/emailing/2013/docs/Informe\\_Anual\\_JuegoOnline\\_2013.pdf](http://www.jdigital.es/emailing/2013/docs/Informe_Anual_JuegoOnline_2013.pdf), página 9.

<sup>84</sup> *Ibíd*em, página 10.

En consecuencia, no cabe duda de que una de las externalidades positivas que generan los juegos de casino *en línea* u *on line* son los ingresos económicos, lo cual formaría parte de la recaudación tributaria del Estado peruano y que demostraría que es necesaria una política pública de regulación de estos juegos, antes que una política pública de prohibición o de inacción.

**3.5.2. Juegos En Línea U On Line: Aspecto Médico.** El segundo aspecto que la dogmática trata recurrentemente son las conductas adictivas derivadas del juego de azar, en especial, el denominado *juego patológico* (comúnmente conocido como ludopatía) y que también es extensible a los juegos *en línea* u *on line*.

Hasta no hace mucho tiempo la ludopatía no se consideraba una enfermedad y se trataba de analizarla o centrarla como una conducta que está alejada de la moral. El debate que estuvo vigente durante muchos años era dilucidar si la ludopatía era una enfermedad o un vicio. Hoy en día, sin embargo, ya no cabe duda de que la ludopatía es una enfermedad y está clasificada dentro del grupo de las enfermedades mentales por la propia Organización Mundial de la Salud (OMS), con el nombre de *juego patológico*; y también por la Asociación Estadounidense de Psiquiatría (APA, por sus siglas en inglés).

**3.5.2.1. Juegos De Azar: Aspecto Médico Según La OMS.** La “*Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión (CIE-10)*” fue aprobada por la Asamblea Mundial de Salud en mayo de 1990, y empezó a utilizarse por los Estados Miembros de la Organización Mundial a partir de 1994. Su propósito es establecer un registro sistemático de

las enfermedades, así como convertir los términos diagnósticos de palabras a códigos alfanuméricos.

Dentro del Capítulo V, con el Código F00-F99, se ubica el título “*Trastornos Mentales y del Comportamiento*” y, dentro de este, con el código F63.0, se ubica a la “*Ludopatía patológica*” como una de las enfermedades reconocidas por la OMS<sup>85</sup>.

Sobre el Capítulo V de los trastornos mentales y del comportamiento, la CIE-10 ofrece una descripción general con orientaciones concernientes al diagnóstico, señalando:

*“Este grupo comprende una diversidad de afecciones y de rasgos conductuales clínicamente significativos, que tienden a ser persistentes y que parecen ser la expresión del estilo de vida característico de la persona y de su modo de relacionarse consigo mismo y con los demás. Algunas de estas afecciones y rasgos de la conducta surgen tempranamente en el curso del desarrollo individual, como producto tanto de factores constitucionales como de experiencias sociales, mientras otros se adquieren más tarde...”<sup>86</sup>.*

Ya se había señalado que la ludopatía patológica se clasifica como enfermedad con el código F63.0, el cual está dentro de la categoría de los “*Trastornos de los hábitos y de los impulsos*”. Sobre esta categoría la OMS indica que “*...abarca ciertos trastornos de la conducta que no son clasificables bajo otros códigos. Consisten en acciones iterativas que no tienen una clara motivación racional, que no pueden ser controladas y que generalmente atentan contra los propios intereses de la persona o los de otras personas. La persona informa que esta conducta se asocia con impulsos para la acción. La causa de estos trastornos no ha sido dilucidada y se los agrupa*

---

<sup>85</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión*. Recuperado de: <http://ais.paho.org/classifications/Chapters/pdf/Volume1.pdf>

<sup>86</sup> Ob. cit., p. 338

*debido a sus amplias similitudes descriptivas y no porque se sepa que compartan alguna otra característica importante entre sí.*<sup>87</sup>.

La OMS añade sobre el juego patológico que *“el trastorno consiste en episodios frecuentes e iterativos de juego, que dominan la vida de la persona en detrimento de sus obligaciones y de sus valores sociales, ocupacionales, económicos y familiares.”*<sup>88</sup>.

### **3.5.2.2. Juegos De Azar: Aspecto Médico Según La APA.**

Además de la CIE-10 existe otro catálogo de enfermedades elaborado por la *American Psychiatric Association*<sup>89</sup> (APA) que se denomina *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*<sup>90</sup> (DSM) que comprende a todos los trastornos mentales.

En su quinta edición (DSM-V) del año 2014, la APA ubica a la ludopatía en la categoría de *“Trastornos relacionados con sustancias y trastornos adictivos”*<sup>91</sup>. La APA justifica la incorporación de la ludopatía en su catálogo de enfermedades porque *“...existe evidencia de que los comportamientos de juego patológico activan los sistemas de recompensa de manera semejante a las drogas de abuso, y porque este produce síntomas conductuales similares a los de los trastornos por consumo de sustancias.”*<sup>92</sup>.

Agrega la APA que el juego patológico es problemático, persistente y recurrente, que provoca un deterioro o malestar clínicamente

---

<sup>87</sup> Ob. cit., p. 343.

<sup>88</sup> Ob. cit., p. 343.

<sup>89</sup> Asociación Estadounidense de Psiquiatría.

<sup>90</sup> Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales.

<sup>91</sup> AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales*. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/Josefbg/dsm-5-manual-diagnostico-y-estadistico-de-los-trastornos-mentales>

<sup>92</sup> Ob. cit., p. 581.

significativo y se manifiesta porque el individuo presenta cuatro (o más) de los siguientes criterios durante un periodo de 12 meses:

1. *Necesidad de apostar cantidades de dinero cada vez mayores para conseguir la excitación deseada.*
2. *Está nervioso o irritado cuando intenta reducir o abandonar el juego.*
3. *Ha hecho esfuerzos repetidos para controlar, reducir o abandonar el juego, siempre sin éxito.*
4. *A menudo tiene la mente ocupada en las apuestas (p. ej. reviviendo continuamente con la imaginación experiencias de apuestas pasadas, condicionando o planificando su próxima apuesta, pensando en formas de conseguir dinero para apostar).*
5. *A menudo apuesta cuando siente desasosiego (p.ej. desamparo, culpabilidad, ansiedad, depresión).*
6. *Después de perder dinero en las apuestas, suele volver otro día para intentar ganar ("recuperar" las pérdidas).*
7. *Miente para ocultar su grado de implicación en el juego.*
8. *Ha puesto en peligro o ha perdido una relación importante, un empleo o una carrera académica o profesional a causa del juego.*
9. *Cuenta con los demás para que le den dinero para aliviar su situación financiera desesperada provocada por el juego"<sup>93</sup>.*

Para la APA la gravedad de esta enfermedad se basa en el número de criterios que se cumplen: *"...las personas con juego patológico leve presentan solo 4-5 criterios...las personas con juego patológico moderadamente grave manifiestan más criterios (p. ej., 6-7). Los jugadores patológicos más graves cumplen todos o la mayoría de los nueve criterios..."<sup>94</sup>.*

A pesar de que muchas personas participan en juegos o celebraciones, *"...la característica esencial del juego patológico es un*

---

<sup>93</sup> Ob. cit., p. 585.

<sup>94</sup> Ob. cit., p. 586.



*comportamiento disfuncional recurrente y persistente de juego que interrumpe las actividades personales, familiares y/u ocupacionales<sup>95</sup>.*

Algunas características esenciales para el diagnóstico de esta enfermedad, según la APA, es que *“pueden aparecer distorsiones en el pensamiento (p. ej., negación, supersticiones, sentimientos de control y de poder sobre la probabilidad de los resultados, exceso de confianza) en los jugadores patológicos. Muchas personas con problemas de juego patológico creen que el dinero es a la vez la causa y la solución a sus problemas. Algunos son impulsivos, competitivos, enérgicos, inquietos y se aburren fácilmente; además, pueden estar muy preocupados por la aprobación de los demás y pueden ser generosos al ganar hasta el punto de la extravagancia. Otros jugadores están deprimidos, son solitarios y juegan al sentirse impotentes, culpables o deprimidos. Casi la mitad de las personas en tratamiento por juego patológico tiene ideación suicida...<sup>96</sup>”*

**3.5.2.3. Juegos En Línea U On Line: Aspecto Médico Según El Parlamento Europeo.** El Parlamento Europeo a través de su Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor se ha pronunciado sobre esta externalidad de los juegos de azar y ha llegado a señalar *“...que los juegos de azar en línea pueden suponer un mayor riesgo de adicción que los tradicionales juegos de azar presenciales, debido, entre otras cosas, a la mayor facilidad de acceso y a la total ausencia de control social...<sup>97</sup>”*.

---

<sup>95</sup> Ob. cit., p. 586.

<sup>96</sup> Ob. cit., p. 587.

<sup>97</sup> Informe A7-0218/2013 en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0218+0+DOC+PDF+V0//ES>, considerando “A”.

Asimismo, agrega que “...los Estados miembros tienen derecho a determinar cómo se organiza y regula la oferta de servicios de juegos de azar en línea...”<sup>98</sup>.

Sobre la oferta de los juegos de azar *en línea* u *on line* la Comisión del Parlamento Europeo no duda que es necesaria su regulación. Expresamente señala que “...se pueden reducir los costes sociales y los efectos nocivos de las actividades de juegos de azar mediante una oferta justa y legal de los servicios de juegos de azar definida por cada uno de los Estados miembros..”<sup>99</sup>, y agrega que, “...con independencia de la forma en que decidan los Estados miembros organizar y regular la oferta de servicios de juegos de azar en línea en el plano nacional, debe garantizarse un alto nivel de protección de la salud pública y de los consumidores...”<sup>100</sup>.

Resulta interesante lo que opina la Comisión del Parlamento Europeo referente a las facultades de regulación que tiene el Estado sobre las empresas que operan juegos *en línea* u *on line*. Al respecto refiere que “...los proveedores de juegos de azar en línea deben respetar en todo caso las legislaciones nacionales de los Estados miembros en los que operan y, por otro lado, que los Estados miembros deben conservar el derecho a imponer todas las restricciones que consideren necesarias y justificadas para atajar los juegos de azar en línea ilegales, con el fin de aplicar la legislación nacional y excluir a los proveedores ilegales del acceso al mercado.”<sup>101</sup>

Otro autor que sigue la misma línea de la Comisión del Parlamento Europeo es Córdoba Bueno<sup>102</sup>, quien señala que “Los juegos *on line* se han convertido en una fuente inagotable de ingresos para los

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, considerando “E”.

<sup>99</sup> *Ibidem*, conclusión número 1.

<sup>100</sup> *Ibidem*, conclusión número 6.

<sup>101</sup> *Ibidem*, conclusión 28.

<sup>102</sup> CÓRDOBA BUENO, Miguel. *Anatomía del Juego: Un análisis comparativo de las posibilidades de ganar en los diferentes juegos de azar*. Editorial DYKINSON, Madrid, 2013, p. 24.

*casinos de Internet, que además cuentan como “gancho” con la privacidad del jugador, que pierde su dinero desde la oscuridad de su habitación, sin ser censurado como ocurre con esas señoras mayores que se gastan su pensión en las máquinas tragaperras de los bares”.*

#### **3.5.2.4. Juegos En Línea U On Line: El Jugador o Apostador.**

La doctrina, entonces, reconoce la relación directa que existe entre juegos de azar y ludopatía, y se ocupa de dicho tema desde el punto de vista médico, psicológico y también social.

Siendo así, merece un especial tratamiento el estudio sobre el “apostador” o “jugador” que -en un caso extremo- podría llegar a ser ludópata, ya que la persona o ser humano es el fin supremo de la sociedad y del Estado de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Política del Perú. Desde el campo de la Medicina la doctrina reconoce la existencia de tres tipos de jugadores en los juegos de azar<sup>103</sup>:

- a) Jugador social o recreativo.
- b) Jugador profesional.
- c) Jugador patológico o adicto al juego.

El *jugador social o recreativo* es el que apuesta alternándose con otras actividades sociales. Es decir, puede estar jugando y a la vez conversando o bebiendo algo. Las apuestas no le generan un desequilibrio económico y dedica un tiempo estable a esta actividad.

El *jugador profesional* es aquel que proyecta y organiza su vida a través del juego de apuestas. Por lo general, no pierde el control ante los riesgos del juego y su meta es ganar haciendo uso de sus habilidades o destrezas en el juego. A pesar de que este tipo de

---

<sup>103</sup> BELLIDO, Carlos. Ob. cit. p. 73.

personas suelen ser frías y analíticas, no los exime del riesgo de convertirse luego en jugadores patológicos.

El *jugador patológico o adicto al juego* es aquel para quien el juego es la actividad más importante de su vida. Esta persona se emociona mucho durante el juego, y se angustia cuando se aleja de dicha actividad. A diferencia del jugador profesional, quien mantiene un control sobre el juego, el jugador patológico se descontrola y no logra ningún beneficio ni ventaja sobre esta actividad.

Esta clasificación médica ayuda a entender el comportamiento o reacción de las personas ante los juegos de azar, pero desde el punto de vista jurídico consideramos que no se podría realizar distinción alguna en el caso comprobemos la necesidad de regular los juegos *en línea* u *on line*. Esto es, legalmente no se podría diferenciar a las personas que juegan casinos y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* por el mayor o menor nivel de adicción a dichos juegos, sino que el Derecho tendría que preocuparse de cubrir bajo su manto a la generalidad de las personas, porque son todas las personas –sin distinción- el fin supremo de la sociedad y del Estado.

**3.5.3. Juegos En Línea U On Line: Aspecto Social.** En este punto se analizarán dos (02) temas puntuales: (i) la protección a grupos vulnerables; y, (ii) la lucha contra el fraude en la red.

**3.5.3.1. Protección A Grupos Vulnerables.** En el mundo se ha hecho extensivo el concepto de Juego Responsable, debiendo entenderse a este como el conjunto de principios y prácticas adoptadas por el gobierno y las empresas dedicadas al juego, a fin de prevenir los efectos que provoca la participación desordenada en los juegos de azar.

Ya anteriormente, al tratar respecto de la ludopatía, hicimos referencia a uno de los grupos vulnerables, conformado por la población ludópata. Pero, además de ello, otros grupos vulnerables que pueden identificarse son los jugadores y los menores.

La Comisión Europea, por ejemplo, elevó el 14 de julio de 2014 una Recomendación sobre los servicios de juego en línea<sup>104</sup>, mediante la cual se exhortaba a los Estados miembros a establecer normas que protejan a los consumidores, jugadores y menores. Esta Recomendación establece una serie de Principios para que puedan ser aplicados por los Estados miembros de la Unión, los cuales se pueden resumir en los siguientes:

- *“Los sitios web dedicados a los juegos de azar deben reunir una serie de requisitos básicos de información, en particular a fin de garantizar que los consumidores dispongan de información suficiente para comprender los riesgos que conllevan. La comunicación comercial (publicidad y patrocinio) deben realizarse de forma responsable.*
- *Los Estados miembros deben velar porque los menores no puedan jugar en línea y que existan normas que limiten al máximo su contacto con los juegos de azar, incluso mediante la publicidad o la promoción de los servicios de juegos de azar, ya sea a través de medios audiovisuales u otro tipo de publicidad.*
- *Debe existir un proceso de registro para abrir una cuenta de usuario, de modo que los consumidores deban facilitar información sobre su identidad y edad a efectos de que los operadores efectúen verificaciones. Ello debe permitir también a los operadores hacer un seguimiento*

---

<sup>104</sup> COMISIÓN EUROPEA. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-828\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-828_es.htm)

*del comportamiento del jugador, y dar la voz de alarma si fuera necesario.*

- *Los jugadores deben disponer de un apoyo continuo para evitar problemas derivados del juego, dotándolos de herramientas que les permitan mantener el juego bajo control: posibilidad de fijar límites de gasto durante el proceso de registro, de recibir alertas de información sobre pérdidas y ganancias mientras se juega, y de tomarse un tiempo muerto.*
- *Los jugadores deben tener acceso a teléfonos de ayuda a los que puedan recurrir para pedir asistencia en relación con su conducta frente al juego, y deben poder autoexcluirse fácilmente de los sitios web de juegos de azar.*
- *La publicidad y el patrocinio de servicios de juego en línea deben ser más transparentes y responsables desde la óptica social. Por ejemplo, no deben hacerse declaraciones infundadas sobre las probabilidades de ganar, ni debe ejercerse presión para que se juegue o sugerirse que el juego resuelve los problemas sociales, profesionales, personales o financieros.*
- *Los Estados miembros deben velar porque los empleados de los operadores de juegos de azar que interactúen con los jugadores reciban una formación que les permita comprender los problemas que conlleva el juego y comunicarse adecuadamente con esos jugadores.”*

Es sabido que los menores de edad tienen fácil acceso al internet desde cualquier dispositivo: computadoras personales, teléfono, televisión, entre otros. Y, por ende, también podrían acceder a los sitios web especializados en los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*.

El riesgo para los niños y adolescentes se acrecienta porque ellos tienen mayor acceso al internet, y pueden tomar contacto con la publicidad de los juegos *en línea* u *on line*, o con los sitios web de los propios casinos.

Este peligro se acrecienta por el hecho que casi todos los sitios web de juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* ofrecen al usuario -hasta antes de su registro y del juego con dinero real- juegos gratis, a manera de promoción. Es una especie de “gancho” que busca atrapar al jugador para convertirlo en un usuario permanente y fiel. Por tanto, en ese tránsito los menores tienen libre acceso a juegos como el póquer, la ruleta o las máquinas tragamonedas.

Luego de que termine la promoción de juegos gratis, los sitios web exigen al jugador el llenado de sus datos personales en un registro de inscripción. Obviamente que los menores no podrían inscribirse como jugadores en los registros pero ocurre, muchas veces, que estos menores manipulan las tarjetas de crédito de sus padres o de otros mayores. Por tanto, el peligro para estos menores aún subsiste.

Al momento de analizar la legislación comparada de otros países vamos a poder advertir cómo es que estas normas prohíben expresamente el juego *en línea* u *on line* a los menores, estableciendo graves sanciones a las empresas que incumplan con esta política.

Pero además de ello, en países como Inglaterra, existen páginas web dirigidas especialmente al grupo joven; a fin de brindarles información respecto del peligro de los juegos. Una de dichas páginas es

BigDeal<sup>105</sup>, que pertenece al grupo GamCare<sup>106</sup>, el cual es una organización privada independiente para ayudar a los jugadores con problemas y a sus familiares. BigDeal explica, de una manera juvenil y amigable, qué es el juego, por qué las personas juegan, cómo es que las empresas operadoras obtienen sus ganancias y otros temas.

En todo caso, un modelo regulador de los juegos *en línea* u *on line* debería contener disposiciones expresas para proteger a los jugadores, ludópatas, menores y otros que puedan ser considerados como parte de la población vulnerable.

**3.5.3.2. Lucha Contra El Fraude Y Promoción De La Transparencia.** Cuando hablamos de lucha contra el fraude y promoción de la transparencia debe pensarse, como en todo lo que está relacionado a los juegos *en línea* u *on line*, en una complejidad de temas. Por ejemplo, desde el inicio del juego (incluso desde la publicidad o promoción) los sitios web de juegos *en línea* u *on line* deben brindar información clara y precisa sobre la empresa operadora y sobre las reglas del juego.

Así, uno de los primeros temas para hablar de transparencia debería ser la identificación de la empresa operadora que ofrece los juegos *en línea* u *on line*, empresa que -en un modelo de mercado regulado de estos juegos- tendría que contar con un título habilitante otorgado por el Estado del Perú. Dicho título habilitante sería el resultado de un procedimiento que debe seguir la empresa en el Perú y, para la parte operativa, debería contar con un dominio de internet con terminal “.pe”; lo cual dará mayor seguridad a los jugadores.

---

<sup>105</sup> [www.bigdeal.org.uk](http://www.bigdeal.org.uk)

<sup>106</sup> [www.gamcare.org.uk](http://www.gamcare.org.uk)



Del mismo modo, estos jugadores deberán identificarse con datos elementales como nombre y documento de identidad, a fin de que la empresa operadora pueda verificar que se trata de un jugador mayor de edad. Estos datos del jugador, en el Perú, están protegidos con la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 29733)<sup>107</sup> por lo que su acceso y tratamiento solo puede suceder con el consentimiento de su titular. Incluso, el artículo 15 de la esta Ley también protege los datos personales en los casos de flujos transfronterizos (flujos que podrían ocurrir fácilmente en los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*), señalando que el titular de los datos personales solo puede realizar el flujo transfronterizo si el país destinatario mantiene niveles de protección adecuados.

Otro tema que está vinculado al fraude y a la transparencia es el lavado de activos. En el Perú, la Ley 27693<sup>108</sup> creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) estableciendo que la misma es la encargada de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. Luego, por Ley 29038<sup>109</sup>, se incorporó la UIF a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El artículo 8.11 de la Ley 27693, así como el artículo 3.1.k de la Ley 29038, dispone que son “*sujetos obligados*” a informar de las transacciones sospechosas las personas jurídicas titulares de casino y tragamonedas.

---

<sup>107</sup> Publicada el 03 de julio de 2011.

<sup>108</sup> Publicada el 12 de abril de 2002.

<sup>109</sup> Publicada el 12 de junio de 2007.

Por Decreto Supremo 020-2017-JUS<sup>110</sup> se reglamentó la Ley 27693 que creaba la UIF. En esta norma se establece expresamente que la UIF puede acceder a los bancos de datos personales de los sujetos obligados a informar, lo cual incluye los bancos de datos que manejan las empresas operadoras de casino y máquinas tragamonedas. Agrega que los sujetos obligados a informar deben implementar un *Sistema de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo (SPLAFT)* y, como parte de dicho sistema, el sujeto obligado debe designar un *oficial de cumplimiento* a dedicación no exclusiva y prevenir, detectar y comunicar a la UIF-Perú respecto de las operaciones sospechosas a través de un *Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS)*, sin importar los montos involucrados pero que no guarden relación con la actividad económica del cliente.

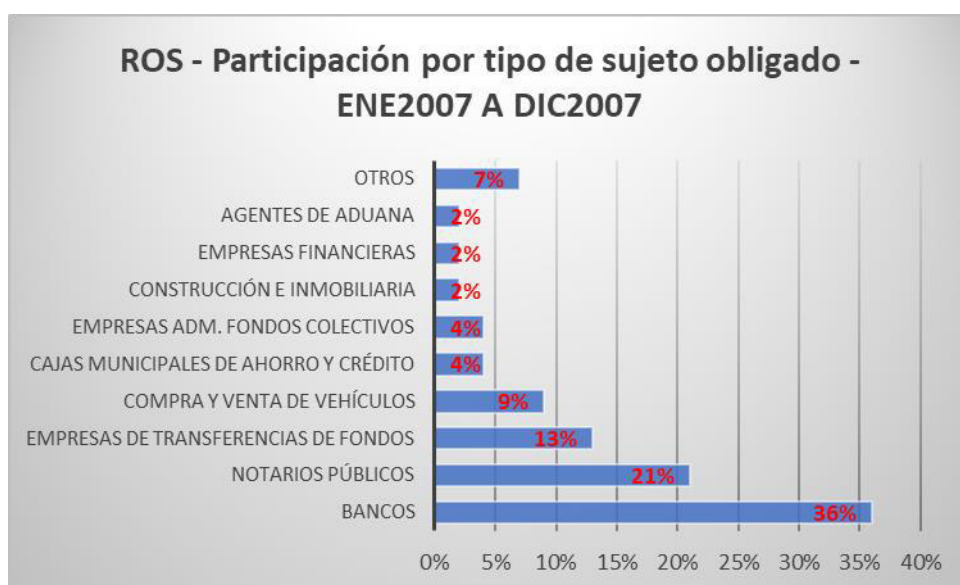
De acuerdo con la *“Información Estadística de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Enero de 2007 a Diciembre de 2017”*<sup>111</sup>, la UIF recibió 56,268 ROS por parte de los sujetos obligados a reportar. La mayor participación por tipo de sujeto obligado está representada por los Bancos con 36%, Notarios con 21% y las Empresas de Transferencias de Fondos con 13%. Las personas jurídicas titulares de casino y máquinas tragamonedas figurarían en el rubro de “otros” con 7%.

---

<sup>110</sup> Publicado el 06 de octubre de 2017.

<sup>111</sup> Recuperado de: [http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/20180205\\_BolEstadistico-Diciembre2017.pdf](http://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/20180205_BolEstadistico-Diciembre2017.pdf)

Gráfico 1: ROS – Participación por tipo de sujeto obligado – ENE2007 A DIC2007 - Perú



Fuente: UIF

El Gráfico 1, entonces, muestra que las operaciones sospechosas de las empresas titulares de juegos de casino y máquinas tragamonedas se encuentra ubicado en el rubro de “otros”, por lo que constituiría una participación mínima en comparación con otras actividades (7%). A pesar de su poca significación estadística, este autor considera que dichas empresas operadoras de juegos de casino y máquinas tragamonedas deberían mantenerse como sujetos obligados a informar de operaciones sospechosas, a fin de no bajar la guardia en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo.

#### **4. Legislación comparada.**

Se estudiará a continuación la legislación comparada de países con diversos regímenes de mercado: el mercado prohibitivo, el monopolio estatal y también el mercado regulatorio. Se tomará especial atención a la legislación comparada de países que ya cuentan con un modelo de mercado regulado

para los juegos *en línea* u *on line*, como es el caso de Francia, España, Gran Bretaña, entre otros:

#### **4.1. Colombia.**

Este país promueve el monopolio estatal. A través de su Ley 643 del 16 de enero del año 2001, fijó el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Específicamente, el artículo 38 de dicha Ley contiene una definición de “Juegos novedosos”, señalando que estos son cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes “...realizados por medios electrónicos, por Internet o mediante cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador”.

Esta Ley autoriza y reconoce al Estado colombiano su rol monopólico en la explotación de los juegos de azar. Así, el artículo 1 de la esta norma señala que *“El monopolio de que trata la presente ley se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer como actividad que debe respetar el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud, incluidos sus costos prestacionales y la investigación.”*

#### **4.2. Estados Unidos.**

Tiene un modelo prohibitivo. Estados Unidos es una república federal que agrupa a cincuenta (50) Estados. Cada Estado cuenta con su propia Constitución, una Asamblea Legislativa, Tribunales y, como autoridad máxima, un Gobernador.

En este contexto, hay algunos Estados que prohíben ciertos aspectos del juego *en línea* u *on line*, como Illinois, Nevada y Oregón. Y también hay otros Estados como Utah que prohíben el juego de manera general.

A través del Acta del 13 de octubre del año 2006, como ya se había dicho antes, se estableció la “*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006*” (UIGEA), que adoptó un modelo bastante restrictivo para los juegos de azar por internet.

En su Exposición de Motivos indica:

*“Las apuestas en internet se financian principalmente mediante la utilización personal de sistemas de pago, tarjetas de crédito, y transferencias.*

*La National Gambling Impact Study Commission Act recomendó en 1999 que se estudie legislación que prohíba las transferencias a sitios de apuestas en internet, o a los bancos que los representen;*

*Las apuestas en internet constituyen una causa creciente de problemas de deudas para instituciones depositarias aseguradas y para la industria de créditos al consumidor;*

*Son necesarios nuevos mecanismos para regular leyes de apuestas en internet, debido a que las leyes tradicionales a menudo son inadecuadas, especialmente cuando esas apuestas atraviesan fronteras estatales y nacionales.”<sup>112</sup>*

El apartado 5362 de la Ley contiene diversas definiciones y una de ellas es la de “apuesta ilegal por internet” (Unlawful Internet Gambling). De acuerdo con el texto, ello significa colocar, recibir y a sabiendas transmitir una apuesta por cualquier medio que implique el uso, al menos en parte, de internet.

Se entiende que dicha definición no comprende las apuestas que se realicen dentro de los límites de un Estado que sí autorice a este tipo de juegos.

Por su parte, la sección 5363 se titula “*prohibición de aceptar cualquier instrumento financiero para las apuestas ilegales por internet*”. En esta sección se prohíbe el uso de tarjetas de crédito u otros medios de pago para

---

<sup>112</sup> Traducción libre.

las apuestas ilegales, previéndose multas para los operadores de apuestas y penas de prisión hasta 5 años.

La sección 5364 se refiere a las “*políticas y procedimientos para identificar y prevenir las transacciones restringidas*” para que la Reserva Federal elabore un reglamento a fin de lograr la identificación y bloqueo de los pagos relacionados con transacciones de apuestas ilegales en internet.

Por último, la sección 803 trata sobre el juego por internet “*en o a través de jurisdicciones extranjeras*”, y aquí se establece que los Estados Unidos mantendrán relaciones de cooperación con gobiernos extranjeros para identificar si las apuestas por internet se están utilizando para operaciones de lavado de dinero, corrupción u otros delitos.

#### **4.3. España.**

Tiene un modelo de regulación y de concesión de títulos habilitantes. El primer antecedente sobre regulación de los juegos *en línea* u *on line*, y ante la proliferación de estos, ocurrió en el año 2007 cuando el Parlamento español aprobó la Ley 56/2007 del 28 de diciembre, sobre “*Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información*”. La Vigésimo Sexta Disposición Adicional de esta Ley instaba al Gobierno a la presentación de un proyecto de ley que regulase los diversos aspectos del juego telemático.

Finalmente, esta norma se concretó a través de la Ley 13/2011 de “*Ordenación del Juego*”, y su normativa de desarrollo tiene por objeto regular las actividades de juego de azar, en particular, cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

- Ámbito de aplicación:

La Ley española abarca en sus alcances a los juegos de loterías, apuestas, rifas, concursos y otros en los que se arriesgue dinero. También las actividades de juego transfronterizas, es decir, las realizadas por personas físicas o jurídicas radicadas fuera de España que organicen u

ofrezcan actividades de juego a residentes en España. El artículo 1 de la Ley señala que su ámbito también alcanza cuando la actividad de juego se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

- Prohibiciones establecidas en la Ley:

Básicamente son de dos tipos:

- a) *Objetivas*: todo juego que atente contra la dignidad de las personas, derecho al honor y la intimidad.
- b) *Subjetivas*: los menores de edad, incapacitados, personas que voluntariamente hubieren solicitado les sea prohibido el acceso a los juegos, los accionistas, propietarios, personal directivo y empleados directamente involucrados en el desarrollo de los juegos.

- Publicidad:

Se prohíbe la publicidad, patrocinio o promoción de los juegos, cuando se carezca de la correspondiente autorización.

- Títulos habilitantes:

Se dividen en (i) Licencias Generales, para desarrollar las actividades de juego no ocasionales, y hasta por un periodo de 10 años, y (ii) Licencias Singulares, por cada uno de los tipos de juego (mínimo de 1 año y máximo de 5 años).

- Operadores:

La persona física o jurídica, con nacionalidad española o de un país perteneciente al Espacio Económico Europeo.

- Órgano Rector:

El Ministerio de Hacienda y Función Pública, el cual establece la reglamentación básica de cada juego, aprueba las bases para las licencias generales, elabora y modifica normas, entre otras funciones.

- Comisión Nacional de Juego:

Que luego pasó a llamarse Dirección General de Ordenación del Juego (órgano del Ministerio de Hacienda y Función Pública), y es la encargada de autorizar, supervisar, controlar y sancionar a los operadores. Se constituye como un Organismo Regulador.

- Régimen fiscal – hecho imponible:

El hecho imponible se da con la autorización, celebración u organización de los juegos. No están sujetos al impuesto los juegos de lotería.

- Régimen fiscal – base imponible:

Según cada tipo de juego: ingresos brutos o ingresos netos.

- Tipo impositivo:

Cada tipo de apuesta tiene una tasa diferente. Para el caso de los casinos y máquinas la tasa es del 25% sobre los ingresos netos de premios.

- Transparencia/Lucha contra el fraude:

Las empresas operadoras colaboran con el Estado en la lucha contra el fraude. Al mismo tiempo, cada operador está en la obligación de implementar una Unidad Central de Juegos que informará, en tiempo real, a la Comisión Nacional de Juego sobre las actividades de juego realizadas.

A su vez, la Dirección General de Ordenación del Juego (antes, Comisión Nacional del Juego) viene generando normas reglamentarias y diversos procedimientos para aplicar eficazmente esta Ley. Por ejemplo, existe una



política de persecución del juego ilegal. Esto es, a partir de la Ley 13/2011 los sitios web que no cuenten con título habilitante en España deben cesar su actividad en territorio español.

#### **4.4. Francia.**

Este país también cuenta con un modelo de mercado regulado. El 12 de mayo de 2010 se promulgó la ley referida a la apertura de competencia y la regulación del sector de apuestas y juegos de azar en línea<sup>113</sup>.

Esta Ley cambia drásticamente la antigua norma de 1539 que establecía un monopolio del Estado sobre los juegos y, desde entonces, Francia se abre hacia un mercado internacional de dichos juegos con la finalidad de poner fin a los sitios ilegales de internet. Esta apertura abarca, no solo a los juegos de póquer, sino también a las apuestas deportivas y a las apuestas hípcas.

El tratamiento tributario es similar a las casas de apuestas presenciales. Es decir, las empresas en línea u *on line* pagarán al Estado el 7.5% sobre las apuestas deportivas y 2% sobre el póquer.

Dicha ley no solo ofrece la oportunidad para que los privados puedan participar en la explotación de los juegos, sino que también establece medidas para la prevención de la ludopatía y la protección de los menores, y el bloqueo de sitios ilegales de apuestas. Señala, además, que las empresas que deseen operar deberán obtener un permiso de acuerdo con la normativa francesa, lo cual nos acerca a un sistema de licencias<sup>114</sup>. La denegación de una autorización (por razones técnicas, económicas o por salvaguardar el interés público en la lucha contra el lavado de activos, entre otras causas) debe ser siempre motivada.

---

<sup>113</sup>Loi núm.2010-476 du12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard.

<sup>114</sup> Cada operador paga 20,000 Euros por una licencia de cinco (5) años.

En el tema específico de los juegos en línea, la norma creó la Autoridad de Regulación de Juegos en Línea (ARJEL, por sus siglas en francés<sup>115</sup>). García Caba señala que en el año 2011 el mercado movió 2,000 millones de Euros<sup>116</sup>.

El artículo 10 de dicha Ley define al juego y la apuesta en línea como un juego y una apuesta cuya realización pasa exclusivamente por conducto de un “servicio en línea de comunicación al público”<sup>117</sup>. Señala, adicionalmente, que la empresa que solicite ser operador de juegos en línea debe detallar la apertura de una cuenta al apostador. Así, cada apostador debe identificarse por nombres, edad, dirección, documento de identidad y medio de pago; lo que se denomina “cuenta de un jugador en línea”.

Sobre la protección a los menores, el artículo 5 de la Ley prohíbe expresamente estos juegos a dichos menores de edad y traslada la responsabilidad a las empresas operadoras para que les impida la participación en estos juegos.

En cuanto a la publicidad, se establece como condición que deba acompañarse un mensaje contra el juego patológico o excesivo, y que dicha publicidad no deba estar orientada hacia el público menor de edad.

Por último, y para fines de asegurar el pago de los premios, se exige que la empresa operadora precise las modalidades de cobro y pago desde su propia página web, así como garantizar la apertura y existencia de una cuenta bancaria abierta en una entidad bancaria o financiera.

#### **4.5. Gran Bretaña.**

También cuenta con un modelo de mercado regulado. Su historia se remonta a la *Horsepace betting and Olympic Lottery Bill* o *Lotería Olímpica* que tenía

---

<sup>115</sup> Autorité de Régulation des Jeux En Ligne.

<sup>116</sup> GARCÍA CABA, Miguel María. *Los Modelos Europeos del juego on line*. En: El Juego on line, Fundación CODERE, Navarra, 2011, p. 82.

<sup>117</sup> GARCÍA CABA, Miguel María. Ob. cit., p. 84.

por finalidad del gobierno sufragar los gastos de los Juegos Olímpicos de Londres en el año 2012.

A esta ley se sumó, el 01 de setiembre de 2007, la nueva Ley de Juego (*Act Gambling 2005*) que abarca las máquinas de juegos de azar, las salas de casino, bingos, loterías y todos los juegos por internet (*remote gambling*). Entre los juegos por procesos telemáticos e interactivos, comprende a los que se realizan por internet, televisión, teléfono u otra clase de tecnología.

Los objetivos que busca alcanzar el gobierno británico con esta norma se concentran en tres (03) temas principales:

- a) Proteger a los grupos vulnerables<sup>118</sup>;
- b) Evitar actos delictivos; y,
- c) Proteger la integridad del juego de una manera abierta.

El sistema británico es también un sistema de licencias, cuyo órgano regulador es la Comisión de Juego o *Gaming Board*, el cual es un órgano colegiado cuya principal función es fomentar las autorizaciones y ser responsables del otorgamiento de las licencias. Además la Comisión puede imponer multas, retirar las licencias, suspender y anular las apuestas, entre otras atribuciones. La Comisión también se encarga de luchar contra las actividades delictivas y de proteger a los menores de edad y ludópatas.

Al respecto, García Caba señala que *“al legalizar el juego on line, la Ley trata de regular lo que el Gobierno percibía como una situación “anormal”, dado que los ciudadanos británicos podrían realizar apuestas por internet a través de operadores no domiciliados en Reino Unido sin infringir la ley, sin que estos tuvieran ningún título habilitante.”*<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> El artículo 45 de la Ley señala que entre los grupos vulnerables se encuentran los *child* (niños menores de 16 años de edad) y los *young person* (persona que no es un niño pero es menor de 18 años de edad).

<sup>119</sup> GARCÍA CABA, Miguel María. Ob. cit., p. 94.

La norma trae como novedad que los casinos, las casas de apuestas en línea y sitios de apuesta podrán anunciar sus servicios en la televisión y la radio en el Reino Unido.

Al ser un sistema de licencias, los operadores deben pagar el monto de la licencia y una cuota anual a la Comisión de Juego. Además de un impuesto del 15% sobre sus ganancias brutas. Estos operadores, a su vez, financian de manera voluntaria diversas investigaciones sobre los problemas relacionados con el juego. Para obtener una licencia como operador en el Reino Unido, no es necesario tener un servidor o una oficina en el país.

Algunas cifras de la ley son las siguientes<sup>120</sup>:

- 1,420 millones de libras esterlinas recaudadas en impuestos.
- 1000,000 personas laborando a jornada completa.

#### **4.6. Italia.**

Este país también ofrece un modelo de mercado regulado que se implementó progresivamente desde el año 2006<sup>121</sup> y llegó a su cúspide en el año 2012, a través de la Ley N° 135 y otras normas complementarias.

Su legislación abarca todo tipo de formas *on line* como bingos, tarjetas de “rasca rasca”, póquer, casinos, tragamonedas, apuestas deportivas y apuestas hípicas. Bajo esta normativa también se regulan los juegos por *streaming*.

Su entidad reguladora es la *Agenzia delle dogane e dei Monopoli*, que pertenece al Ministerio de Economía, encargada de otorgar las licencias y de combatir los fraudes. Para poder calificar a una licencia, la empresa tiene

---

<sup>120</sup> GARCÍA CABA, Miguel María. Ob. cit., p. 94.

<sup>121</sup> Al 2006 se reportaban 621 websites que no tenían licencia. Recuperado de: [https://en.wikipedia.org/wiki/Gambling\\_in\\_Italy](https://en.wikipedia.org/wiki/Gambling_in_Italy)

que haber manejado no menos de 1 millón y medio de euros en los últimos dos años y tener su domicilio en alguno de los países de la Unión Europea. La agencia reguladora solo puede entregar 200 licencias.

La ley precisa que los juegos deben ofrecerse a través de un sitio “.it”.

Los impuestos para apuestas de juegos deportivos e hípicas es del 3% y, para otros juegos es del 20%.

Al año 2016, los operadores de juegos de azar *on line* llegaron a movilizar 1,030 millones de euros<sup>122</sup>.

#### **4.7. Alemania.**

El modelo de este país es de un monopolio estatal. Alemania es un Estado Federal (con sus propias competencias), conformado por dieciséis (16) entidades territoriales denominadas Länder, los cuales tienen personalidad estatal propia. A pesar de dicha autonomía, desde el 01 de enero de 2008 los Länder tienen una regulación común sobre los juegos de azar, gracias al Tratado sobre los juegos de azar (Glücksspielstaatsvertrag), el cual prohíbe toda intermediación de estos juegos por internet.

En base a ello, cualquier tipo de juego de azar está sometido siempre a una autorización o concesión administrativa, y reservada de manera exclusiva a empresas de titularidad pública; con lo cual el Estado mantiene un monopolio sobre este tipo de actividades. García Caba precisa que *“la organización privada de juegos de azar puede llegar a ser constitutiva de delito.”*<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> “La directora del juego on line de Italia confirma los progresos hacia la liquidez compartida del póquer online”. Casino News, España, 12 de abril de 2017, Recuperado de <http://www.casinonewsdaily.es/2017/04/12/la-directora-del-juego-online-italia-confirma-los-progresos-hacia-la-liquidez-compartida-del-poquer-online/>

<sup>123</sup> GARCÍA CABA, Miguel María. Ob. cit., p. 99.

## 5. Jurisprudencia Internacional.

Un hito importante en la jurisprudencia internacional (proveniente de Estados Unidos) es la resolución dictada en el caso Estados Unidos vs. Cohen<sup>124</sup>, 260 F. 3d 68 (2° Cir. 2001), el cual resolvió que la Wire Act (Ley de Comunicaciones por Cable), una antigua Ley del año 1961, podía aplicarse a las apuestas en internet:

*“betting and wagering business that transmit bets or wagers on sporting events or contests over the internet...are breaking the law.”<sup>125</sup>*

Posterior a esta jurisprudencia, y como ya se había adelantado al tratar sobre el Derecho Comparado, empezó a regir en Estados Unidos la Ley UIGEA (“Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006) del año 2006, la cual adopta un modelo para prohibir los juegos de azar por internet, exigiendo a las instituciones financieras el bloqueo de pagos de las transacciones restringidas.

En Europa, el Tribunal de Justicia Europeo también ha desarrollado jurisprudencia sobre los juegos de azar por internet pero -más que todo- para tratar de uniformizar la regulación sobre esta actividad que, en cada país de la Comunidad, tiene una forma de normar distinta. Entre algunas de las resoluciones del Tribunal podemos citar:

- Sentencia en el asunto C-347/09, procedimiento penal contra Jochen Dickinger y Franz Ömer, del 15 de diciembre de 2011<sup>126</sup>, que asimila los juegos de casino por internet al régimen de concesión de las loterías:

*“La legislación austriaca establece un monopolio en materia de juegos de azar, de modo que el derecho de organizar y explotar dichos juegos está reservado al Estado.*

<sup>124</sup> Cohen era un ciudadano de Antigua y Bermuda, uno de los países más pequeños del mundo. Luego de la decisión de la Corte de Estados Unidos, Antigua y Bermuda llevó el caso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) acusando a Estados Unidos de imponer restricciones al comercio transfronterizo, instancia en la que obtuvo un resultado favorable por parte de la OMC.

<sup>125</sup> <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=dltr>

<sup>126</sup> <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-09/cp110091es.pdf>

*Los juegos de casino comercializados por internet se asimilan a loterías y, en consecuencia, están sujetos al régimen de concesión de las loterías...”*

- Sentencia en los asuntos acumulados C-447/08 Y C-448/08, procedimientos penales contra Otto Sjöberg y Anders Gerdin, del 08 de julio de 2010<sup>127</sup>. En esta jurisprudencia el Tribunal resolvió una aparente contradicción entre la legislación interna sueca y el Derecho comunitario, permitiendo que Suecia pueda prohibir dentro de su territorio la publicidad o promoción de juegos de azar, que realicen operadores privados que no estén autorizados por la legislación sueca y que tengan fines lucrativos:

*“La normativa sueca que prohíbe la promoción de juegos de azar organizados en internet por operadores privados en otros Estados miembros con fines lucrativos es conforme con el Derecho comunitario”.*

- Sentencia en los asuntos acumulados C-344 y C-367/13, procedimiento prejudicial contra Cristiano Blanco y otros, del 22 de octubre de 2014<sup>128</sup>, en donde el Tribunal analiza los riesgos de ludopatía que generan los juegos de azar:

*“31. ...ha de observarse, en primer lugar, el carácter peculiar del ámbito de los juegos de azar, en el que, a diferencia del establecimiento de una competencia libre y no falseada en un mercado tradicional, la aplicación de tal competencia en un mercado tan específico como el de los juegos de azar, es decir, entre varios operadores que estarían autorizados a explotar los mismos juegos de azar, puede conllevar efectos negativos asociados al hecho de que estos operadores tenderían a rivalizar en inventiva para hacer su oferta más atractiva que la de sus competidores y, de este modo, aumentar los gastos de los consumidores ligados al juego así como los riesgos de ludopatía de estos...”*

*32. Por ello, y por las razones invocadas en el apartado 24 de la presente sentencia, en el ámbito concreto de la organización de juegos de azar, las autoridades nacionales gozan de una amplia facultad de apreciación para determinar las exigencias que implica la protección de los consumidores y del orden social y, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a cada*

<sup>127</sup> <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-07/cp100075es.pdf>

<sup>128</sup> <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62013CJ0344&lang1=es&type=TEXT&ancre=>

*Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades relativas al juego y a las apuestas, o solo limitarlas...*

## **6. Catálogo Socio-Jurídico De Términos Relacionados A Los Juegos En Línea U On Line.**

La Directiva 98/34/CE de la Comisión Europea, del 20 de julio de 1998, define a los **servicios de juego on line** como “...*todos aquellos servicios que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas loterías y apuestas, y que se presten a distancia, por medios electrónicos y a solicitud del propio destinatario de los servicios.*”

Este último concepto aproxima al autor al campo de estudio de la tesis. Pero, sin perjuicio de ello, y para tener mayor comprensión sobre el tema materia de investigación, se va a definir otros conceptos que están relacionados a los juegos de azar; sin la pretensión que todos ellos estén bajo el ámbito de una norma peruana regulatoria.

- **Actividades de juego transfronterizas:**

Las realizadas por las personas físicas o jurídicas radicadas fuera del Perú que organicen u ofrezcan actividades de juego a residentes en el Perú.

- **Apuesta:**

Aquella actividad de juego en la que se arriesga cantidades de dinero sobre los resultados de un acontecimiento previamente determinado cuyo desenlace es incierto y ajeno a los participantes, determinándose la cuantía del premio que se otorga en función de las cantidades arriesgadas u otros factores fijados previamente en la regulación de la concreta modalidad de apuesta.



Para el caso de los juegos en línea u *on line*, y siguiendo el modelo español, se hace necesario delimitar dicho concepto a las apuestas deportivas y apuestas hípcas.

- **Autorización Expresa:**

Aquella emitida de conformidad con la Ley, por la autoridad competente, facultando a un titular a que realice la actividad de explotación de juegos de casino o máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*.

- **Bingo:**

Juego que requiere de un ánfora o bombo con números a su interior. El jugador tiene una cartilla con números aleatorios. Un locutor o persona neutral va retirando, uno por uno, los números del ánfora o bombo y pregonándolos en voz alta a fin de que el jugador pueda tachar dichos números de su propia cartilla. Gana el jugador que consiga tachar primero todos los números de su cartilla.

- **Casino:**

Espacio (presencial o virtual) que integra juegos como el Black Jack<sup>129</sup>, Ruleta<sup>130</sup>, Punto y Baca (bacará)<sup>131</sup> y otros juegos similares.

---

<sup>129</sup> También llamado veintiuno. Es un juego de cartas donde el jugador juega contra el *crupier* intentando llegar a un valor lo más próximo a 21. La mejor jugada ocurre cuando se consigue 21 con solo dos cartas (el “As” más la carta 10), lo cual se conoce como *Black Jack*. Primero el *crupier* saca y hace visible su primera carta, luego retira y tapa la segunda carta. Si es que el *crupier* no saca un Black Jack el juego sigue con los demás jugadores.

<sup>130</sup> Se trata de una ruleta de 36 números, más el cero (en algunos casinos se le agrega la cifra del “doble cero” para aumentar las probabilidades de la casa). La ubicación de los números en la ruleta se hace tomando como referencia el número 18. Así, al lado de un número menor o igual a 18 se coloca uno mayor que 18, y viceversa. Los números rojos y negros deben estar alternados, al igual que los números pares e impares. El número cero se diferencia con otro color (puede ser verde). Frente al cero siempre se ubica el número 5, y a su lado adyacente el número 10. Los números negros, al reducirlos, siempre arrojan una cifra par. Por ejemplo, 35 = 3 más 5 es igual a 8.

<sup>131</sup> Juego de cartas en el que el jugador procura sumar un valor lo más cercano posible al 9 y mayor al que tenga la banca (que puede ser la casa u otro jugador). Se reparten, una a una, cuatro cartas: dos para el jugador y dos para la banca. La mano que consiga el 9, o se acerque más a esta cifra, es la que gana. Las cartas J, Q, K y los 10 tienen un valor de cero. Cuando la suma de las dos cartas supera el valor de 9, entonces, solo se contabiliza el último dígito de dicha suma. Por ejemplo, si un jugador

- **Internet:**

Red informática mundial, descentralizada, formada por la conexión directa entre computadoras mediante un protocolo especial de comunicación.

- **Juego en línea u on line:**

Toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que se realicen a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.

- **Juegos de Casino en línea u on line:**

Todo juego de mesa en el que se utilice naipes, dados o ruletas y que admita apuestas del público, cuyo resultado dependa del azar, ofrecidos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos. Ejemplos e estos juegos son el Black Jack, Ruleta, Bacará, entre otros.

- **Máquinas Tragamonedas en línea u on line:**

Todas las máquinas de juego que permitan 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, ofrecidos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.

- **Póquer<sup>132</sup>:**

Póquer Cash<sup>133</sup> y Póquer Torneo<sup>134</sup>.

---

tiene las cartas 7 y 5, el valor de ambas suma 12; y en ese caso, se toma el valor de 2 porque es el último dígito de la suma anterior.

<sup>132</sup> Juego que se inicia con cinco naipes para jugador y con ellas se busca la combinación más alta. La Escalera Real o Flor Imperial es la mejor combinación y se trata de conseguir cinco cartas seguidas del mismo palo del 10 al As. El jugador o jugadores con mejor combinación gana la suma total de apuestas realizadas.

Todos los juegos de azar que no se realizan por internet (loterías, apuestas deportivas, casinos, máquinas tragamonedas, etc) no forman parte de esta investigación y, consiguientemente, mantienen su regulación normativa.

Un último punto a tener en cuenta dentro de los conceptos que se están presentando es el hecho que la actividad y explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas en el Perú está regulada por la Ley 27153, pero esta normatividad no contempla -actualmente- a los juegos *en línea* u *on line*. Es por ello que ni el MINCETUR, ni la SUNAT ni cualquier otro organismo público tienen competencia para fiscalizar este tipo de negocios.

---

<sup>133</sup> Mínimo de 2 y máximo de 10 jugadores. El jugador ingresa con un “stack” (las fichas de juego) mínimo fijado por la casa. El jugador puede entrar o salir de la mesa en el momento que quiera. Las fichas son dinero real.

<sup>134</sup> Mínimo de 2 jugadores y un máximo establecido por la casa. El jugador tiene que esperar a que empiece el torneo y no puede abandonar la mesa hasta que termine el torneo o sea eliminado. Las fichas pueden aumentar o disminuir pero no valen dinero, sino que el jugador tiene que “entrar en premios”.

## CAPÍTULO 2: CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

### 1. Análisis e Interpretación del Problema Planteado.

Para el análisis e interpretación del problema planteado el autor realizó entrevistas personales, se elaboró cuadros explicativos para esquematizar los resultados, se acudió a estadísticas de los países que ya cuentan con un mercado regulado, se utilizaron informes científicos como fuentes y también la doctrina en lo que correspondiese.

**1.1. Entrevistas Personales.** Se realizaron seis (6) entrevistas a diferentes actores involucrados con la problemática materia del presente trabajo:

- Entrevista 1: A la señorita Luciana León Romero, congresista de la República del Perú.
- Entrevista 2: Al Ingeniero Manuel San Román, Director de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR).
- Entrevista 3: Al doctor Gianmarco Paz Mendoza, Secretario Técnico de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República del Perú.
- Entrevista 4: A la señora Bertha Hurtado Vda. De Granda, Presidenta de la Asociación de Jugadores Peruanos en Rehabilitación (AJUPER).
- Entrevista 5: Al doctor Juan Carlos Valderrama Cueva, socio del Estudio Zuzunaga, Pastor y Valderrama.
- Entrevista 6: Al señor Fredy Gamarra Elías, Presidente de la Sociedad Nacional de Juegos de Azar (SONAJA).

A continuación, se pasarán a transcribir cada una de las entrevistas realizadas.

### **1.1.1. Entrevista 1. A la señorita Luciana León Romero, congresista de la República.**

***“Usted es la autora del proyecto de ley para la prevención de la ludopatía, ¿qué la motivó para proponer dicha norma?”***

*Primero quiero dar a conocer algo que es evidente para todos: vemos que en cada esquina de diferentes distritos o de todos los distritos, podemos encontrar estas maquinitas que tienen acceso para los niños, los jóvenes, los adultos y –además de las maquinitas tragamonedas- también se encuentran los casinos.*

*Esta proliferación de casinos y máquinas tragamonedas ha generado un mercado, un crecimiento y, obviamente, también empleo, y seguro mucha tributación para el Estado. Sin embargo, hay muchas externalidades que tenemos que fijarnos, que tenemos que regular, que ver exactamente cómo está funcionando en sí, y cómo se está recaudando toda esta parte tributaria.*

*No podemos estar ajenos a todo lo que significa esta actividad, como cualquier otra, porque tenemos que entender que el casino es una industria como cualquier otra: la venta de bebidas alcohólicas, la venta de cigarros, la venta de gaseosas, la venta de lo que fuera. Y esta industria tenemos que regularla como tal.*

*Y a la fecha, el Estado sí había trabajado en la regulación de la actividad de los juegos de casino y tragamonedas, en lo que es su funcionamiento, su fiscalización y la parte tributaria.*

*Pero nunca se había visto la parte de la salud y las consecuencias que traía el uso excesivo de las máquinas tragamonedas y de los casinos, para cada uno de los usuarios y apostadores.*

*Y por ello es que pensamos que, claramente, una de las externalidades negativas es no solo la enfermedad de la ludopatía, sino que además los apostadores empiezan a descuidar todo tipo de obligaciones; que es, por ejemplo, las familiares, las de trabajo o el hecho de utilizar el dinero de los gastos de la casa para otras cosas, dejando la situación familiar, conyugal o personal en una miseria absoluta.*

*Como consecuencia de ello hay miles de casos que hemos recibido de hasta de suicidios como consecuencia o problemas de la ludopatía.*

***¿Qué novedades trae la Ley para la prevención de la ludopatía?***

*Esta Ley incorpora un requisito para la autorización y funcionamiento de las empresas privadas que operen los casinos y máquinas*

*tragamonedas, tanto para las nuevas como para las ya existentes que tienen que adecuarse a este requisito, que consiste en lo siguiente: ofrecer planes, programas y acciones concretas para prevenir los riesgos de esta enfermedad. Sin un plan o programa de acción contra la ludopatía, la empresa privada no podrá operar.*

*Ejemplo: así como en los cigarros hoy en día vemos que, tanto en las cajas como en los comerciales televisivos o radiales, se dice que fumar es dañino para la salud, y de la misma manera para las bebidas alcohólicas; se exige lo mismo para lo que es las personas que utilizan los casinos como las máquinas tragamonedas. Se da a conocer al usuario que existe un tipo de prevención por los riesgos que causa esta enfermedad.*

*Adicionalmente la Ley fue bastante innovadora al crear un Registro donde uno puede inscribirse, voluntariamente o por pedido de los familiares. Es decir, sabemos que en casa tenemos un ludópata y esta persona, que ya está tratando de vencer la enfermedad, se registra para decir “Yo, Juan Pérez Rodríguez, tengo esta enfermedad y en caso ingrese nuevamente a este casino o a cualquier otro se restrinja el ingreso de cualquier sala de juego o de casino”, para que se proteja así su salud y su integridad, así como la integridad de sus familias.*

***¿Considera usted que los juegos de casino y máquinas tragamonedas on line, es decir por internet, deben ser regulados por el Estado peruano?***

*Esto es fundamental. Hoy en día, sobre todo, teniendo en cuenta que los juegos on line se vienen proliferando a través de las computadoras, tablets, celulares o cualquier otro dispositivo con internet.*

*Entonces, la pregunta que surge es ¿si el Estado peruano debe prohibir esta actividad, la debe permitir o la debe regular?*

*Hoy en día es técnicamente imposible controlar el internet, por lo que una norma prohibitiva es absurda, no se va a cumplir nunca, va a ser letra muerta.*

*Por ello, lo que nosotros hemos decidido, es que el Estado no debe mostrarse indiferente ni despreocupado, y por ello lo que debe hacer es considerar la posibilidad de crear un marco regulatorio de los juegos on line para así reducir los efectos negativos que conlleva este tipo de actividad.*

***¿Qué entidad del Estado podría ser la encargada de regular la actividad de los juegos de casino on line en el Perú?***

*Por lo que he estado analizando, por lo que hemos estado estudiando con mucho profesionalismo y tecnicismo, consideramos que el MINCETUR es la entidad más adecuada para regular, fiscalizar y sancionar a las empresas de juegos on line por internet. Pero previamente se requiere la decisión del gobierno y, además, de una*

*Ley que le otorgue todas las facultades a este Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.*

*Debemos dejar bien claro que la regulación que se pueda dar en un futuro no podría impedir el hecho que sigan funcionando las empresas on line desde cualquier parte del mundo, desde cualquier paraíso fiscal, desde cualquier país más alejado que se encuentre, porque es hoy día imposible controlar el uso de estas páginas web o los dominios por internet.*

*Es por ello que cualquier propuesta debe estar siempre orientada a regular esta actividad, y tiene que tener dos requerimientos o requisitos básicos que no deben faltar:*

*En primer lugar, regular el acceso de las empresas on line creadas en el Perú que quieran realizar estos juegos de azar por internet. Y, en segundo lugar, que las actividades de estas empresas on line se realicen desde una plataforma web peruana o con el dominio "peru.com".*

*Solo así el Estado va a poder controlar las actividades de juego en nuestro país, lo que a su vez va a implicar que se generen nuevas fuentes de ingreso de recaudación tributaria y un mejor control ante cualquier tipo de eventualidad que se de en los casos de lavado de activos.*

***¿Considera usted que regular los juegos on line logrará impedir que las personas sigan jugando en este tipo de juegos?***

*Yo creo que eso es imposible. La regulación es una medida para tener un tipo de fiscalización, de orden, de saber qué es lo que existe y de esa manera ordenarlo. Saber cómo fiscalizarlo, mejorar un tipo de regulación que no está funcionando bien en el futuro. Por ello, mi Ley sobre la prevención y tratamiento de la ludopatía actualmente no puede aplicarse a los juegos por internet. Pero en caso el Estado llegase a regular estos juegos on line, sí sería posible extender los efectos de la Ley de prevención de la ludopatía para impedir que determinadas personas sigan apostando y perdiendo dinero en los juegos en línea.*

*Para ello bastaría solamente un añadido: incluir a los apostadores on line dentro del Registro de Personas Prohibidas de acceder a los casinos, y tan solo con el número de su documento de identidad bloquearle el acceso a estas páginas web que ofrecen los juegos de azar. Así como también se invalidaría cualquier transacción económica de tarjeta de crédito o débito que se realice a través de los sistemas electrónicos a estas empresas on line.*

*Yo creo que eso sería una gran solución para eliminar este tipo de apuestas que vemos cada día, y se dan cada vez más, no solo en temas de fútbol, de caballos. Ahora en todo se apuesta. Es más, no se apuesta solo por los equipos, sino por el color, por el jugador, cuánto, por el número, el tiempo en que se puede hacer el gol...es tan abierto y tan dinámico que uno lo puede hacer desde un celular.*

*Por eso, yo creo que incorporando esta modificación sería muy importante y muy loable para resolver esta gran enfermedad por la cual pasan hoy en día miles de personas.”*



**Foto 1: Entrevista con la congresista Luciana León Romero**

**1.1.2. Entrevista 2. Al Ingeniero Manuel San Román, Director de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).**

*“Con relación a las salas de juego que actualmente existen, ¿cuántas salas de juego de casinos y máquinas tragamonedas hay en el Perú?”*

*Tenemos un total de 726 salas, de las cuales 705 son salas máquinas tragamonedas y 21 son salas de juegos de casino. De esta cantidad de salas que estamos hablando, que es la totalidad a nivel nacional, masomenos el 60% de las salas de máquinas tragamonedas está en Lima y el resto en provincias.*

*Con respecto a las salas de casino, que son autorizaciones diferentes a las de tragamonedas, 16 salas están en Lima y 5 en provincias. Y estas salas explotan un total de 75 mil máquinas tragamonedas aproximadamente. Y en cuanto a mesas de juego tenemos 349.*

***Se han cumplido dos años de la Ley 29907 o Ley para la prevención de la ludopatía. ¿Podría compartir con nosotros algunos datos o cifras de las personas beneficiadas con la Ley?***



*La Ley definitivamente es una Ley bastante buena. El problema que hay, como cualquier tema de adicciones, lo más difícil de lograr es que la persona que está afectada reconozca que está afectada.*

*Es así como, tal vez, el primer paso que debe tener una persona que está afectada por la alcoholimia o por las drogas, es reconocer que está afectado. Y pasa lo mismo con la Ley de la Ludopatía. Lo más difícil de hacer es que las personas reconozcan que están afectadas con la ludopatía.*

*No obstante, a la fecha tenemos más de 35 inscritos en el Registro de Ludópatas. Todas las salas tienen un acceso libre por un tema de confidencialidad, a través de un password y un user que se les ha dado para que cada sala ingrese, y saque información del Registro a diario, y esto lo tiene que manejar en la más estricta confidencialidad para mantener el anonimato de las personas que están afectadas.*

*La Ley es buena, pero hay algunas personas que se han inscrito y quieren chantajear a las salas, entrando a las salas de manera muy rápida y evitando los controles, y luego de dos o tres horas se acercan al Gerente de la Sala y le dicen “yo estoy afectado porque estoy inscrito, me paga usted tanta plata o si no lo voy a denunciar”. Al final las salas no han estado pagando, vienen y denuncian. Lo que se está logrando es ponerle sanciones a las salas y viendo que se les devuelva el dinero a las personas afectadas.*

***Con relación a los juegos on line, ¿actualmente existe regulación por parte del Estado peruano sobre los juegos de casino y máquinas tragamonedas on line?***

*No, no existe.*

*Es más, el Código Civil que tenemos vigente señala que los juegos de azar en el Perú no están prohibidos, salvo los expresamente prohibidos. Los únicos juegos que están prohibidos en el Perú son las máquinas tragamonedas dirigidas a menores de edad y las carreras de galgos, las carreras de perros. Luego, todos los demás juegos están permitidos. Bajo esa premisa, no hay prohibición en el Perú para que estas empresas que comercializan juegos por internet, lo estén comercializando.*

*Es más, no solamente lo comercializan aquí sino en otros países donde las Leyes son contrarias a la peruana, que dicen “que todos los juegos de azar están prohibidos, salvo los permitidos”.*

*Y ellos no pueden hacer absolutamente nada para controlar el espectro electro radio eléctrico, de la forma cómo ingresa el internet. El problema es que la peor condición que tenemos es no regularlo, porque hay una evasión tributaria, estas empresas no pagan impuesto en el Perú.*

*Por tanto, lo que se requiere de una manera es regularlo, para asegurar al cliente que se le pague el justiprecio, que se le pague el premio, que no se permita el ingreso a personas ludópatas, que se pague un impuesto, que no haya una competencia desleal.*

*Entonces, creemos nosotros que vamos a presentar en el transcurso de este mes, un proyecto de Ley para presentarlo al Congreso.*

*Ahora, no sabemos exactamente quién será la autoridad competente para manejar los juegos por internet, porque las funciones que tenemos nosotros como Dirección de Casinos, es para juegos de casino presenciales. Creemos nosotros que por la complejidad de los juegos por internet, que sería bastante lógico que caiga en manos de la Dirección General de Casinos del MINCETUR.*

***Entonces, intuyo de la respuesta que considera usted que el Estado sí debe regular esta actividad de los juegos on line***

*Definitivamente sí.*

***¿Qué experiencias hay en otros países, de Europa o de la región sobre los juegos on line?***

*En la región no tenemos ningún país que haya regulado esto. Estamos en una carrera con el resto de los reguladores de Latinoamérica para ver quién lo regula antes, y creemos que estamos más adelantados que el resto de los países de la región.*

*Las experiencias que existen son de Europa, de España, de Gibraltar, en Francia, en Italia, en Inglaterra.*

*Lo que se tiene que ver ahí es cuál es la mejor regulación y la que más se puede adecuar.*

*Acá no hay que inventar la rueda, sino buscar lo mejor que hay y adecuarlo a la realidad peruana. Y ver qué es lo que corresponde para que, cuando se autorice a una de estas empresas, entre bajo las mismas reglas de juego y que no se considere que hay una competencia desleal, y que se asegure al cliente y al Estado que va a cumplir con las obligaciones.*

***Tú has señalado que el MINCETUR tendría la experiencia en la regulación de las máquinas tragamonedas. ¿También involucra esto a la parte tributaria?***

*No, creemos nosotros que en el tema de la recaudación, el trabajo de la SUNAT es muy eficiente.*

*En los últimos dos años estamos trabajando muy estrechamente con la SUNAT, inclusive hemos hecho acciones de embargos a algunas empresas que se han demorado en pagar el impuesto, y hemos logrado que algunas empresas que estaban debiendo el impuesto, se pongan al día.*

*Por tanto, creo que la SUNAT debería mantenerse en la recaudación, creo que es lo correcto.”.*



**Foto 2: Entrevista con el Ing. Manuel San Román**

### **1.1.3. Entrevista 3. Al doctor Gianmarco Paz Mendoza, Secretario Técnico de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República.**

***“¿Qué antecedentes existen en los temas de casinos y tragamonedas que se han discutido en esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República?”***

*En el periodo anual de sesiones 2011-2012, y del 2012-2013, se vieron dos iniciativas. La primera es la Ley 29829, que es la Ley que modifica la Primera Disposición Final de la Ley 27796 que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, por el el cual se establecía una regulación sobre el Sistema Unificado de Control en Tiempo Real.*

*Esta norma permitió establecer de una manera clara cuál era el ámbito de aplicación del sistema de control, y quedó establecido que la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo –sin distinción del establecimiento en el que se ubique esta sala de juego- tenía que someterse a la regulación del control en tiempo real.*

*El otro antecedente que hemos trabajado en esta Comisión es la Ley 29907, Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos casino y máquinas tragamonedas. Esta norma estableció un procedimiento por el cual se creaba un Registro de las personas que sufrían de este problema de alteración de la ludopatía, y se estableció además la prohibición para el ingreso a los casinos y tragamonedas.*

*Son los últimos dos antecedentes normativos que hemos visto en la Comisión de Comercio Exterior y Turismo.*

***¿Y actualmente nos podría contar si en la Comisión existe, hoy en día, un proyecto en trámite que esté relacionado a los casinos y tragamonedas?***

*No, actualmente no contamos con ninguna iniciativa en trámite.*

***En el caso de presentarse un proyecto legislativo que quiera regular un tema sobre tragamonedas on line en el país, ¿la Comisión de Comercio Exterior y Turismo tendría competencia o no para conocer de este tema?***

*El Reglamento del Congreso establece como uno de los criterios para enviar o decretar los proyectos a las Comisiones Ordinarias, es el criterio de especialidad.*

*Los últimos antecedentes de modificación de la Ley General que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, la Ley 27153, las modificaciones efectuadas a esta norma, han sido conocidas por esta Comisión. Y ello es concordante con las atribuciones que mantiene el Sector Comercio Exterior y Turismo en las labores de control y fiscalización de estos establecimientos.*

***Entonces...***

*En consecuencia, siendo una competencia del Sector que tiene una relación directa con la especialidad de esta Comisión, cualquier iniciativa que pretenda hacer una modificación de esta norma o regular cualquier otro tema vinculado con los casinos y tragamonedas, tendría que venir a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo.*

***¿Incluyendo a los casinos on line?***

*Incluyendo a los casinos on line, que entiendo que es una regulación más específica pero no habría ningún inconveniente que por la especialidad de la materia tenga que venir a esta Comisión.*

***¿Y cuál sería el trámite que le daría la Comisión una vez que ingrese un proyecto sobre los casinos on line?***

*El trámite que está establecido en el Reglamento del Congreso, es que una vez que ha ingresado la iniciativa a la Comisión, nosotros procedemos a solicitar opiniones a las entidades públicas y a las entidades de la sociedad civil que tengan un nivel de relación con la iniciativa, para solicitarles una opinión sobre el contenido de la proposición legislativa.*

*Una vez que contamos con una cantidad suficiente de opiniones e informes sobre ese proyecto de Ley, procedemos a elaborar un pre dictamen. O, eventualmente, si es que se considera necesario, se*

*procede a invitar –como se hizo en el caso de los antecedentes antes señalados- a los sectores correspondientes y a las instituciones privadas para que nos puedan dar su opinión en una exposición que se realiza en una Sesión Ordinaria de la Comisión. Y, de esa manera, poder tener un nivel de conocimiento más profundo sobre el tema que se está tratando de regular. Y, luego de ello, se puede presentar un documento mejor elaborado al seno de la Comisión, para que ellos debatan y voten la iniciativa.”.*



**Foto 3: Entrevista con el Dr. Gianmarco Paz Mendoza**

#### **1.1.4. Entrevista 4. A la señora Bertha Hurtado Vda. de Granda, presidenta de la Asociación de Jugadores Peruanos en Rehabilitación – AJUPER**

***“Señora Bertha Hurtado, por favor explíquenos brevemente ¿qué es AJUPER?***

*AJUPER es la Asociación de Jugadores Peruanos en Rehabilitación, entidad que se ocupa de ayudar a las personas que tienen cualquier adicción a los juegos, entre ellos los juegos en línea, adicciones a las Nuevas Tecnologías de Cambio y ludópatas, netamente.*

***¿Qué opinión le merece a usted la explotación de casinos y tragamonedas que se ofrecen a través del internet? ¿Considera que el Perú es ajeno a esta realidad o considera que sí nos afecta?***

*Considero que nos afecta pero sí somos ajenos, porque solamente las personas o familias que se ven afectadas son las que acuden a solicitar ayuda, y hay mucha ignorancia sobre lo qué son estas adicciones. Consideran que no son adicciones.*

*Es muy difícil que una persona que juega en línea o es adicta a las NTC (Nuevas Tecnologías de Cambio) diga “soy ludópata”, no lo acepta. La aceptación va ir con un tiempo de tratamiento integral:*

*psicólogo, psiquiatra, grupo de auto ayuda para la familia, grupo de auto ayuda para ellos. Es la única manera. Y que sigan normas de estricto cumplimiento.*

***De acuerdo a su opinión, ¿cree que los juegos en línea u on line pueden producir ludopatía? ¿Son mayor o menores riesgosos que las salas de casino?***

*Los juegos son igual de riesgosos. Y generalmente los adictos a las Nuevas Tecnologías de Cambio que hicieron primero membresía y luego juegos por internet, ganando dinero, se convierten en ludópatas fácilmente.*

*Entonces es una línea muy delgada del pasar de un lado a otro, y son tan iguales de peligrosos. Tenemos casos que han gastado empresas completas, tanto por internet como en el casino. Entonces, son iguales.*

***Actualmente, no existe ninguna norma legal que autorice o prohíba la explotación de estos juegos en línea. ¿Qué posición debería asumir el Estado peruano ante estos juegos: prohibirlos o regularlos?***

*Yo creo que debería tomarse medidas más drásticas. La regulación la hemos visto que ha sido muy tibia. La auto-prohibición no ha hecho mayor mella, porque muy pocas personas se han auto excluido de entrar a un casino o máquina tragamoneda y, segundo, la parte de prohibirlos, el Presidente tendría que amarrarse los pantalones y decir: “cierro todos los casinos y tragamonedas”. Pero cuánto de dinero dejaría de ingresar al país. Lo pongo en interrogación porque ellos saben cuánto dinero ingresa por casinos y tragamonedas.*

*Y no solamente centrado en Lima, todas las provincias de Lima y los departamentos están llenos de tragamonedas.*

***¿Cómo ayudar a un enfermo con ludopatía?***

*Primero que nada tiene que ser visto por los especialistas. Hay que ver su perfil psicológico y psiquiátrico, y entrar a una terapia integral. ¿Qué significa una terapia integral?: ayuda para él, ayuda para su familia. Y así digan que no, el ludópata o cualquier adicción afecta a su familia.*

*A veces uno se pone a pensar “¿quién está más enfermo: el ludópata propiamente o la familia?” Porque hay familias que no aceptan que él es ludópata. Y hay ludópatas que no aceptan ser ludópatas: “no soy ludópata”. Porque ni siquiera saben qué es ludopatía. Hay mucha ignorancia sobre las adicciones en el Perú.”.*



**Foto 4: Entrevista con la señora Bertha Hurtado Vda. de Granda**

### **1.1.5. Entrevista 5: Al doctor Juan Carlos Valderrama Cueva, socio del Estudio Zuzunaga, Pastor y Valderrama**

***“¿Cuál es la actual situación jurídica de los casinos y juegos on line en el Perú?”***

*En el Perú solamente existe regulación para los juegos de casino y máquinas tragamonedas en forma física, en forma territorial. No hay ninguna disposición o norma relacionada a los juegos on line. Ni siquiera para los juegos deportivos que también es una variante de esta actividad.*

*Lo que debemos tener presente es que nuestro ordenamiento jurídico, básicamente el Código Civil, nos señala cuáles son los juegos regulados o permitidos en el país y cuáles son los juegos prohibidos.*

*Dentro de esa gama de juegos no se hacía mención, hasta hace unos quince años, al sector de juegos de casino y máquinas tragamonedas física. Es por eso que hubo mucha regulación de parte del Estado sobre ese tipo de actividades, siendo la ley marco la Ley 27153, que fue la que marcó el inicio de la actividad de manera formal, porque antes de esa ley, habían disposiciones pero que no agrupaban en una sola norma todo este tipo de actividades.*

*Partiendo de ese antecedente, hoy día tampoco está regulada la actividad de juegos de casino y máquinas tragamonedas a nivel on line. Básicamente, el Estado no ha visto por conveniente a regular esta actividad. Pueden haber muchos factores.*

***Por ejemplo, ¿qué factores?***

*Yo entiendo que para regular una actividad tiene que haber ciertas características. Por ejemplo, que sea una actividad realizada en el*

*país, territorial. Otro tema es que muchos ciudadanos se vean afectados, de manera positiva o negativa con la actividad, y que haya mucha permisibilidad en la operación de este tipo de actividades. Y el otro tema es que se evada un tipo de impuesto o se incumpla la normativa en general, o se cause daño a la persona, y por eso el Estado ingresa a regular.*

***En ese sentido entiendo que estás a favor de una regulación por parte del Estado...***

*Sí, yo creo que tiene que estar regulado. No por el hecho de que los juegos on line existen, porque es una realidad que existen. Sino que son actividades que existen en la red o en la nube pero físicamente están soportados por unas licencias en algunos paraísos fiscales o islas en el Caribe, que en realidad son especies de cascarones. Si uno hace indagación sobre la conformación de estas empresas, el resultado va a ser nulo o mínimo.*

*Lo que sucede en la práctica es que estas empresas buscan autorizaciones, poco claras, para poder funcionar en internet. Lo que hay que aclarar es que no se trata que las Islas Vírgenes tengan una regulación específica sobre los juegos on line, sino que estas empresas van a esa zona, consiguen una licencia local para la operación, y en base a esa licencia local buscan celebrar contratos con las tarjetas de crédito para ofrecer el servicio a través de pagos de tarjetas de crédito.*

***Quiere decir que son personas sin rostro...***

*Sí claro, son personas sin rostro no sabemos quiénes son y nunca lo sabremos, porque justamente la ventaja que tienen esas empresas off shore es que no se conoce quiénes son los verdaderos dueños.*

*Lo que busca este tipo de empresas es una autorización que les permita suscribir un contrato con una entidad bancaria o una empresa de tarjeta Visa, Master Card, Diners o American Express para, a través de esa plataforma bancaria, hacer las operaciones.*

*Diferente es que, yo considero debería pasar acá, se regule la actividad como tal. Y que en base a esa regulación se genere una autorización expresa para poder operar.*

***En ese sentido, ¿cómo sería esa regulación por parte del Estado peruano? ¿Se podría prohibir las actividades de esos sujetos no domiciliados?***

*Es imposible que se pueda prohibir esas actividades porque, para empezar, no están realizadas en el país. Y, además, están en la nube, en el internet.*

*Lo que sí se podría hacer es regular en positivo. ¿Esto qué significa? Que el Estado permita la actividad en el país, bajo ciertos parámetros*



*y principios, que generen que estas empresas locales o extranjeras se vean incentivadas de venir al Perú, poner acá sus plataformas o softwares. Y, desde acá, proyectar sus juegos por internet.*

*Esto genera, en primer lugar, una actividad regulada porque es una actividad que estaría autorizada por la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del MINCETUR, que previo a una evaluación, otorgaría una licencia.*

*Si nosotros nos ponemos a ver el día de hoy las licencias que entrega el MINCETUR, nos damos cuenta que este Ministerio exige el otorgamiento de una carta fianza o una carta garantía, que permite que el jugador sea pagado con el premio. Porque si no paga el premio, esta persona se puede quejar ante el Ministerio y se activa un procedimiento sancionador, y el Ministerio hasta podría ejecutar la garantía.*

*Entonces, para darle mayor solvencia a esta actividad on line, se podría pedir a los operadores unas ciertas garantías para garantizar el pago de un premio on line, y en caso el jugador sea perjudicado pueda recurrir al Ministerio para reclamar su premio.*

*Por eso es que la regulación debería ser en positivo, esto es, invitar a esta gente para que invierta en el Perú para regularizar esta actividad.*

*Claro que van a ver muchos operadores que no van a querer venir al Perú porque no les interesa, pero en todo caso podría generarse una corriente positiva en promocionar aquellas páginas que están en el Perú.*

*Otro tema que tenemos que analizar es por qué tenemos que regular esta actividad. Y es por el tema de asegurar el pago de los clientes. Si el cliente peruano entra a una página web de un casino y sabe que está regulado por MINCETUR, entonces, sabe que va a cobrar un premio y no va a haber riesgo en la actividad.*

*Si uno analiza los números de los juegos de internet, de los millones de dólares que mueve esta actividad, podría ser ciertamente un ingreso importante para el Estado por los impuestos. Es básicamente hacer una regla de tres de cuánto se juega, cuál es el porcentaje que se juega en el Perú y sacar el resultado. Cuando digo que se juega en el Perú es que la empresa tenga su página web en el Perú, y que una persona desde China o Taiwan juegue y gane un premio, y ese premio también pague impuesto en el Perú.*

*El Estado regularía esta actividad, generaría más ingresos. Muchos de los casinos locales se quejan del Estado porque hay muchos juegos on line que no pagan impuestos. Sería positivo porque estas empresas se pondrían en situación de igualdad ante la ley.*

### ***¿Esta regulación sería vía ley o vía reglamento?***

*Considero que tiene que ser por ley porque es una actividad que tiene que ser autorizada, y cuando son autorizaciones para el inicio de actividades tiene que hacerse vía ley. El Código Civil no dice qué*

*juegos son permitidos y prohibidos, y por ley tiene que regularse cuáles son los juegos prohibidos.*

***¿La carga tributaria de un operador on line tendría que ser mayor, menor o igual a la carga tributaria que soporta un operador de casino físico en el país?***

*Para mí tiene que ser igual porque no se puede hacer distinción en la ley. El hecho que opere por internet no quiere decir que tenga que pagar menos, porque ahí se fomentaría que se juegue por internet y que no se juegue territorial. Habría una distorsión y una desigualdad.”.*

### **1.1.6. Entrevista 6. Al señor Fredy Gamarra Elías, Presidente de la Sociedad Nacional de Juegos de Azar (SONAJA).**

***“¿Cuál es el panorama actual de los juegos on line en el Perú?***

*Bueno, el panorama actual es que no hay nada regulado y funciona porque hay varias web de juegos de azar, e inclusive hasta publicitan. Pero no está nada regulado.*

***¿Qué tipo de riesgos existen en los juegos on line?***

*Hay varios tipos de riesgo. Desde el punto de vista del jugador, el primero es que sea estafado, que nadie garantice que el juego sea limpio. Segundo, pones la tarjeta de crédito y tus datos, y si ganas premio. Desde el punto de vista del Estado, el juego on line no está regulado y no está pagando impuestos. Y desde el punto de vista de nosotros, los casinos, es un peligro porque no está regulado y es una competencia desleal porque precisamente no está regulado. Y, además, es una amenaza porque, al ser nosotros un sector sensible, puede rebotar negativamente.*

***¿Qué ventajas o desventajas traería consigo una regulación de parte del Estado sobre los juegos on line?***

*Yo diría que ventajas, tendría que ser una regulación bien hecha. Pero “bien hecha” es bien difícil. Primero, porque hay muchos aspectos: el aspecto legal, el aspecto tributario, el aspecto técnico, el aspecto comercial, el aspecto de control (control de todo tipo). No es lo mismo un control de juego responsable o de ludopatía a la gente que asiste físicamente o presencial, que a uno que asiste virtual. Por eso es que hay demasiadas aristas metidas en lo que significan los casinos on line. Hay muchas jurisdicciones que la prohíben, hay jurisdicciones que las han reglamentado y que ya las están modificando, como es el caso de Europa. Estados Unidos la prohíbe. Creo que el Estado de New Jersey está haciendo algunas pruebas. Pero, si se regula que se regule bien. Porque si se regula mal es un peligro, puede rebotar a nosotros.*

*Y con una cosa tan complicada, nos preocupa a SONAJA quién puede redactar esa ley o esa norma.*

***En ese “regular bien”, ¿cuál sería la entidad del Estado que tenga que regularlo?***

*En teoría MINCETUR, que se supone son los que más saben de juegos. Pero, como decía que hay mucha parte técnica, tributaria y de control, creo que tendría que ser una especie de Comisión, que sea un poquito más grande que la de ellos. Que involucre a más gente que la de ellos, incluyendo al sector privado.*

***En esa parte tributaria, ¿el operador del juego on line tendría que soportar una mayor carga tributaria, una menor carga tributaria o similar carga tributaria que los operadores presenciales o físicos?***

*En teoría debe ser mayor porque la inversión y el gasto son diferentes. Nosotros los casinos presenciales, gastamos en infraestructura física, en personal, en una serie de gastos propios para generar la venta, que son las invitaciones, la decoración, la cortesía, los shows, etc. En el juego on line no hay eso, por eso ahí el impuesto sería mayor.*

***¿Considera que hay un mercado atractivo en el Perú para los juegos on line?***

*El mercado, desde el punto de vista de jugadores, creo que es muy chico porque en los casinos presenciales la edad promedio es 45 o 50 años. Pero en casinos on line hablamos de gente joven, 20 o 25 años. Y ese es el otro peligro de estos juegos: cómo controlar para que un menor no juegue.*

***Si tuviéramos que elegir un modelo a seguir de juegos on line en el mundo, ¿en qué país estaría este modelo?***

*Creo que en ninguno.”*



**Foto 5: Entrevista con el señor Fredy Gamarra Elías**

### **1.2. Ordenamiento Y Análisis De Datos.**

A la luz de los objetivos propuestos se ordenarán y analizarán los datos para la comprobación de la hipótesis. Para ello será fundamental el análisis de la legislación comparada, las estadísticas de los países que ya cuentan con una regulación y de las entrevistas con las partes que participan directamente en esta actividad. Primero, se hará un esquema respecto de lo que la legislación comparada ofrece sobre el tema de estudio, debiendo resaltar que únicamente los países de España, Reino Unido, Francia e Italia han adoptado el modelo de mercado regulado. Mientras que muchos otros países se encuentran estudiando la posibilidad de regular su mercado en línea u *on line*:

**Cuadro 3: Comparativo de las legislaciones que han adoptado el modelo de mercado regulado.**

	<b>España</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>Francia</b>	<b>Italia</b>
<b>Año de regulación</b>	2011	2007	2010	2012
<b>Ámbito de aplicación de la ley</b>	Loterías, apuestas, rifas, concursos y otros; incluyendo los que se realizan por canales electrónicos o informáticos.	Máquinas de juegos de azar, salas de casino, bingos, loterías y todos los juegos por internet, televisión, teléfono u otra	Póquer, apuestas deportivas y apuestas hípicas. Tanto de manera presencial como en línea	Bingos, tarjetas de "rasca rasca", póquer, casinos, tragamonedas, apuestas deportivas y apuestas

		tecnología.	u <i>on line</i> .	hípicas.
<b>Objeto o fines generales de la ley</b>	Proteger el orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos.	Proteger a los grupos vulnerables, evitar actos delictivos y proteger la integridad del juego de una manera abierta.	Prevención de la ludopatía, protección a los menores y bloqueo de sitios ilegales de apuestas.	Evitar el mercado negro.
<b>¿Cuenta con entidad pública reguladora?</b>	Sí. Es la Dirección General de Ordenación del Juego (órgano del Ministerio de Hacienda y Función Pública).	Sí. Es la <i>Gaming Board</i> o Comisión de Juego.	Sí. Es la Autoridad de Regulación de Juegos en Línea (ARJEL).	Sí. Es la <i>Agenzia delle dogane e del Monopoli</i> .
<b>Licencias/ Autorizaciones</b>	La Licencia General es por 10 años. Además, hay Licencias Singulares (mínimo 1 y máximo 5 años) por cada tipo de juego.	Otorgadas por la <i>Gaming Board</i> . Además de las licencias se paga una cuota anual a la Comisión de Juego.	Licencia por 5 años. Cada operadora deberá pagar 20,000 euros.	Otorgada por la agencia reguladora, la que podrá entregar un máximo de 200 licencias.
<b>Operadores de los juegos.</b>	Persona física o jurídica, con nacionalidad española o de un país perteneciente al Espacio Económico Europeo.	Cualquier persona natural o jurídica.	Personas jurídicas o naturales.	La operadora tiene que tener domicilio en algún país de la UE, y haber manejado más de 1 millón y medio de euros en los últimos dos años.
<b>Régimen fiscal</b>	Se crea un nuevo impuesto que grava las operaciones de cada juego. Para los juegos de	15% sobre las ganancias brutas.	2% para el caso de póquer.	20% para juegos y apuestas diferentes a las apuestas deportivas.

	casino y máquinas la tasa es del 25% sobre los ingresos netos de premios.			
<b>Publicidad</b>	Se prohíbe cuando el operador de juego carezca de la correspondiente autorización.	Las empresas autorizadas pueden anunciar en radio y televisión del Reino Unido.	Se debe acompañar un mensaje contra el juego patológico, y en ningún caso debe estar dirigido a los menores.	
<b>Protección a grupos vulnerables</b>	-Se prohíbe los juegos a las personas que se autoexcluyan. -Los operadores deberán elaborar un Plan para mitigar los posibles efectos perjudiciales. -Existe un Registro de Interdicciones de Acceso al Juego. -Los operadores no podrán conceder préstamos o créditos a los participantes.	Principalmente a niños y jóvenes. Se considera que una persona comete una ofensa cuando una persona invita o permite que un niño o joven participe en los juegos.	Se prohíbe los juegos a los menores de edad.	
<b>Transparencia/lucha contra el fraude</b>	Las empresas operadoras cooperan con el Estado en la erradicación de los juegos ilegales, la persecución del fraude y la criminalidad. Se establece una Unidad Central de Juegos que	Se establecen Códigos de Práctica ( <i>Codes of Practice</i> ) para asegurar que los juegos se conducen de una manera limpia y transparente.	-La empresa operadora debe precisar las modalidades de cobro y pago desde su web. -La empresa debe aperturar una cuenta bancaria en	-Los juegos deben ofrecerse a través de un portal ".it".

	informa, en tiempo real, a la Comisión Nacional de Juego sobre las actividades de juego.		entidad bancaria o financiera.	
--	--	--	--------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia.

Ahora, se procederá a resumir las declaraciones de los entrevistados a través de la siguiente tabla:

**Cuadro 4: Comparativo de las entrevistas realizadas**

	Luciana León Romero (Congresista de la República)	Manuel San Román Benavente (MINCETUR)	Gianmarco Paz Mendoza (Secretario Técnico - Congreso)	Bertha Hurtado Vda. de Granda (AJUPER)	Juan Carlos Valderrama Cueva (Estudio Zuzunaga, Pastor y Valderrama)	Fredy Gamarra Elías (SONAJA)
¿A favor de legislar los juegos en línea de casinos y máquinas tragamonedas?	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí
Sector/entidad competente para regular	MINCETUR	MINCETUR	MINCETUR	-	MINCETUR	MINCETUR
Riesgos que generan los juegos en línea	Ludopatía, pérdida de trabajo, divorcios, suicidios, problemas en las transacciones bancarias.	Evasión tributaria, ludopatía.	-	Ludopatía	Asegurar el pago a los jugadores, pérdida de recaudación tributaria.	-El jugador puede ser estafado. -No se pagan impuestos al Estado.
Carga tributaria para los juegos en línea u <i>online</i>	No se pronuncia.	No se pronuncia.	No se pronuncia.	No se pronuncia.	Igual a la de un casino presencial.	Mayor a la de los casinos presenciales.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.3. Información Estadística De Los Países Donde Ya Se Regulan Los Juegos En Línea U On Line.

Para conocer el impacto de las leyes regulatorias en los países donde ya se viene aplicando este modelo, se ofrecerán algunas estadísticas que ayudarán a interpretar los efectos de estas leyes.

**1.3.1. Información Estadística De España.** España empezó a regular el juego en línea u *on line* a partir del año 2011 mediante la Ley 13/2011 del 27 de mayo del mismo año.

La Dirección General de Ordenación del Juego, organismo regulador, ofrece en su página web<sup>135</sup> los siguientes datos, extraídos del Sistema de Control Interno (SCI), el cual vendría a ser similar al Sistema Unificado de Control en Tiempo Real (SUCTR) que existe en el Perú, el cual constituye un alimentador de datos respecto de todas las máquinas que están interconectadas a una central.

Lo primero que se mostrará es el número de jugadores y de usuarios en España:

**Cuadro 5: Número de jugadores y de usuarios 2014-2016 -España.**

	Jugadores	Usuarios
2014	824.026	1.257.479
2015	1.925.401	3.985.320
2016	2.413.137	5.448.532

Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego

En España los “jugadores” son las personas físicas, mientras que los “usuarios” son aquellas personas que se registran en una o más operadoras de los juegos en línea u *on line*. Por tanto, una sola persona puede tener dos (02) o más usuarios.

<sup>135</sup> [www.ordenacionjuego.es](http://www.ordenacionjuego.es)



Más allá de ello, las cifras oficiales revelan que -con la Ley 13/2011- el número de personas que juegan en línea u *on line* va incrementándose en cada año.

A continuación, se detallará la distribución de jugadores por género y por edad:

**Cuadro 6: Distribución de jugadores por género y por edad año 2015 – España.**

Nº de Jugadores	De 18 a 25 años	De 26 a 35 años	De 36 a 45 años	De 46 a 55 años	De 56 a 65 años	De más de 65 años	Totales por género
Hombres	249.099	312.782	167.016	62.276	21.606	7.567	<b>820.346</b>
% Hombres (del total)	25.3%	31.7%	17.0%	6.3%	2.2%	0.8%	83.3%
Mujeres	41.625	52.100	33.089	24.320	9.588	4.265	<b>164.987</b>
% Mujeres (del total)	4.2%	5.3%	3.4%	2.5%	1.0%	0.4%	16.7%
<b>Total por Edad</b>	<b>290.724</b>	<b>364.882</b>	<b>200.105</b>	<b>86.596</b>	<b>31.194</b>	<b>11.832</b>	<b>985.333</b>
<b>% Total (del total)</b>	29.5%	37.0%	20.3%	8.8%	3.2%	1.2%	100.0%

Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego

El Cuadro 6 revela que el número de jugadores varones es muy superior con relación al número de jugadoras mujeres (83.3% contra 16.7%), aunque en el rango de “jugadores activos”<sup>136</sup> el género de las mujeres viene teniendo mayor incremento que el de los hombres<sup>137</sup>.

De otra parte, el grupo etario más grande es el que corresponde al de los 26 a 35 años de edad, con un 37% que, seguramente, importa un mayor grado de independencia económica.

Respecto a cómo ha evolucionado el número de jugadores -por edad- se tiene la siguiente información:

<sup>136</sup> Jugador activo es aquel que ha tenido, por lo menor, una participación durante el año materia de estudio.

<sup>137</sup> En los años 2014 y 2015 los jugadores activos hombres fueron de 716.530 y 820.346 respectivamente, lo que significa un incremento anual del 14.5%. En el mismo periodo las jugadoras activas mujeres fueron de 107.496 y 164.987 respectivamente, que implica un crecimiento anual del 53.5%.

**Cuadro 7: Jugadores activos por grupos de edad 2014-2015 – España.**

Jugadores activos. Edad.	2014	2015	% Variación interanual
De 18 a 25 años	240.664	290.724	20.8%
De 26 a 35 años	324.691	364.882	12.4%
De 36 a 45 años	164.696	200.105	21.5%
De 46 a 55 años	63.132	86.596	37.2%
De 56 a 65 años	22.516	31.194	38.5%
Más de 65 años	8.327	11.832	42.1%

Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego

Con la regulación española, el grupo que mayor ha incrementado su participación en los juegos *en línea* u *on line* es el correspondiente al rango de 56 a 65 años de edad, cuya variación anual superó el 38%; seguido muy de cerca por el grupo de los jugadores mayores de 46 años.

Para conocer acerca de la actividad de control del órgano regulador (Dirección General de Ordenación del Juego), se mostrará un cuadro respecto de los expedientes sancionadores iniciados desde el 2013 al 2016:

**Cuadro 8: Expedientes sancionadores iniciados 2013-2016 - España.**

Tipo de infracción	2013	2014	2015	2016
Infracción del art. 39.a) La organización, celebración o explotación de actividades sin contar con título habilitante.	15	20	20	13
Infracción del art. 40.a Infracción de los deberes de control para garantizar la seguridad de los juegos.	15	-	2	1
Infracción del art. 40.b Permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido.	-	12	-	-
Infracción del art. 40.d Efectuar patrocinio o publicidad sin contar con título habilitante.	-	2	4	3
Infracción del art. 40.m Impago de los premios que correspondieren.	-	-	1	-
Otras infracciones	3	8	4	2
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>31</b>	<b>19</b>

Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego

La información del Cuadro 8 resulta muy importante porque permite apreciar que las acciones de control que ejerce el órgano regulador son positivas, ya que el número de expedientes iniciados por supuestas infracciones de los operadores muestra una curva decreciente. Así, mientras en el año 2013 se sancionaron 33 infracciones a la Ley, en cambio, en el año 2016 fueron solo 19 infracciones.

De otra parte, antes que el usuario pueda acceder al juego en línea u *on line*, el operador está obligado a comprobar su probable inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ), el cual es dependiente de la Dirección General de Ordenación del Juego. La inscripción en este registro puede ser por petición propia o por resolución judicial, y la consecuencia es que la persona inscrita está excluida de la participación de los juegos.

El número de personas inscritas en este registro ha ido en aumento durante los últimos años:

**Cuadro 9: Personas inscritas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego - España**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Personas inscritas en el RGIAJ</b>	30.104	31.414	33.126	35.157	37.749

**Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego**

Las cifras del Cuadro 9 son útiles porque muestran que en España el registro público de personas prohibidas de acceder a los juegos tiene gran acogida, además que la Dirección General de Ordenación del Juego brinda facilidades a los operadores para que estos accedan en tiempo real a la información del registro.

Resulta interesante conocer cómo se distribuyen las personas inscritas en el registro por rangos de edad:

**Cuadro 10: Distribución de inscritos en el registro por año y rango de edad - España.**

	2012	2013	2014	2015	2016
18-25 años	11.1920%	12.1395%	13.0435%	15.1167%	16.4496%
26-35 años	30.1183%	29.1080%	28.6342%	30.7558%	30.2378%
36-45 años	26.2966%	24.8156%	25.6478%	24.6952%	26.7271%
46-55 años	15.8326%	16.4990%	18.6210%	13.7583%	14.2129%
56-65 años	10.9190%	11.4017%	9.1348%	9.4741%	8.1257%
>65 años	5.6415%	6.0362%	4.9188%	6.1999%	4.2469%

**Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego**

Las últimas cifras reflejan que el grupo comprendido entre los 26-35 años de edad es el que, mayoritariamente, se encuentra inscrito en el registro con cerca del 30% del total de inscripciones. Sin embargo, esa cifra es casi estática y no muestra mayor o menor crecimiento significativo. En cambio, el grupo comprendido entre los 18-25 años de edad sí muestra una curva creciente, pasando del 11% en el año 2012 al 16% en el año 2016; lo que permite inferir el gran impacto que ha tenido el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego en este grupo etario.

Finalmente, también resulta importante conocer acerca de la evolución en los gastos de publicidad, en los juegos en línea u *on line*, por parte de las operadoras habilitadas:

**Cuadro 11: Evolución de los gastos en publicidad 2013-2016 – España.**

	2013	2014	2015	2016
Millones de euros	67.549	72.757	82.722	113.692

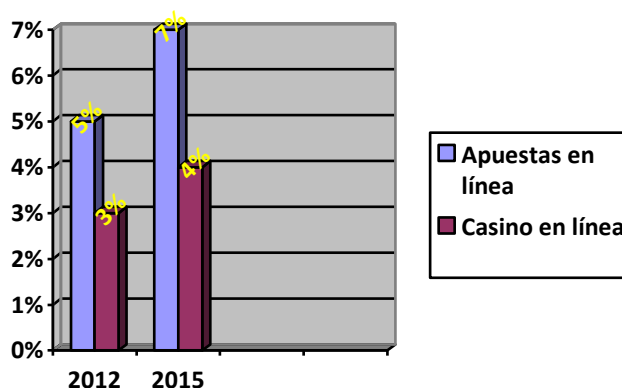
**Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego**

Las cifras muestran una realidad: la legislación española ha favorecido el movimiento económico en gastos de publicidad, el cual es un rubro que se ha incrementado año tras año.

**1.3.2. Información Estadística De Gran Bretaña.** La *Gambling Commission* mandó a preparar en agosto de 2017 a Anne Conolly y otros investigadores un informe titulado “*Gambling behaviour in Great Britain in 2015. Evidence from England, Scotland and Wales*”.<sup>138</sup>

En este informe se menciona que los juegos de lotería son los más populares en Gran Bretaña, aunque para el 2015 eran menos populares de lo que eran en el 2012. Un dato que resulta interesante para la presente tesis es que la participación de los juegos de azar en línea se incrementó moderadamente del 2012 al 2015:

**Gráfico 2: Juegos en línea 2012-2015 Gran Bretaña**



El Gráfico 2 muestra que, en Gran Bretaña, las apuestas en línea se incrementaron del 5% en el 2012 al 7% en el 2015, mientras que los juegos de casino en línea u *on line* se incrementaron del 3% en el 2012 al 4% en el 2015<sup>139</sup>.

Un dato curioso es que los ratios de la población adulta, que se encuentra en riesgo por los juegos, permanecieron similares desde el 2012 al 2015:

<sup>138</sup> CONOLLY, Anne y otros. “Comportamiento de los juegos de azar en Gran Bretaña en 2015. Resultados de Inglaterra, Escocia y Gales”. Recuperado de: [http://content.digital.nhs.uk/media/25063/Gambling-behaviour-in-Great-Britain-Full-report-v4/pdf/Gambling\\_behaviour\\_in\\_Great\\_Britain-Full\\_report-v4.pdf](http://content.digital.nhs.uk/media/25063/Gambling-behaviour-in-Great-Britain-Full-report-v4/pdf/Gambling_behaviour_in_Great_Britain-Full_report-v4.pdf)

<sup>139</sup> CONOLLY, Anne y otros. Ob. cit., p. 57.

Cuadro 12: Evolución de la población en riesgo 2012-2015 - Gran Bretaña

	2012	2015
En riesgo	0.8%	0.8%
Bajo riesgo	3.9%	3.9%

Fuente: Gambling Commission

El Cuadro 12 permite apreciar que, en Gran Bretaña, la población en riesgo de los juegos no se ha incrementado y -aunque tampoco existe un decrecimiento- ello permite inferir que las políticas de prevención contra las conductas adictivas vienen funcionando en dicho Estado.

**1.3.3. Información Estadística De Francia.** La *Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)* publicó a fines del 2016 el documento denominado *Annual Report 2016-2017*<sup>140 141</sup>, mientras que a fines del año 2017 publicó el *Analyse trimestrielle du marché des jeux en ligne en France*<sup>142</sup> (cuya versión solo obra en francés).

El juego en línea en Francia está concentrado en las apuestas deportivas, las apuestas hípcas, las máquinas tragamonedas y el póquer.

Para el caso de la presente tesis, no se está proponiendo regular sobre las apuestas deportivas ni hípcas, así que solo se recogerán algunas cifras relacionadas con las máquinas tragamonedas y el póquer.

En este orden, lo primero que salta a la vista es el decrecimiento en el número de licencias otorgadas por el Estado francés para los juegos

<sup>140</sup> Reporte Anual 2016-2017.

<sup>141</sup> ARJEL. “Annual Report 2016-2017”. En: [www.arjel.fr](http://www.arjel.fr) 2016. Recuperado de <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/rapport-activite-2016en.pdf>

<sup>142</sup> ARJEL. “Analyse trimestrielle du marché des jeux en ligne en France”. En: [www.arjel.fr](http://www.arjel.fr), 2017. Recuperado de <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2017T4.pdf>

de póquer *en línea* u *on line* desde que se implementó el modelo regulatorio:

**Cuadro 13: Número de licencias otorgadas 2010-2016 - Francia**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N° de Licencias	25	23	16	13	12	10	7

Fuente: ARJEL

Esta curva decreciente lleva a interpretar que el modelo regulatorio francés está siendo menos atractivo, en cada año que transcurre, para el ingreso de nuevas empresas operadoras; lo cual también puede llevar a pensar en el éxito de la regulación porque los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *online* no están en auge y, con ello, disminuyen los riesgos de sus externalidades negativas.

Otro dato estadístico importante en la regulación francesa tiene que ver con la lucha contra el juego ilegal:

**Cuadro 14: Número de sitios y URL bloqueados 2016 (Francia)**

	Sitios bloqueados	URL bloqueados
Juegos de casino, loterías y "raspa gana"	26	109
Apuestas deportivas	4	44
Apuestas hípcas	1	7
Publicidad de juegos ilegales	7	15

Fuente: ARJEL

Una URL (Localizador Uniforme de Recurso) es la dirección de un elemento (un sitio, una página, documento, etc.) que se encuentra almacenado en la web. Por ejemplo: <http://www.unmsm.edu.pe>

Un sitio es un conjunto de páginas, documentos e imágenes que tienen un orden y una estructura que nacen de una misma dirección. Por ejemplo, [www.unmsm.edu.pe](http://www.unmsm.edu.pe)

Existe un mayor número de URL bloqueadas porque las URL hacen referencia específica a cada elemento de la web. Es decir, en una página web puede haber decenas o cientos de URL.

Para los fines de esta investigación conviene resaltar que el mayor número de sitios y URL bloqueados por el Estado francés son los correspondientes a los juegos de casino, loterías y “raspa gana”. Ello habla bien del trabajo de su organismo regulador (ARJER) en su lucha contra el juego ilegal pero, sobre todo, demostraría que sí se pueden bloquear determinado número de sitios web de casino y máquinas tragamonedas que no cuenten con título habilitante en el Perú.

Luego, y ya conociendo más a detalle los juegos regulados por el Estado francés, la ARJER también informa sobre el número de jugadores (en miles) que registran una cuenta activa de juego en el póquer *en línea* u *on line*:

**Cuadro 15: Número de jugadores de póquer, en miles, 2011-2016 - Francia**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N° de Jugadores	1 686	1 715	1 240	1 157	990	972

Fuente: ARJEL

Los datos del Cuadro 15 pueden relacionarse con los datos del Cuadro 13 sobre la curva decreciente en el número de licencias otorgadas por el Estado francés. En otros términos, así como hay un menor número de licencias nuevas otorgadas por el organismo regulador, también hay un menor número de jugadores de póquer en línea -que sumado a la efectiva política de lucha contra el juego ilegal-



hace que los efectos de la regulación sean positivos, porque el número de jugadores va disminuyendo progresivamente.

## **2. Presentación De La Postura Personal.**

**2.1. Análisis De Los Resultados.** Luego de la revisión a la normatividad peruana existente, contrastada con la realidad actual, se llega a la conclusión que los juegos de línea en el Perú se desarrollan libremente y sin ninguna norma de control o regulación. Jurídicamente no existe norma que prohíba la práctica o promoción de dichos juegos ni tampoco norma punitiva que sancione su realización. Consiguientemente, cualquier empresa territorial o extra-territorial puede ofrecer juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* en el territorio del Perú a través del internet.

Ante este escenario corresponde determinar si el Estado debe ingresar a regular esta actividad de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* o, de lo contrario, debe seguir permitiendo que esta actividad se desarrolle libremente en el mercado como viene sucediendo actualmente.

La propuesta del autor de la tesis es que los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* debieran ser regulados por el Estado peruano y, para corroborar ello, se va a seguir el método del profesor norteamericano Stephen Breyer explicado anteriormente. Para Breyer, a fin de definir una regulación lo primero que debe de determinarse son los objetivos, luego examinar los métodos alternativos y, finalmente, elegir el mejor método para hacerlo<sup>143</sup>.

Respecto del primer paso, es decir sobre la elección o selección de los objetivos, se puede partir de los principios que orienta la Comisión Europea a todos sus países miembros y que ya fueron reseñados. De dichos principios se desprenden tres (03) temas fundamentales expuestos a lo largo

---

<sup>143</sup> BREYER, Stephen G. Ob. cit., p. 8.

de la investigación y que constituirían los objetivos principales de una política regulatoria en el Perú:

- a) Prevención de las conductas adictivas.
- b) Protección a los menores y otros grupos vulnerables.
- c) Lucha contra el fraude y transparencia.

Gracias a las entrevistas realizadas se pudo corroborar, por fuente directa, que los diferentes actores involucrados concuerdan en alguno o más de estos objetivos. Así, por ejemplo, la señora Bertha Hurtado Vda. de Granda (Presidenta de AJUPER), indicó que estos juegos pueden generar ludopatía sobre las personas y por ello el Estado debería prohibirlos o tomar algún tipo de acción. De manera similar se pronunció el representante del Poder Ejecutivo (Ingeniero Manuel San Román), quien señaló que dicha regulación generaría mayor recaudación tributaria a favor del Tesoro Público peruano, así como la representante del Poder Legislativo (congresista Luciana León) quien dejó entrever que la regulación ayudaría a un mejor control sobre esta actividad. El presidente de la SONAJA, entidad que agrupa a los empresarios privados de los casinos y tragamonedas, señor Fredy Gamarra Elías, también se mostró favorable a la regulación de los juegos *en línea* u *on line*, sobre todo porque actualmente existen riesgos de que los jugadores puedan ser estafados, así como también porque el Estado deja de recaudar tributos por este tipo de actividades.

En síntesis, sobre la base de estos tres (03) grandes objetivos (que son compartidos en mayor o menor medida por los actores involucrados) es que el Estado podría empezar a trabajar un modelo regulatorio.

El segundo paso para definir el modelo regulatorio, siempre siguiendo el esquema de Breyer, es el examen de los métodos alternativos. Lamentablemente, los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* presentan una característica peculiar, diferente a lo que son otras actividades reguladas como el transporte, la telefonía o la minería. Esta

especial característica de los juegos *en línea* u *on line* es la de desarrollarse de manera transfronteriza; y así se comprobó cuando se planteó el problema que genera esta investigación, llegando a verificar que existen miles de sitios web que aparecen y desaparecen diariamente, sin que el usuario pueda saber en qué territorio o país vienen operando ni hasta cuándo seguirán operando.

Consiguientemente, los *métodos alternativos clásicos* que propone Breyer (como opciones que buscan evitar el modelo regulatorio) no podrían ser aplicados a esta actividad de juegos *en línea* u *on line*. Por ejemplo, un método alternativo a la regulación podría ser encargarle al órgano nacional de la promoción de la libre competencia<sup>144</sup> las funciones de control y supervisión sobre estos sitios web, pero ello devendría en inviable porque este órgano solo tiene competencia dentro del territorio peruano y su participación sería absolutamente nula sobre los sitios web que operan desde el exterior. Otro método alternativo a la regulación sería imponer impuestos a la realización de esta actividad a fin de desincentivar a las empresas operadoras de los juegos *en línea* u *on line*, pero el propio Estado peruano no conoce quiénes serían los sujetos activos del impuesto ni tampoco su ubicación y, entonces, sería imposible gravarlos con algún tipo de tributo. En conclusión, no se han encontrado otros métodos alternativos diferentes a la regulación, que podrían aplicarse a los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* de una forma eficaz.

El tercer y último paso del esquema Breyer es la elección del mejor método para regular el mercado, que no necesariamente debe coincidir con los métodos de otras actividades que ya se encuentran reguladas, porque cada actividad regulada tiene su propia peculiaridad. Esto quiere decir que la regulación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on*

---

<sup>144</sup> En el caso del Perú, sería el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

*line* no tiene que ser necesariamente similar a la regulación de las empresas de telecomunicaciones, por ejemplo.

Partiendo de esta premisa es que puede empezar a diseñarse la arquitectura de una regulación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Así, una de las primeras condiciones de un sistema regulatorio es la definición del organismo regulador o autoridad competente del Estado y, a lo largo de esta investigación, se ha llegado a definir que dicha autoridad competente debería ser el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (y no necesariamente con las características de un organismo regulador de la Ley del Poder Ejecutivo, Ley 29158). Ello, principalmente, por la experiencia acumulada en varios años que tiene este Ministerio como autoridad encargada de la supervisión y control de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, presenciales, en el Perú; lo que también implica que no será necesaria la creación de un nuevo organismo público del Estado. Abona a favor de este argumento lo manifestado por el Ingeniero Manuel San Román, Director General de la Dirección General de Casinos y Máquinas Tragamonedas, quien manifestó durante la entrevista al autor que “*sería bastante lógico*” que el MINCETUR asuma competencia sobre los juegos que se realizan por internet. De igual criterio es el abogado experto en casinos y tragamonedas, Juan Carlos Valderrama Cueva (socio del Estudio Jurídico Zuzunaga, Pastor y Valderrama) y el señor Fredy Gamarra Elías (presidente de la SONAJA). Cabe indicar que en los países donde ya se aplica el modelo de mercado regulado (España, Gran Bretaña, Francia e Italia) también existe un órgano regulador, conforme se explicó al momento de estudiar la legislación comparada.

Al igual que en España, Gran Bretaña, Francia e Italia el modelo regulador peruano debería funcionar en base a la concesión de *títulos habilitantes* a las empresas que lo soliciten, por un periodo determinado de años, para lo cual deben fijarse estándares altos para que solo lleguen a operar las mejores y eficientes empresas. Además de ello, la obtención de la licencia

debería implicar el pago de un derecho por parte de la empresa operadora y la constitución de una garantía. En Italia, su modelo regulador solo autoriza el otorgamiento de 200 licencias a las primeras 200 empresas que lo soliciten y cumplan con los requisitos mínimos. Pero este autor considera que en el Perú no resultará eficiente fijar un número máximo de licencias, porque el nivel de informalidad es alto en el país y un determinado tope en el número de licencias podría generar un mercado negro o pirata.

Se debe resaltar que, tanto el representante del Poder Ejecutivo (Ingeniero Manuel San Román) como la representante del Poder Legislativo (congresista Luciana León), coinciden en la necesidad de trabajar una Ley que regule los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*. Dicha Ley tendría que ser estudiada y debatida por la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República, tal como lo señaló el Dr. Gianmarco Paz Mendoza (Secretario Técnico de dicha Comisión) en la entrevista que se le realizó.

Otro aspecto importante del modelo regulatorio es la construcción de un sistema tributario, es decir, la definición de la carga impositiva que deberían soportar las empresas operadoras de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*; tal como ocurre en España, Gran Bretaña, Francia e Italia.

En el trabajo de campo se recogió la manifestación del abogado Juan Carlos Valderrama Cueva (del Estudio Jurídico Zuzunaga, Pastor y Valderrama), quien adelantándose a lo que sería el aspecto tributario, señaló que la carga impositiva que tendrían que soportar estos operadores *en línea* u *on line* debería ser la misma que soportan los casinos presenciales, a fin de no crear distorsiones en el mercado. En cambio, el señor Fredy Gamarra Elías (SONAJA) opinó que la carga tributaria de los operadores *en línea* u *on line* debería ser mayor a la carga tributaria de los operadores presenciales, ya que la inversión de este último tipo de empresas es mayor (infraestructura,

decoración, shows, etc) y, por tanto, no pueden soportar igual carga tributaria. El autor de la tesis considera razonable que la tasa tributaria de los operadores *en línea* u *on line* sea mayor que la tasa que se viene aplicando a los operadores presenciales, por cuanto la inversión que realizan estas empresas *en línea* u *on line* es menor a la inversión que realizan las empresas que operan presencialmente debido -principalmente- a que estas tienen que afrontar los costos de infraestructura y de sus trabajadores.

Cabe señalar que una de las ventajas que obtendría la empresa jurídica que obtenga el título habilitante sería la de poder ofrecer promociones y publicidad, así como también recibiría la autorización para poder operar dentro del sistema bancario y financiero, lo cual es muy útil para recibir el dinero de los jugadores o para pagar los premios derivados de los juegos. En cambio, una empresa que no tenga el título habilitante no podría ofertar sus productos a través de ninguna publicidad ni tampoco utilizar la red del sistema bancario; lo cual limitaría su campo de acción y no lo haría atractivo al público consumidor. Sobre esto se ampliará más adelante cuando se aborde el tercer objetivo de la regulación, que es la lucha contra el fraude y la transparencia.

Respecto al primer objetivo de la regulación, es decir, la prevención de las conductas adictivas se pudo determinar en la investigación que hay una relación directa entre los juegos de casino y máquinas tragamonedas con dichas conductas; específicamente, con la ludopatía. Esto ha podido ser confirmado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su documento denominado *“Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión”* y por la *American Psychiatric Association (APA)* en su *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*<sup>145</sup> (DSM); los cuales han sido estudiados en la presente tesis.

---

<sup>145</sup> Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales.

En los modelos regulados de otros países ya se han adoptado algunas medidas para prevenir los riesgos de adicción. Por ejemplo, se han creado sistemas de auto exclusión de los juegos, lo cual también ya funciona en el Perú pero solo para los juegos presenciales. Esta medida ha permitido en España que se inscriban 37,749 personas en el registro de interdicciones de dicho país, al finalizar el año 2016 (conforme se precisó en el Cuadro 9), cifra que ha ido en aumento desde la vigencia de su ley regulatoria. El 56% de dicha población está conformada por el grupo etario entre los 26 y los 45 años (Cuadro 10), lo que pone en evidencia los riesgos de esta actividad en la población joven. En España, estas 37,749 personas no pueden jugar casino ni máquinas tragamonedas y, para lograr ello, las empresas operadoras tienen acceso fácil a dicho registro para corroborar la identidad de los jugadores y, en caso de comprobarse la inscripción de una persona, se bloquea su acceso al juego de manera inmediata.

En el Perú, y por información del Portal de Transparencia del Ministerio de Comercio Exterior<sup>146</sup>, se conoce que a febrero de 2018 se encuentran inscritas 306 personas naturales en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, registro que fue creado por la Ley 29907 en julio del año 2012. Mientras que, por la Entrevista N° 02 al Ingeniero Manuel San Román (Director de la Dirección de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas), se conoce que en el año 2014 habían solo 35 inscritos; lo que implica un crecimiento de más del 800% desde el año 2014. Este mismo sistema de autoexclusión y prohibición a los juegos presenciales podría aplicarse en el Perú a los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea u on line*.

Un segundo objetivo de la regulación en el Perú debería ser la protección de los menores y de otros grupos vulnerables. Ya se dijo que uno de esos

---

<sup>146</sup> Ver: Anexo 1 (Carta N° 057-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 17806 y su documento adjunto, el Memorandum Electrónico N° 242-2018-MINCETUR/VMT/DGJCMT).

grupos vulnerables es la población ludópata, para lo cual se deberá implementar un registro de personas prohibidas de acceder a los juegos, registro que tendría que ser de fácil acceso para el usuario y de fácil verificación para la empresa operadora. Pero otro de los grupos vulnerables lo constituyen los menores de edad, quienes tienen muy pocas restricciones para acceder a internet desde sus propios hogares o también desde una cabina pública.

La Recomendación de la Comisión Europea del año 2014, así como las legislaciones de los países europeos, coinciden en que las normas internas de cada país deben prohibir expresamente estos juegos a los menores de edad. Para que esta disposición sea viable los sitios web que ofrecen los juegos *en línea* u *on line* tendrían que exigir, antes del inicio del juego, el registro del participante con sus nombres y apellidos, así como su documento de identidad. Ambos datos son relevantes para que la empresa operadora pueda verificar la mayoría de edad del jugador (así como también, corroborar si dicho jugador se encuentra comprendido en el registro de personas prohibidas de acceder a los juegos). En caso el menor de edad o la persona inscrita en el registro de interdicción prosiga con el juego, será detectado por la autoridad competente -ya que todas las operaciones de las empresas se interconectan a una central de esta autoridad- y dicha empresa sería pasible de una sanción conforme a las normas reglamentarias que se desarrollen.

En España este registro viene funcionando eficientemente y, prueba de ello, es que solo en el año 2014 existieron 12 procedimientos administrativos sancionadores iniciados contra empresas que incumplieron la norma que prohíbe el acceso del juego a los menores, pero en los años 2015 y 2016 ya no se registró ningún otro procedimiento sancionador (Cuadro 8).

En el caso del Perú, la autoridad competente (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), en coordinación con las empresas operadoras, trabajaría



para incluir en cada página web de las empresas un sistema de registro o inscripción del jugador que sea estándar, de fácil accesibilidad para el usuario, al mismo tiempo que de rápida verificación para la empresa operadora sobre la mayoría de edad del jugador o sobre alguna prohibición para participar del juego. De esta manera, se buscaría cumplir con el objetivo de proteger a los menores y otros grupos vulnerables.

Un tercer objetivo de la regulación, y que se ha podido comprobar en esta tesis, es la lucha contra el fraude y la transparencia. Establecer un modelo regulatorio a través de títulos habilitantes es diferenciar a las empresas operadoras entre personas jurídicas legales (que operan sitios web permitidos) y personas jurídicas ilegales (que operan sitios web ilegales). Todas aquellas empresas operadoras que cuenten con título habilitante serán legales y, consiguientemente, deberán contar con un dominio de internet con terminal “.pe”, como funciona en el modelo regulador italiano. El título habilitante permitirá a esta empresa realizar publicidad y promociones dentro del Perú, y además dará seguridad a los jugadores sobre el cobro de sus premios. En cambio, una empresa operadora que no cuente con título habilitante será considerada una empresa ilegal y, por tanto, la actividad que realice quedará subsumida en el artículo 1944 del Código Civil sobre el *juego prohibido*. En este sentido, la autoridad competente deberá realizar las acciones de control necesarias para bloquear el funcionamiento de estos sitios ilegales en la red (tal como lo hace la ARJEL en Francia), así como sancionar a los bancos o entidades del sistema financiero peruano que intermedien en las transacciones entre estas empresas ilegales y los jugadores. Obviamente, el jugador que practique juegos prohibidos no tendrá ninguna posibilidad de acudir ante autoridad peruana para reclamar contra la empresa por los resultados del juego ni por los premios, ni tampoco podrá utilizar su tarjeta de crédito de banco peruano para realizar sus apuestas ni su cuenta de ahorros u otra similar para transacciones con el sitio web ilegal; todo ello en concordancia con lo previsto en el artículo 1944 del Código Civil.

Un último punto relacionado en la lucha contra el fraude tiene que ver con las operaciones sospechosas por lavado de activos. En el Perú, y se desarrolló con detalle anteriormente, los titulares de las personas jurídicas que operan juegos de casino y máquinas tragamonedas están considerados como sujetos obligados a informar respecto de las operaciones sospechosas que puedan detectar, desde el año 2002. Empero, de acuerdo con información oficial de la propia UIF peruana el porcentaje de operaciones sospechosas reportadas en juegos de casino y máquinas tragamonedas es ínfimo, ya que -junto con otras actividades- llega a alcanzar apenas el 7% del universo de operaciones sospechosas reportadas (Gráfico 1). Sin perjuicio de su baja incidencia estadística, este autor considera que las normas que tengan relación con el lavado de activos en los juegos de casino y máquinas tragamonedas no deberían flexibilizarse porque lo relevante no es la frecuencia con que se pueda lavar activos a través de los casinos, ni tampoco el monto lavado, sino la ilegalidad del juego que quebranta el sistema socio-económico.

## **2.2. Propuesta Para La Solución Del Problema.**

El autor, siguiendo los avances y resultados de la legislación comparada (apoyado en datos estadísticos de España, Gran Bretaña y Francia, así como en cifras de Italia) y de conformidad con la mayoría de las opiniones recibidas por los entrevistados, propone la elaboración de un proyecto de Ley a presentarse ante el Congreso de la República del Perú, para su debate y aprobación ante dicho órgano legislativo.

El título del proyecto de Ley es el siguiente: “Ley que regula los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas”.

Dicho proyecto de Ley recoge la hipótesis planteada en la presente investigación, esto es, la regulación por parte del Estado peruano de los juegos *en línea* u *on line* de casino y máquinas tragamonedas que se realizan en el Perú.

En el proyecto de Ley tendría que precisarse cuáles son los grandes objetivos de la ley<sup>147</sup>, así como los sujetos sobre los que recae la norma legal y su ámbito de aplicación. Como toda norma regulatoria, el proyecto debiese designar a la autoridad competente encargada de regular los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, y establecer sus facultades para conceder los títulos habilitantes a las empresas operadoras, así como sus facultades de supervisión y sanción a los sujetos regulados. El proyecto también tendría que comprender disposiciones sobre el sistema tributario aplicable a los sujetos que participen de esta actividad, así como desarrollar los lineamientos que corresponden a cada uno de los objetivos de la Ley.

Por último, el proyecto de Ley debería contener una o más disposiciones que modifiquen la Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía, así como también disposiciones para modificar la Ley que se encarga de regular la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas en lo que se refiere a las personas prohibidas de participar en los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

Al momento de exponer las recomendaciones, se detallará la estructura que debería seguir esta Ley.

### **3. Impacto Social De La Implementación De La Propuesta.**

Un primer impacto tiene relación con los menores. La propuesta de Ley disminuiría los riesgos que los menores accedan a estos juegos y, con ello, desarrollar conductas adictivas. Por consiguiente, la propuesta de Ley incidirá en una mayor población juvenil que formará parte de la Población Económicamente Activa y con mejor grado de empleabilidad.

---

<sup>147</sup> Se reitera que los objetivos generales son: i) Prevención de conductas adictivas; ii) Protección a los menores y otros grupos vulnerables; y, iii) Lucha contra el fraude y transparencia.

Ampliando lo último, también debe destacarse que la regulación de los juegos de azar *en línea* u *on line* permitirá al Estado emprender una lucha contra las conductas adictivas como, por ejemplo, la ludopatía que es una enfermedad potencial que pueden contraer los jugadores.

Actualmente, al encontrarse esta actividad sin regulación legal, no existe posibilidad alguna de que el Estado pueda ejercer acción de prevención (o de tratamiento) sobre los jugadores *en línea* u *on line*; lo cual cambiaría -por ejemplo- con las modificaciones que se vienen proponiendo a la Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía (Ley 29907).

El impacto en términos económicos resulta incalculable pero sí se puede garantizar que –desde la vigencia de la Ley que se viene proponiendo- se generarán nuevos recursos económicos a favor del Tesoro Público; lo cual podrá traducirse –más adelante- en construcción de carreteras, hospitales, colegios, obras de desarrollo social, mejoras en el sistema educativo y salud, etcétera, por parte del gobierno del Perú.

Esto es, regulando un sector económico-empresarial, el Estado peruano tendrá mayores recursos para realizar obras a nivel multi-sectorial.

Por último, no debe olvidarse que una de las políticas del Estado peruano es ampliar la cobertura del internet en todo el territorio nacional, recayendo dicha responsabilidad en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (a través de su Vice Ministerio de Comunicaciones). Incluso, existe un organismo regulador encargado de supervisar y fiscalizar a las empresas operadoras de comunicaciones, como es el caso de OSIPTEL<sup>148</sup>. Entonces, a la par de dicha política de “penetración” del internet en todo el territorio nacional, también debiese estar presente esta política de regulación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas por internet; lo cual tendría que ser asumido por el Estado del Perú como parte de su “responsabilidad social” con la población.

---

<sup>148</sup> Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.

## CAPÍTULO 3: CONSECUENCIAS

### 1. Costos De La Implementación De La Propuesta.

El costo de implementar la propuesta sería “cero” porque la elaboración de un proyecto de Ley se inicia desde la creación intelectual de una idea que le podría corresponder a cualquier ciudadano, el mismo que lo alcanzaría a un congresista de la República del Perú.

En cuanto a la “iniciativa legislativa”, el artículo 107 de la Constitución Política del Perú señala lo siguiente:

“...

*El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.*

...

*Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.”.*

Por su parte, el artículo 74 del Reglamento del Congreso de la República del Perú dispone:

*“Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de Ley ante el Congreso.”.*

Al mismo tiempo, los congresistas de la República cuentan con asesores técnicos que se encargarían de plasmar dicha idea en un proyecto de Ley y presentarla ante la Oficialía Mayor del Congreso.

Con posterioridad a ello, se iniciaría el trámite ante las Comisiones del Congreso que correspondan y, luego, ante el Pleno del Congreso.

Sobre el trámite del proyecto de Ley, el artículo 77 del Reglamento del Congreso establece:

*“Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso... De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización... Las Comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo...”.*

En consecuencia, todos los costos para implementar la presentación de un proyecto de Ley son “cero” porque dicho proyecto obedece a la creación intelectual de una persona y, además, su trámite corre a cargo de los congresistas de la República así como de funcionarios y servidores públicos con remuneraciones del Estado.

Con relación a la implementación del contenido del proyecto de Ley, el costo también será “cero” porque el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (futura autoridad competente de la regulación) ya viene trabajando –a través de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas- en las labores de fiscalización, supervisión, evaluación y sanción a las empresas operadoras presenciales, así como en las tareas de lucha contra la ludopatía.

Incluso, con su personal actual, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo podría dedicarse a realizar los trámites para que las empresas operadoras *en línea* u *on line* consigan las autorizaciones para operar en nuestro país, así como las tareas de supervisión y fiscalización a dichas empresas. De igual modo, el personal del Ministerio especializado en sistemas podría crear un sistema estándar para todos los sitios web autorizados que permita el

fácil registro de los jugadores (con sus nombres y documento de identidad), así como también la fácil verificación de estos datos por parte de las empresas operadoras. En el mismo sentido, ya existe personal trabajando para la UIF peruana encargada de recibir información sobre todas las operaciones sospechosas que ocurran en los juegos de casino y máquinas tragamonedas presenciales. Este mismo personal, que ya cuenta con experiencia en estos temas, también podría recibir y procesar los reportes de operaciones sospechosas que puedan generarse en los juegos *en línea* u *on line*. Por último, este mismo personal especializado en redes y sistemas podría detectar y bloquear aquellos sitios web ilegales que no cuenten con título habilitante, mientras que el personal de la SBS<sup>149</sup> sería el encargado de sancionar a aquellas entidades bancarias y financieras que permitan transacciones a las empresas jurídicas que no cuenten con título habilitante.

## **2. Beneficios Que Aporta La Propuesta.**

Entre los principales beneficios que traería la propuesta, y que ya han sido detallados a lo largo de la presente investigación, se pueden mencionar a los siguientes:

- *Formalización de las empresas que operan juegos de casino y máquinas tragamonedas en línea u on line.* Con ello el Estado peruano podría conocer cuántas empresas vienen operando en el Perú, tendría identificados a sus socios y representantes, así como ejercería una supervisión sobre las actividades de estas empresas; todo lo cual no viene ocurriendo actualmente.
- *Conducción de los juegos de casino y máquinas tragamonedas en línea u on line hacia los objetivos generales del Estado.* Hoy en día los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line* se desarrollan libremente y el Estado no ha asumido ninguna posición frente a esta realidad. Mientras tanto, las externalidades que generan estos juegos siguen produciendo consecuencias en la sociedad peruana. Por ello, lo primero que esta tesis planteó fue definir cuáles

---

<sup>149</sup> Superintendencia de Banca y Seguros.

deberían ser los objetivos del Estado frente a los juegos. Y, en base a la definición de dichos objetivos, trabajar en una norma regulatoria que procure alcanzar o conseguir dichos objetivos.

- *Menor número de población con conductas adictivas.* Ya se dijo que uno de los objetivos generales de la regulación es la prevención de las conductas adictivas y, como quiera que no existe ninguna política pública sobre estos juegos *en línea* u *on line* no se conoce cuál es la población que presenta problemas con este tipo de adicciones. Empero, con un sistema regulatorio las propias empresas operadoras podrían colaborar con el Estado en la implementación de programas y estudios que combatan a las adicciones.
- *Menor número de población vulnerable con acceso a los juegos.* Actualmente los menores no tienen restricción alguna para acceder al internet o a los juegos *en línea* u *on line*, y la finalidad de la regulación es desincentivar a los menores para que accedan a los juegos. La manera de lograrlo es prohibiendo de manera expresa su participación en los juegos *en línea* u *on line* en aquellas empresas legales que cuenten con título habilitante, aplicando fuertes sanciones en caso se incumpla esta prohibición. Así, el acceso de los menores a este tipo de juegos sería muy difícil y únicamente les quedaría la opción de acceder a los sitios web que ofrecen los juegos prohibidos, pero -ante esta posibilidad- el organismo regulador o autoridad competente tendría que actuar bajo el marco del artículo 1944 del Código Civil, esto es, bloqueando a estos sitios ilegales del internet e impidiendo a todos las entidades del sistema financiero cualquier operación con las empresas que practican el juego prohibido.
- *Mayor transparencia en los juegos.* La regulación también incide favorablemente en la transparencia de los juegos *en línea* u *on line* porque la supervisión del Estado conlleva a que las empresas operadoras deban estar debidamente identificadas y cumplir estándares mínimos (pago de una licencia, otorgamiento de una garantía, domicilio en el Perú, etc.) para poder realizar sus actividades en el territorio peruano. Ello, adicionalmente, conlleva a que el jugador



tenga mayor seguridad en sus juegos y cobrar sus premios a tiempo a través de cualquier entidad bancaria o financiera en el Perú.

- *Mayor recaudación tributaria.* Esta es otra externalidad positiva que traería la regulación. Los montos por recaudación son inciertos e incalculables. Pero, esbozando algunas ideas, habría ingresos al Estado por la obtención de las licencias o títulos habilitantes, así como también por los impuestos que deberían pagar las empresas operadoras.

## CONCLUSIONES

1. El Estado peruano sí debe intervenir en la regulación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *online* y, para ello, se requiere de la expedición de una Ley expresa que se ocupe de dicha materia.
2. La Ley debe definir los objetivos que busca la regulación: (i) la prevención de conductas adictivas; (ii) la protección de los menores y grupos vulnerables; y, (iii) la lucha contra el fraude y transparencia.
3. El sistema de regulación debe estar basado en un sistema de concesión de títulos habilitantes, esto es, licencias otorgadas a aquellas empresas que cumplan con los estándares que fije el organismo regulador o autoridad competente por un número determinado de años.
4. Además, la misma ley debe designar al órgano regulador o autoridad competente de esta actividad, el cual se encargará de la concesión de los títulos habilitantes y además ejercerá las funciones de supervisión y sanción sobre las empresas operadoras. Otra de sus funciones será luchar contra el juego prohibido (artículo 1944 del Código Civil), es decir, contra aquellos sitios web que funcionen sin título habilitante.
5. El sistema de regulación deberá permitir que las empresas que cuenten con título habilitante publiciten o promocionen sus productos, así como también que puedan utilizar los servicios de las entidades bancarias o financieras para recibir el dinero de las

apuestas o el pago de los premios. Todo ello a diferencia de los sitios web ilegales que no cuenten con título habilitante.

6. El modelo regulatorio también debe prohibir, expresamente, la participación de los menores en los juegos de casino y máquinas tragamonedas *en línea* u *on line*, al igual que la de los ludópatas y de otras personas que se encuentren impedidas de participar en los juegos. Para ello, las empresas operadoras deben verificar los nombres y apellidos del jugador, así como su documento de identidad, antes de permitir su participación en los juegos; debiendo implementarse en sus respectivas páginas web un sistema ágil que permita la fácil corroboración de dichos datos.
7. La ley de regulación también debe definir el sistema tributario o los gravámenes tributarios que pesarán sobre los operadores de los sitios web *en línea* u *on line*. Dicha carga tributaria deberá ser mayor a la carga tributaria que soportan los casino y máquinas tragamonedas presenciales, ya que en estos últimos el costo de inversión por infraestructura y empleo es mayor en comparación a los sitios web.

## **RECOMENDACIONES.**

1. Se recomienda la elaboración de un proyecto de Ley que regule la actividad de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas que se realicen en el Perú.
2. Se recomienda poner a disposición del Congreso de la República y de las Autoridades pertinentes, copia de esta investigación y del proyecto de Ley.
3. El Proyecto de Ley que está elaborando el autor consta de seis Títulos, dos Disposiciones Modificatorias y una Disposición Complementaria, Transitoria y Final, como se resume a continuación:

Título I: Disposiciones Generales.

Artículo 1. Objeto y Finalidad de la Ley

Artículo 2. Definiciones

Título II: De la Autoridad Competente.

Artículo 3. La Autoridad Competente

Artículo 4. Juego Prohibido

Título III: Del Título Habilitante.

Artículo 5. Del título habilitante y su plazo

Artículo 6. Requisitos para la solicitud del título habilitante

Artículo 7. Resolución de Autorización

Artículo 8. De la garantía

Artículo 9. Monto de la garantía

Artículo 10. Del título habilitante especial

Título IV: De los derechos y deberes de las Empresas Operadoras

Artículo 11. Publicidad y Promoción

Artículo 12. Dominio de internet “.pe”

Artículo 13. Del Registro del Jugador

Artículo 14. De la cuenta del jugador

Artículo 15. De las entidades bancarias y financieras

Artículo 16. De la comunicación de las empresas operadora con el jugador

Título V: Del Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas

Artículo 17. Creación del impuesto

Artículo 18. Sujeto pasivo del impuesto

Artículo 19. Base imponible del impuesto

Artículo 20. Tasa del impuesto

Artículo 21. Funciones de la SUNAT

Título VI: Protección a los grupos vulnerables

Artículo 22. Prohibición de acceso al juego de los menores y otros grupos vulnerables

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS

Artículo 23. Modificación de la Ley 29907, Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas

Artículo 24. Modificación de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA, TRANSITORIA Y FINAL.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALTEA ASENSI, MERAS  
Aproximación al marco jurídico de la contratación electrónica de servicios turísticos y de las agencias de viaje on-line  
En: Investigaciones Turísticas, N° 4, Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas de la Universidad de Alicante, España, julio-diciembre 2012.
  
2. AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION  
Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales  
España 2014  
Recuperado de: <https://es.slideshare.net/Josefbg/dsm-5-manual-diagnostico-y-estadistico-de-los-trastornos-mentales>
  
3. BARRIUSO RUIZ, CARLOS  
La contratación electrónica  
Editorial Dykinson, Madrid-España, 1998.
  
4. BELLIDO, CARLOS  
Casinos de la diversión a la adicción  
International WindmillsEdition, California – Estados Unidos, 2011.
  
5. BLOSSIERS HÜME, JUAN JOSÉ  
Derecho Inform@tico: Contratación Civil & Comercial  
Editorial Librería Portocarrero, Perú, 2003.
  
6. BREYER, STEPHEN G.  
Analizando el Fracaso en la Regulación: Sobre Malas Combinaciones, Alternativas Menos Restrictivas y Reforma  
En: Themis, N° 52, Asociación Civil Themis, Perú, 2006.
  
7. CÁRDENAS SÁNCHEZ, NELLY y otros  
Casinos en México: el debate legislativo  
Centro de Producción Editorial, México, 2005.

8. CARRASCO SALAZAR, CHARLIE  
Sistema de contratación por medios electrónicos y el perfeccionamiento contractual  
En: VOX JURIS, Volumen 29, N° 1, Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres, Lima-Perú, 2015.
9. CASTRO OBANDO, PATRICIA  
El Internet en China. ¿El reflejo del espejo?  
Tesis para optar el grado de magister, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
10. CONNOLY, Anne y otros  
Comportamiento de los juegos de azar en Gran Bretaña en 2015. Resultados de Inglaterra, Escocia y Gales.  
Londres, agosto 2017.  
Recuperado de: [http://content.digital.nhs.uk/media/25063/Gambling-behaviour-in-Great-Britain-Full-report-v4/pdf/Gambling\\_behaviour\\_in\\_Great\\_Britain-Full\\_report-v4.pdf](http://content.digital.nhs.uk/media/25063/Gambling-behaviour-in-Great-Britain-Full-report-v4/pdf/Gambling_behaviour_in_Great_Britain-Full_report-v4.pdf)
11. CORDOBA BUENO, MIGUEL  
Anatomía del Juego: Un análisis comparativo de las posibilidades de ganar en los diferentes juegos de azar  
Editorial Dykinson, Madrid-España, 2013.
12. DAVARA RODRÍGUEZ, MIGUEL ANGEL  
Manual de Derecho Informático  
Thomson Aranzadi, Navarra-España, 2006.
13. GÓMEZ VALENZUELA, ESPERANZA  
Conferencia Condiciones generales de la contratación electrónica  
En: Conferencia Ibérica de Sistemas y Tecnología de la Información (CISTI), Aveiro – Portugal, 2015.  
Recuperado de: IEEE Explore.  
<http://ieeexplore.ieee.org/document/7170529/?denied>
14. MADRID PARRA, AGUSTÍN  
Contratos electrónicos y contratos informáticos  
En: Revista de Contratación Electrónica, Número 111, Editorial EDICIP, España, enero 2011.
15. MUÑIZ ZICHEZ, Jorge  
Proyecto de Ley 05650/2000

En: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

Lima – Perú, 2000.

Recuperado de:

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey1995.nsf>

16. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD  
Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, Décima Revisión  
Washington D.C., 1992.  
Recuperado de:  
<http://ais.paho.org/classifications/Chapters/pdf/Volume1.pdf>
17. OVIDIO SALGUEIRO, JOSÉ  
Contratación Electrónica  
En: Themis – Revista de Derecho, N° 44, Editorial Themis – Revista de Derecho, Lima-Perú, 2014.
18. PALOMAR OLMEDA, ALBERTO  
El Juego on line  
Fundación CODERE, Navarra-España, 2011.
19. RODRÍGUEZ PUERTO, MANUEL  
Internet: ¿hacia un nuevo concepto de lo público?  
En: Derecho y Persona, N° 72, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, España, 2015.
20. SAMONTE, ALAN S.  
Online Casinos. Frequently Asked Questions  
Smashwords Edition, 2012.
21. SOTO COAGUILA, CARLOS  
La contratación electrónica: los supuestos “contratos informáticos” y los contratos celebrados a través de medios electrónicos  
En: Derecho PUCP, N° 55, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-Perú, 2013.
22. VIVIANA SARRA, ANDREA  
Comercio electrónico y derecho  
Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000, p. 279.



## Anexo 1

**Carta N° 057-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 27806 y Memorandum N°  
242-2018-MINCETUR/VMT/DGJCMT**



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional".

Lima, 22 de febrero de 2018

**CARTA N° 057-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 27806**

Señor  
**FRANKLIN GREGORIO GUTIERREZ MERINO**  
Av. de la Cultura 2405 Interior D-903 Quispicanchi  
**CUSCO.-**

Asunto : Solicitud de acceso a la información

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud recibida por esta Oficina General el 17 de febrero de 2018, mediante la cual, solicita vía correo electrónico, la siguiente información:

- 1.-¿Cuántas Salas de Juegos de Casino autorizadas existen en el Perú, a la fecha?
- 2.-¿Cuántas Salas de Juegos de Máquinas Tragamonedas autorizadas existen en el Perú, a la fecha?
- 3.-¿Cuántas personas se encuentran inscritas en el "Registro de Personas Prohibidas de acceder a establecimientos destinados a la explotación de Juegos de Casino y Máquinas tragamonedas?"

Al respecto, remito a usted la información proporcionada por Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, mediante el Memorandum Electrónico N° 242-2018-MINCETUR/VMT/DGJCMT, al cual se explica por sí mismo.

Sea propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi consideración.

Atentamente,

**YVONNE DÍAZ SALAZAR**  
Directora General de Administración ( # )  
Funcionaria Responsable de la Ley N° 27806  
"Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública"

YDZ/mam  
Exp. 1138307

www.mincetur.gob.pe | Ca. Uno Oesle 50, Urb. Córpac  
San Isidro, Lima 27, Perú  
T: (511) 5136100


**Memorándum N° 242 - 2018 - MINCETUR/VMT/DGJCMT**

**A** : **Díaz Salazar, Milagros Yvonne Estela**  
 : DIRECTOR de Ley de Transparencia y Acceso a la información pública

**Asunto** : Solicitud de información del Sr. Franklin Gutierrez

**Referencia** : Expediente N°: 1136307

**Fecha** : 21/02/2018

**N° de Expediente** : 1136307

En respuesta del Memorando N°056-2018-MINCETUR/SG/OGA/LEY27806, en el que adjunta la solicitud de información presentada por el Sr. Franklin Gregorio Gutierrez Merino, al amparo de lo dispuesto en la Ley N°27806 "Ley de transparencia y acceso a la información Pública", en la que solicita la siguiente información:

1. ¿Cuántas Salas de Juegos de Casino autorizadas existen en el Perú a la fecha?

A la fecha se encuentran autorizadas dieciocho (18) salas de juegos de casino a nivel nacional.

2. ¿Cuántas Salas de Juegos de Máquinas Tragamonedas autorizadas existen en el Perú a la fecha?

A la fecha se encuentran autorizadas setecientos veintiocho (728) Salas de juegos de máquinas tragamonedas a nivel nacional.

3. ¿Cuántas personas se encuentran inscritas en el registro de personas prohibidas de acceder a establecimientos destinados a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas?

El total de las personas inscritas en el registro de personas prohibidas de acceder a establecimientos destinados a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas a que se refiere la Ley N°29907 "Ley para la prevención y el tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas" es de trescientas seis (306) personas naturales.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,  
 Manuel Antonio Benito San Roman Benavente  
 Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas  
**MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO**

## **Anexo 2**

### **Proyecto de Ley**

#### **PROYECTO DE LEY**

Los Congresistas que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

#### **FÓRMULA LEGAL**

#### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la siguiente Ley:

### **LEY QUE REGULA LOS JUEGOS EN LÍNEA DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS**

#### **Título I**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Artículo 1. Objeto y Finalidad de la Ley.**

El objeto de la presente Ley es regular la actividad de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas que se realizan en el Perú.

La finalidad de la regulación es prevenir y disminuir las conductas adictivas que se generan como consecuencia de estos juegos, proteger a los menores y otras poblaciones vulnerables de los efectos de los juegos en línea, y luchar contra los fraudes durante el desarrollo del juego y promover su transparencia.

No son materia de esta Ley los bingos ni tampoco las apuestas en línea, debiendo entenderse por apuestas a lo establecido en el artículo 2.1 de la Ley.

## **Artículo 2. Definiciones.**

Para efectos de la presente Ley se entiende por:

- 2.1. *Apuesta:* Las apuestas deportivas y apuestas hípcas.
- 2.2. *Autoridad competente:* El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- 2.3. *Empresa operadora:* persona jurídica con título habilitante para ofrecer juegos de casino y máquinas tragamonedas en línea en el Perú.
- 2.4. *Jugador:* persona natural que juega al casino o máquinas tragamonedas en línea.
- 2.5. *Juego en línea:* Toda actividad ofrecida por las empresas operadoras autorizadas en la que se arriesguen cantidades de dinero sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que se realicen a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.
- 2.6. *Juegos de casino en línea:* Todo juego de mesa en el que se utilice naipes, dados o ruletas, cuyo resultado dependa del azar, ofrecidos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos y por el cual se paga un precio en dinero. Integran estos juegos el Póquer, Black Jack, Ruleta, Punto y Baca (bacará) y otros que guarden las características del juego de mesa.
- 2.7. *Juego prohibido:* Todo juego en línea de casino y máquinas tragamonedas que se realice en el Perú sin contar con título habilitante.
- 2.8. *Máquinas tragamonedas en línea:* Todas las máquinas de juego que permitan 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, ofrecidos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos.

- 2.9. *Título habilitante*: La licencia otorgada por la Autoridad Competente a favor de la empresa operadora, autorizándole la realización de juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas en el Perú.
- 2.10. *Usuario*: Nombre de fantasía que utiliza el jugador para registrarse y participar en los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas.

## **Título II**

### **De la Autoridad Competente**

#### **Artículo 3. La Autoridad Competente.**

Corresponde a la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo las facultades de autorización, fiscalización, supervisión, evaluación y sanción vinculadas a la explotación de juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas.

#### **Artículo 4. Juego prohibido.**

La Autoridad Competente es la encargada de luchar y erradicar el juego prohibido. Para ello utiliza diferentes tecnologías a fin de bloquear o no permitir la operación de estos juegos dentro del Perú.

La Autoridad Competente establece los procedimientos correspondientes a fin de recibir información de la Superintendencia de Banca y Seguros, y de cualquier otra entidad pública, entidad privada o persona natural, que le permitan detectar e identificar a los sitios web que realizan juego prohibido en el Perú.

El juego prohibido se regula por lo dispuesto en el artículo 1944 del Código Civil y el reglamento.

## **Título III**

### **Del Título Habilitante**

**Artículo 5. Del título habilitante y su plazo.**

Para que una empresa operadora desarrolle juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas en el Perú debe contar con un título habilitante otorgado por la Autoridad Competente, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca dicha autoridad.

El título habilitante es concedido por un plazo de cinco (05) años, pudiendo ser renovado por un plazo igual conforme a los requisitos del reglamento.

La resolución mediante la cual se concede el título habilitante se publica en el diario oficial El Peruano.

**Artículo 6. Requisitos para la solicitud del título habilitante.**

Para obtener el título habilitante las empresas operadoras deben presentar los siguientes documentos:

- 6.1. Testimonio de la Escritura Pública de Constitución Social de la empresa operadora, realizada en el Perú y de acuerdo con las normas peruanas.
- 6.2. Copia de la Partida Electrónica de los Registros Públicos donde se encuentre inscrita la Sociedad.
- 6.3. Copia del documento donde consten las facultades del representante legal del solicitante y la vigencia de este.
- 6.4. Copia de la Ficha del Registro Único de Contribuyente, en situación de Activo.
- 6.5. Una garantía a favor de la Autoridad Competente, en el tiempo y forma que señale el Reglamento.
- 6.6. Un Informe de Apertura, indicando nombre de la página web, datos del dominio por internet con el terminal “.pe”, así como la descripción detallada de los juegos que explote por internet. Este Informe de Apertura se rige por lo regulado en el Reglamento de la presente Ley.
- 6.7. Plan de Prevención de las Conductas Adictivas, que debe contener las acciones concretas que la empresa operadora se compromete a realizar, por ella misma o asociada con otras empresas, con la

finalidad de disminuir los riesgos de las conductas adictivas en la población. Este Plan se renueva cada 2 años y sus resultados se presentan a la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas que, a su vez, remite un informe a la Comisión Nacional de Prevención y Rehabilitación de Personas Adictas a los Juegos de Azar.

#### **Artículo 7. Resolución de Autorización.**

La Autoridad Competente emite la resolución de autorización dentro de los plazos y formas previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

La decisión de esta autoridad es inimpugnable en la vía administrativa.

#### **Artículo 8. De la garantía.**

Todo titular de un título habilitante constituye una garantía a favor de la Autoridad Competente, en respaldo de las obligaciones y sanciones derivadas de la aplicación de la presente Ley.

La vigencia de esta garantía se mantiene hasta 6 (seis) meses posteriores al cese de las actividades de la empresa operadora, de la pérdida de vigencia del título habilitante o hasta que sean resueltas por sentencia firme las acciones judiciales que mantengan con el Estado o los particulares, sobre las obligaciones contenidas en la presente Ley.

#### **Artículo 9. Monto de la garantía.**

La garantía a favor de la Autoridad Competente, a que se refiere el artículo anterior, es por un monto equivalente a 500 (Quinientas) UIT.

Las características de esta garantía son señaladas en el Reglamento de la presente Ley.

#### **Artículo 10. Del título habilitante especial.**

El reglamento puede establecer la exigencia de títulos habilitantes especiales para determinados juegos de casino o máquinas tragamonedas, para lo cual establece condiciones específicas adicionales por cada tipo de juego.

#### **Título IV**

#### **De los derechos y deberes de las Empresas Operadoras**

##### **Artículo 11. Publicidad y Promoción.**

Las empresas operadoras pueden publicitar sus juegos, dentro del territorio del Perú, por cualquier medio de comunicación, redes sociales y otros.

También pueden promocionar o patrocinar actividades, productos o servicios de terceros, que sean similares o diferentes a las de su objeto social.

##### **Artículo 12. Dominio de internet “.pe”.**

Las empresas operadoras deben realizar sus actividades por internet identificándose con un dominio con terminal “.pe”.

La utilización indebida del dominio con terminal “.pe”, por no contar con el título habilitante vigente, constituye falta administrativa que es sancionada conforme al reglamento y no genera derecho alguno a favor de la empresa operadora ni del jugador.

##### **Artículo 13. Del Registro del Jugador.**

Los sitios web de las empresas operadoras presentan, en cada uno de sus portales, un banner o ventana al inicio de su presentación, de fácil acceso para el jugador, donde este se registra con sus nombres y apellidos completos, su documento de identidad y un usuario que lo identifique durante el juego. Un jugador puede registrarse en el mismo o diferentes sitios web con distintos usuarios.

Dicho registro está comunicado en línea con la central de la empresa operadora, e interconectada con el banco de datos de la Autoridad Competente, a fin de poder verificar si el jugador cumple con la mayoría de edad y si no está comprendido en alguna de las prohibiciones de juego.



La empresa operadora es responsable de las consecuencias que genere el juego de un menor de edad o de las personas que se encuentren prohibidas de acceder a los juegos.

**Artículo 14. De la cuenta del jugador.**

El registro también implica la creación de una cuenta del jugador donde se detallan los montos de dinero entregados por el jugador a la empresa operadora, los montos de dinero correspondientes a los premios y bonos y el saldo del jugador.

La cuenta también debe identificar el medio de pago que utiliza el jugador y su información solo es conocida o visible para el jugador y la empresa operadora.

La Superintendencia de Banca y Seguros tiene acceso a las cuentas de los jugadores para sus labores de supervisión y para la detección de las operaciones sospechosas, conforme a la Ley 27693.

**Artículo 15. De las entidades bancarias y financieras.**

Las entidades bancarias y financieras supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros se encuentran prohibidas de autorizar o tramitar cualquier operación donde intervenga una empresa o persona jurídica, nacional o extranjera, que practique el juego prohibido, pudiendo congelar las cuentas o retener los montos de dinero que se encuentren involucrados en dichas operaciones.

Las entidades bancarias y financieras están obligadas a comunicar a la Autoridad Competente y a la Superintendencia de Banca y Seguros respecto de cada incidencia registrada en el párrafo anterior.

**Artículo 16. De la comunicación de la empresa operadora con el jugador.**

El sitio web de la empresa operadora presenta un banner con un número telefónico para que el jugador pueda contactarse con la empresa durante las veinticuatro (24) horas del día. A través de dicho número telefónico el

jugador puede realizar consultas y reclamos respecto del juego, así como también solicitar su autoexclusión inmediata de los juegos en línea.

La empresa operadora lleva un registro de todas las llamadas telefónicas recibidas.

## **Título V**

### **Del Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas**

#### **Artículo 17. Creación del impuesto.**

Créase el Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas, en adelante el Impuesto, que grava la explotación de estos juegos en línea y es de periodicidad mensual.

#### **Artículo 18. Sujeto pasivo del impuesto.**

Es sujeto pasivo del Impuesto la empresa operadora de los juegos en línea de casino o de máquinas tragamonedas.

#### **Artículo 19. Base imponible del impuesto.**

La base imponible del impuesto a la explotación de los juegos en línea de casino o de máquinas tragamonedas está constituida por el ingreso neto mensual de la empresa operadora.

Se considera que el ingreso neto mensual está constituido por la diferencia entre el monto total recibido por los jugadores o dinero destinado al juego y el monto total entregado por los premios otorgados en el mismo mes.

#### **Artículo 20. Tasa del impuesto.**

La alícuota del impuesto para la explotación de juegos de casinos y máquinas tragamonedas en línea es del 30% (treinta por ciento) de la base imponible.

#### **Artículo 21. Funciones de la SUNAT.**

Corresponde a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) la administración, fiscalización y recaudación del Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas.

### **Título VI**

#### **Protección a los grupos vulnerables**

#### **Artículo 22. Prohibición de acceso al juego de los menores y otros grupos vulnerables.**

Los menores de edad están prohibidos de acceder a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en línea.

También están impedidos las personas que se encuentren inscritas en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos y Sitios en Línea Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas

Las empresas operadoras son responsables del cumplimiento de estas prohibiciones, sometiéndose a las sanciones administrativas que establezca el reglamento y sin perjuicio de otras responsabilidades civiles y penales.

### **DISPOSICIONES MODIFICATORIAS**

#### **Artículo 23. Modificación de la Ley 29907, Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas.**

Modifícase los artículos 1, 3.1, 4.1, 4.2 y 5.1 de la Ley 29907, Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas, en los siguientes términos:

**“Artículo 1.- Objeto**

La presente Ley tiene por objeto regular la prevención y el tratamiento de la ludopatía en los juegos de azar que se realizan en los establecimientos **y sitios en línea** destinados a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas.”

**“Artículo 3.- Creación del Registro**

3.1. Créase el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos **y Sitios en Línea** Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, a cargo de la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, dependiente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

...”

**“Artículo 4.- Funcionamiento del Registro**

4.1. La Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas pone en conocimiento de las empresas que operan las salas **y sitios en línea** de juegos de casino y máquinas tragamonedas el contenido del Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos **y Sitios en Línea** Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas y sus modificaciones.

4.2. Los titulares de las empresas son responsables de hacer cumplir la prohibición del ingreso a sus instalaciones **y sitios en línea** de las personas inscritas en el Registro y adoptan las medidas necesarias para detectar y retirar a las personas inscritas en el Registro que hayan ingresado a las salas **o sitios en línea** de juego y máquinas tragamonedas. El

reglamento de la presente Ley fija las sanciones para los titulares de estas empresas ante su incumplimiento.”

**“Artículo 5.- Reserva de identidad**

5.1. La Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, así como los titulares de las salas **y sitios en línea** de juegos de casino y máquinas tragamonedas, son responsables de velar por la reserva de identidad de las personas inscritas en el Registro ante terceros.

...”

**Artículo 24. Modificación de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.**

Modifícase el literal e) del artículo 9 de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, incorporado por Ley 29907, en los siguientes términos:

**“Artículo 9.- Personas prohibidas de ingresar y participar**

No podrán ingresar a las salas destinadas a la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas, ni participar de los juegos:

(...)

e. Quienes se encuentren comprendidos en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos **y Sitios en Línea** Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.”

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES**

**ÚNICA. Reglamento.**

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo reglamenta la presente norma en un plazo de noventa (90) días a partir de su vigencia.

Lima, 27 de febrero de 2018.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes normativos.

Los juegos de azar en el Perú, especialmente los referidos a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, tienen una amplia regulación en el país que nos pone a la vanguardia entre muchos países del continente.

Desde el año 1999, algunas normas que se han dictado sobre esta materia son las siguientes:

- Ley que regula la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 27153).
- Ley que modifica artículo de la Ley 27153 que regula la explotación de juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 27796).
- Ley de reordenamiento y formalización de la actividad de la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 28945).
- Ley que modifica la primera disposición final de la Ley 27796 (Ley 29829).
- Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas (Ley 29907).

A estas normas se suman otras de tipo reglamentario, tales como:

- Aprueban Reglamento para la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas (Decreto Supremo 009-2002-MINCETUR).
- Reglamento de la Ley 29907, Ley para la Prevención y Tratamiento de la Ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas (Decreto Supremo 007-2013-MINCETUR).

De las normas glosadas se desprende que existen antecedentes legales sobre la regulación de juegos de casino y máquinas tragamonedas en el Perú. Sin embargo, ninguna de dichas normas comprende dentro de su

ámbito de aplicación a los juegos *on line* o en línea, tema que es de preocupación del presente proyecto de Ley.

## **2. Problemática.**

La irrupción del internet trajo múltiples beneficios y cambios en los aspectos sociales y laborales de las personas. Gracias al internet muchas personas pueden comunicarse con sus familiares que viven en otros países, pueden acceder a información y plataformas educativas, así como también pueden utilizar diferentes herramientas que facilitan las labores diarias del hogar o del centro de trabajo.

El desarrollo del internet va de la mano con el avance de la tecnología. Hoy en día contamos no solo con computadoras de escritorio, sino también con equipos móviles como tabletas y celulares que –en la práctica- vienen a ser también computadoras que almacenan y procesan diferente información.

Esta conjugación de tecnología e internet también ha producido que muchos negocios comerciales y actividades del gobierno se trasladen al campo virtual. Hoy en día, es común que las tiendas por departamentos ofrezcan ventas *on line* o en línea, así como también es común que muchas personas realicen trámites gubernamentales a través de portales por internet (RENIEC, Banco de la Nación, SUNAT, etc.).

Esta tendencia también se ha trasladado a los juegos de casino y máquinas tragamonedas y, hoy en día, es frecuente que diversas páginas de internet ofrezcan estos juegos en línea, y ya no solo de manera presencial.

Sin embargo, muchas de estas empresas no están constituidas en el Perú sino que operan desde “paraísos fiscales” como Bahamas, las Islas Granada y otras, lo cual genera problemas de fiscalización y de transparencia.



Se puede enumerar algunos de los problemas que generan los juegos en línea por internet, sin que esto último implique una lista cerrada:

- 1) Insuficiente transparencia y seguridad en el desarrollo del juego y pago de apuestas.
- 2) Evasión tributaria.
- 3) Conductas adictivas.
- 4) Exposición de menores y grupos vulnerables al riesgo de los juegos.

A continuación, pasamos a analizar los problemas que se han listado.

### ***2.1. Insuficiente transparencia y seguridad en el desarrollo del juego y pago de apuestas.***

La ausencia de normatividad peruana que regule este tipo de juegos en línea en nuestro país es el origen de la insuficiente transparencia y seguridad en el desarrollo de estos juegos.

Actualmente, la mayoría de los sitios por internet que ofrecen este tipo de juegos corresponde a empresas que han sido constituidas en el exterior y, siendo más específicos, en paraísos fiscales.

Algunos de los sitios más conocidos son los siguientes:

- [www.casinoonlineperu.com](http://www.casinoonlineperu.com)
- [www.spinpalace.com/espanol/](http://www.spinpalace.com/espanol/)
- [www.rubyfortune.com/es/](http://www.rubyfortune.com/es/)
- <https://casino.betway.com/es/>
- <http://es.cabaretclub.com/>

Basta que un jugador ingrese, desde cualquier dispositivo, a alguna de estas páginas para que empiece a jugar fácilmente y a entregar su dinero a la empresa operadora. Pero detrás de la pantalla del computador o del teléfono, el jugador no conoce dónde opera la empresa con la que juega ni quién es su

representante. Por ello, ante problemas que puedan surgir durante el desarrollo del juego no existe una instancia ante la cual se pueda presentar un reclamo. De igual forma, en el caso de incumplimiento del pago ofrecido tampoco existe un organismo ante el cual se pueda reclamar, todo lo cual genera inseguridad e indefensión en el consumidor final.

Inclusive, un reclamo ante la propia empresa que opera estos juegos en línea también sería poco probable, porque los mismos no tienen un domicilio conocido y han sido constituidas en paraísos fiscales, cuya normatividad los protege.

## **2.2. *Evasión tributaria.***

El hecho que estas empresas no estén constituidas en el Perú produce que vengán lucrando por actividades realizadas en este país y sin pagar los impuestos que deberían corresponder.

Esto es, estas empresas (en su mayoría sujetos no domiciliados) vienen operando a través de las redes del internet para llegar a miles de peruanos, quienes juegan con dinero dentro del territorio peruano. Pero en esta transacción (entiéndase, la apuesta de dinero) que conlleva una explotación económica, el Estado peruano no percibe ningún dinero en calidad de impuestos: ni por la ganancia de la empresa, ni por los dineros entregados por el jugador ni tampoco por los premios cobrados por este último.

Lo que es peor, ningún organismo del Estado peruano es capaz – actualmente- de controlar o fiscalizar esta actividad. Y esto ocurre no solo porque existirían insuficiencias de equipos tecnológicos para realizar dicho control sino –sobre todo- porque no existe normatividad que faculte a alguna Entidad para realizar labores de

fiscalización sobre la explotación de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas.

### **2.3. Conductas Adictivas.**

Una de las conductas adictivas más conocida, a consecuencia de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, es la ludopatía. La ludopatía es una enfermedad que está considerada como un trastorno mental y de comportamiento (Anexo: CIE-10, Capítulo V) dentro de la Clasificación Internacional de Enfermedades, que publica la Organización Mundial de la Salud. Por esta enfermedad, la persona afectada siente la necesidad y la urgencia de jugar y apostar en diferentes juegos, con el consiguiente riesgo para su salud y su deterioro personal y social.

En el Perú, la Ley 29907 establece una serie de disposiciones para prevenir y tratar esta enfermedad, orientando dicha regulación hacia las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas.

Pero ocurre que los juegos en línea también pueden generar o producir ludopatía y, a pesar de ello, ni la Ley 29907 ni ninguna otra disposición legal contienen regulación alguna para prevenir o tratar la ludopatía que se genera como consecuencia de los juegos en línea u *on line*.

Inclusive, algunos autores consideran que los juegos en línea son más peligrosos que los propios juegos que se realizan en las salas de casinos, ya que el jugador en línea tiene la posibilidad de apostar en la intimidad o soledad de su casa o habitación, sin la

posibilidad de ser censurado por personas que se encuentren a su alrededor<sup>150</sup>.

Por ello, sin temor a equivocación, se considera que existe una relación directa (y riesgosa) entre los juegos en línea y la ludopatía; razón por la que se requiere de una intervención del Estado a fin de prevenir las conductas adictivas.

#### **2.4. Exposición de menores y grupos vulnerables al riesgo de los juegos.**

Los menores de edad tienen fácil acceso al internet a través de cualquier plataforma: computadoras, *tablets*, teléfonos celulares, etc., y lo pueden hacer desde sus hogares o también desde cabinas públicas.

Ello conlleva a que los menores y otros grupos vulnerables (como los ludópatas) tengan un alto riesgo de ingresar a las páginas web donde se ofrecen juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas; más aún si se toma en cuenta que los sitios que operan estos juegos no son estrictos respecto de las restricciones de edad porque -precisamente- realizan sus operaciones desde el exterior.

### **3. Justificación de la regulación.**

De lo expuesto hasta ahora se colige que, si bien es cierto, los juegos de casino y tragamonedas en línea podrían traer externalidades positivas (como la mayor recaudación tributaria), también es cierto que traen consigo externalidades negativas (conductas adictivas y riesgo en la población

---

<sup>150</sup>Anatomía del Juego: Un análisis comparativo de las posibilidades de ganar en los diferentes juegos de azar, Miguel Córdoba Bueno, Editorial DYKINSON, Madrid, 2013.

menor de edad). Y, a pesar de ello, no existe ninguna norma legal que regule estos juegos.

Ante este escenario, surgen algunas preguntas básicas:

- 1) ¿El Estado peruano debe mantenerse, como ocurre hasta ahora, al margen de los juegos en línea por internet? Esto es, ¿el Estado peruano no debe regular los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas?
- 2) ¿El Estado peruano debe prohibir por completo los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas?
- 3) ¿El Estado peruano debe regular y normar la realización de estos juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas?

Sobre dichas interrogantes, se considera que el Estado peruano no puede mantenerse al margen de la regulación de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas. Como ya se ha explicado, existen muchas externalidades negativas (inseguridad en el desarrollo del juego, evasión tributaria, ludopatía, etc.) que justifican una intervención del Estado. En consecuencia, la teoría que el Estado debe mostrar una actitud indiferente ante esta realidad debe ser desestimada.

La prohibición completa de los juegos en línea por internet encontraría justificación en un Estado que privilegia la salud de su población, por encima de los ingresos económicos que genera dicha actividad. Sin embargo, una prohibición de estos juegos –en la práctica– sería imposible porque el internet es una red a nivel mundial que no puede ser controlada ni restringida al 100%. Además, ello implicaría renunciar a las externalidades positivas que traen consigo estos mismos juegos (como la mayor recaudación tributaria). En otros términos, una Ley cuyo enunciado prohíba expresamente los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas solo tendría un carácter meramente declarativo, porque no existe un medio eficaz para lograr su cumplimiento.

En cambio, resulta más adecuado que el Estado asuma funciones y facultades para regular el desarrollo de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas. Esto implica que cualquier persona, natural o jurídica, interesada en explotar esta actividad deba de conseguir un permiso o autorización previo del Estado peruano (título habilitante), y someterse al control y fiscalización de las autoridades correspondientes.

Los objetivos de la regulación serían básicamente los siguientes:

- a) Prevención de las conductas adictivas.
- b) Protección de los menores y otros grupos vulnerables.
- c) Lucha contra el fraude y promoción de la transparencia.

La norma regulatoria estaría basada en la concesión de títulos habilitantes para las empresas operadoras de los juegos en línea de casinos y máquinas tragamonedas, así como la designación de una Autoridad Competente encargada de la concesión de estos títulos, y de las labores de supervisión y sanción.

De igual forma, esta norma regulatoria también tendría que construir un sistema tributario a fin de gravar las actividades económicas de las empresas operadoras.

#### **4. Propuesta normativa.**

Existiendo la justificación para que el Estado peruano regule los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas, proponemos la “Ley que regula los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas”, cuyos principales enunciados son los siguientes:

- *Objeto y Finalidad de la Ley (artículo 1)*: el objeto es regular la actividad de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas que se realizan en el Perú. Se pone especial énfasis su finalidad, que es la prevención y disminución de las conductas adictivas, la protección a los menores y otros grupos vulnerables, y la lucha contra el fraude durante el desarrollo del juego y la promoción de su transparencia.  
Se hace mención expresa que no es objeto de la Ley los bingos ni tampoco las apuestas (entendiendo por apuestas a las apuestas deportivas y a las apuestas hípicas)
- *Definiciones (artículo 2)*: para los fines de la Ley se establece un catálogo de definiciones, tales como “*apuesta*”, “*autoridad competente*”, “*empresa operadora*”, “*jugador*”, “*juego en línea*”, “*juegos de casino en línea*”, “*juego prohibido*”, “*máquinas tragamonedas en línea*”, “*título habilitante*”, y “*usuario*”.
- *La Autoridad Competente (artículo 3)*: es la Dirección General de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Sus facultades comprenden la autorización, fiscalización, supervisión, evaluación y sanción vinculadas a la explotación de juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas.
- *Juego prohibido (artículo 4)*: es el juego en línea de casino y máquinas tragamonedas que se realiza sin contar con el título habilitante correspondiente. La Autoridad Competente es la encargada de luchar y erradicar este juego prohibido, para lo cual coordina con la Superintendencia de Banca y Seguros y cualquier otra entidad pública o privada, así como con las personas naturales. Se regula por el artículo 1944 del Código Civil y el reglamento.
- *Del título habilitante y su plazo (artículo 5)*: el título habilitante otorgado a las empresas operadoras es concedido por un plazo de cinco (05) años, pudiendo ser renovado por un plazo igual conforme a los requisitos del reglamento.

- *Requisitos para la solicitud del título habilitante (artículo 6)*: para obtener el título habilitante la empresa operadora debe presentar el Testimonio de la Escritura Pública de Constitución Social de la empresa realizada en el Perú, la Partida Electrónica donde se encuentra inscrita la sociedad, la ficha del Registro Único de Contribuyentes en situación de Activo, una garantía a favor de la Autoridad Competente, un Informe de Apertura indicando el nombre de la página web con el dominio de internet “.pe” y un Plan de Prevención de las Conductas Adictivas.
- *Resolución de Autorización (artículo 7)*: se establece que la resolución que emita la Autoridad Competente (concediendo o denegando la autorización) es inimpugnable en la sede administrativa.
- *De la garantía y su monto (artículos 8 y 9)*: la empresa operadora otorga una garantía a favor de la Autoridad Competente equivalente a 500 UIT.
- *Del título habilitante especial (artículo 10)*: el reglamento puede establecer que se requieran títulos habilitantes especiales para determinado tipo de juego.
- *Publicidad y promoción (artículo 11)*: las empresas operadoras pueden publicitar sus juegos dentro del territorio peruano. Igualmente, pueden promocionar las actividades de terceros que sean similares o diferentes a las de su objeto social.
- *Dominio de internet “.pe” (artículo 12)*: las empresas operadoras realizan sus actividades por internet identificándose con un terminal “.pe”.
- *Del Registro del Jugador (artículo 13)*: el jugador se registra en la página web del juego mediante sus nombres y apellidos, con su documento de identidad y un usuario (nombre ficticio que utiliza durante el juego). La empresa operadora debe verificar si el jugador cumple con la mayoría de edad y si no está comprendido en alguna de las prohibiciones del juego.



- *De la cuenta del jugador (artículo 14):* el registro del jugador también implica la creación de una cuenta, que es de conocimiento del propio jugador y de la empresa, donde quedan registrados todos los movimientos de dinero.
- *De las entidades bancarias y financieras (artículo 15):* las entidades bancarias y financieras se encuentran prohibidas de autorizar o tramitar cualquier operación donde intervenga una empresa o persona jurídica que practique el juego prohibido.
- *Creación del impuesto, sujeto pasivo, base imponible y tasa (artículos 17 al 20):* se crea el Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas, cuyo sujeto pasivo es la empresa operadora con título habilitante. Su base imponible es el ingreso neto mensual de la empresa operadora, que está constituido por la diferencia entre el monto total recibido por los jugadores y el monto total entregado por premios. La tasa del impuesto es del 30% de la base imponible.
- *Funciones de la SUNAT (artículo 21):* corresponde a la SUNAT la administración, fiscalización y recaudación del Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas.
- *Prohibición de acceso al juego de los menores y otros grupos vulnerables (artículo 22):* se establece la prohibición expresa de la participación de los menores en los juegos, así como de quienes se encuentren inscritos en el Registro de Personas Prohibidas de Acceder a Establecimientos y Sitios en Línea Destinados a la Explotación de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas.
- *Modificaciones a las leyes 29907 y 27153 (artículos 23 y 24):* en estos artículos se realizan modificaciones a la Ley 29907 (Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas) y Ley 27153 (Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas).

De este resumen de la norma propuesta se desprende que la misma ha contemplado los aspectos constitucionales, civiles, administrativos, comerciales y tributarios de la explotación de los juegos en línea, a fin de que esta actividad se desarrolle dentro de los límites razonables de una sociedad democrática y buscando minimizar los riesgos que generan sus externalidades.

### **EFFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE**

La presente iniciativa llena un vacío legislativo porque, hasta la fecha, los juegos de casino y máquinas tragamonedas en línea no se encuentran regulados ni desarrollados por ninguna norma legal.

Esta propuesta, además, modifica la Ley 29907, Ley para la prevención y tratamiento de la ludopatía en las salas de juegos de casino y máquinas tragamonedas; así como también la Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

En ambos casos, las modificaciones planteadas no vulneran norma constitucional ni legal alguna, sino que se limitan a ampliar los alcances de dichas Leyes a los juegos en línea.

### **ANALISIS COSTO-BENEFICIO**

Esta Ley no genera ningún costo al Estado. Por el contrario, se están reduciendo los costos (económico y sociales) porque se busca prevenir y reducir el número de la población con conductas adictivas, así como proteger a los menores de edad de los efectos de estos juegos, lo cual aumenta las posibilidades de contar con una mayor población económicamente activa y más empleable.

Además, la norma permitirá ampliar la base tributaria y una mayor recaudación de ingresos ya que se está creando el Impuesto a los Juegos en Línea de Casino y Máquinas Tragamonedas. Con los nuevos ingresos económicos al Tesoro Público, el Estado podrá destinar dichos recursos a la construcción de carreteras, hospitales, colegios, obras públicas, entre otros.

Por último, es importante señalar que en caso el Estado peruano no regule la actividad de los juegos en línea de casino y máquinas tragamonedas, seguirán existiendo los riesgos que son propios del desarrollo de estos juegos, así como la evasión tributaria y el incremento de las conductas adictivas; todo lo cual se refleja en mayores gastos para desarrollar Políticas Públicas. En cambio, esta propuesta permitirá el ingreso al mercado de actores formales que, competirán con aquellas empresas que operan desde paraísos fiscales, lo cual redundará en un mejor control y fiscalización por parte del Estado.