

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 471/15.

A la : **Comisión Permanente de Hacienda.**

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreú**
Secretaria General Legislativa Interina

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Depto. Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : **Opinión Proyecto de que regula los juegos de Apuestas en la República Dominicana.**

Ref. : **Exp. No. 02495-15, Oficio No. 000587 d/f 8/12/14.**

En atención a la comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: La presente iniciativa tiene por objeto regular las distintas actividades de los juegos de apuestas que se desarrollan dentro del territorio dominicano, con la finalidad de garantizar los derechos de los participantes en los juegos, combatir los comportamientos fraudulentos, propiciar el desarrollo de prácticas de juegos socialmente responsables, y contribuir al mantenimiento del orden público.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de los senadores: Charles Noel Mariotty, Rubén Darío Cruz, Amarilis Santana, Adriano de Jesús Sánchez, Wilton Guerrero, Adriano de Js. Sánchez Roa, Amable Aristy Castro, Carlos, Castillo, Prim Pujals, Rafael Calderón, Euclides Sánchez, Felix Maria Vásquez, Luis René Canaán, Edis Mateo, Aristides Victoria Yeb, Juan Orlando Mercedes, José María Sosa.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia esta sustentada en el artículo 93, literal q), que establece:

“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”.

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: **“Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”.**

Desmonte Legal

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No.689, del 26 de Junio del año 1927, Ley de Lotería;

VISTA: La Ley No. 3389 del 27 Septiembre de 1952, del Congreso Nacional que regula el juegos de billar;

VISTA: La Ley No. 3562 del 30 de Mayo de 1953, que establece un impuesto a cargo de los premios mayores de la Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 3664, del 31 de Octubre del 1953, que modifica el artículo 410 del Código Penal, reformado por la Ley No. 2526;

VISTA: La Ley No. 4068 del 9 de marzo de 1955, que regula el juego denominado “quinielas”;

VISTA: La Ley No. 4027, del 14 de enero de 1955, sobre exoneración de impuestos, contribuciones o derechos fiscales municipales.

VISTA: La Ley No. 4440 del 4 de mayo de 1956, que autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar contratos para la celebración de rifas de casas y otras rifas de interés general;

VISTA: La Ley No. 4916 del 17 de mayo de 1958, que deroga y sustituye la Ley 3572, sobre rifas o sorteos de propaganda comercial;

VISTA: La Ley No. 5158 del 27 de junio de 1959, que establece una renta pública bajo la denominación de Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 8 del 5 de abril de 1963, que regula la distribución y venta de billetes y quinielas de la Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 149 de 19 de febrero del 1964, modifica el art. 1 de la Ley No. 3562, del 30 de mayo de 1953;

VISTA: La Ley No. 362, del 11 de agosto de 1964, que modifica el Art. 3 de la ley 351 del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley 351 del 6 de agosto de 1964, autoriza la expedición de licencias para el establecimiento salas de juegos de azar.

VISTA: La Ley No. 605, del 9 de febrero de 1965, que modifica varios artículos de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 5564 del 6 de julio de 1961, que restablece el artículo 1ro. de la Ley No. 4068, del 10 de marzo de 1955, que regula el juego denominado "quinielas";

VISTA: La Ley No. 22 del 26 de septiembre de 1966, que dispone que los fondos provenientes de los impuestos derivados de la renta denominada Lotería Nacional, ingresen a los fondos generales de la Nación;

VISTA: La Ley No. 351 del 6 de agosto de 1964, autoriza la Expedición de Licencia para Establecimientos de salas de Juego de Azar;

VISTA: La Ley No. 29-06 que modifica la Ley No. 351 del 7 de marzo de 1964, que autoriza la Expedición de Licencia a Establecimiento de Juego de Azar.

VISTA: La Ley No. 102 , del 6 de marzo de 1967, que modifica el Art. 1ro. de la Ley 351, modificado por la Ley No. 605 de fecha 9 de febrero de 1965;

VISTA: La Ley No. 268, del 12 de marzo de 1968, que modifica el artículo 2 de la Ley 102 del 6 de marzo del 1967;

VISTA: La Ley No. 281, del 1 de abril de 1968, que establece un impuesto de un 10% a cargo de los apostadores sobre el valor de ventas de fichas en los casinos de juegos autorizados legalmente;

VISTA: La Ley No. 405, del 8 de marzo de 1969, que modifica los artículos 1 y 4 de la Ley No. 281 del 1ro. de abril del 1968;

VISTA: La Ley No. 396 del 2 de enero de 1969, que modifica nuevamente varios artículos de la Ley que regula juego denominado quiniela, de fecha 21 de marzo de 1955;

VISTA: La Ley No. 395 del 2 de enero de 1969, que agrega la m al art. 23 de la Ley No. 5158, del 27 de junio de 1959, que establece una renta pública con la denominación de Lotería Nacional

VISTA: La Ley No. 405, del 8 de marzo de 1969, que modifica los artículos 1 y 4 de la Ley No.281, del 1ro. de abril de 1968, que crea un impuesto sobre los casinos de juegos y suprime el impuesto establecido para el art. 14 de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 148, del 29 de julio de 1980, que agrega un párrafo al artículo 1 de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 379, del 12 de noviembre del 1981, que establece un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del Estado Dominicano para los funcionarios y empleados públicos;

VISTA: La Ley No. 96-88, del 31 de diciembre de 1988, que autoriza a los casinos de juegos a operar máquinas tragamonedas;

VISTA: La Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, Ley General de Telecomunicaciones.

VISTA: La Ley No. 80-99 del 22 de Julio de 1999, sobre Bancas de Apuestas al deporte Profesional.

VISTA: La Ley No. 120-01, del 20 de Julio de 2001, Que Instituye el Código de Ética del servidor Público.

VISTA: La Ley No. 87-01 del 9 de Mayo de 2001, que Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

VISTA: La Ley No. 140-02 del 4 de Septiembre de 2002, que Modifica la Ley No. 80-99 del 29 de julio de 1999, sobre Bancas de Apuestas al Deporte Profesional.

VISTA: La Ley No. 136-03 del 7 de Agosto de 2003, que Crea el Código para la Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.

VISTA: La Ley No. 200-04 del 28 de Julio de 2004 sobre Derecho de Libre Acceso a la Información Pública.

VISTA: La Ley No. 288-04 del 28 de Septiembre de 2004, sobre Reforma Fiscal.

VISTA: La Ley No. 557-05 del 13 de Diciembre de 2005 sobre Reforma Tributaria y modifica las leyes No. 11-92 del 16 de mayo de 1992; No. 18-88 del 05 de mayo del 1988; No. 4027 del 14 de enero de 1995; No. 112-00 del 29 de noviembre de 2000 y No. 146-00 del 27 de diciembre de 2000.

VISTA: La Ley No. 72-02 del 7 de Junio de 2002, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas.

VISTA: La Ley No. 358-05 del 9 de Septiembre de 2005, Ley General de Protección al Consumidor o Usuario.

VISTA: La Ley No. 227-06, del 19 de Junio de 2006, Ley que Otorga Personalidad Jurídica, Autonomía Funcional, Presupuestaria, Administrativa, Técnica y Patrimonio Propio a la Dirección General de Impuestos Internos.

VISTA: La ley No. 494-06 del 27 de Diciembre de 2006, Ley que Organización de la Secretaria de Hacienda.

VISTA: La Ley No. 29-06 del 16 de Febrero de 2006, que Modifica varios artículos de la Ley No. 351 de 1964 que Autoriza la Expedición de Licencias para el Establecimiento de Salas de Juegos de Azar.

VISTA: La Ley No. 495-06 del 28 de Diciembre de 2006, sobre Rectificación Tributaria.

VISTA: La Ley No. 340-06 del 18 de Agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

VISTA: La ley No. 53-07 del 23 de Abril de 2007, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.

VISTA: La Ley No. 139-11 del 24 de Junio de 2011, sobre Reforma Tributaria con el Propósito de Aumentar los Ingresos Tributarios y Destinar Mayores Recursos en Educación.

VISTA: La Ley No. 253-12 del 9 de Noviembre de 2012, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible.

Análisis Legal.

La presente iniciativa tiene por finalidad principal crear la Dirección Nacional de Juegos de apuestas, como ente regulador de las actividades relacionadas con la explotación de los juegos de apuestas, dotada de personalidad jurídica propia, con autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio.

Al tratarse de la creación de un órgano-La Dirección Nacional de Juegos de apuestas-, se precisa revisar la Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, que en sus articulados 7 y 51 establece los requisitos para la creación de entes y órganos administrativos.

Vista la referida ley y después de analizar el Proyecto de Ley, observamos que el mismo no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 7 y 51 de la Ley No. 247-12, para la creación de entes y órganos administrativos. Veamos:

- 1) No contempla la Dirección Nacional de Juegos de Apuestas de manera clara, precisa y expresa, su estructura organizativa interna, con indicación de sus órganos administrativos.
- 2) En cuanto a la adscripción y control de tutela de la Dirección Nacional de Juegos de apuestas, se otorga su adscripción al Ministerio de Hacienda, sin embargo, en el artículo 15 del proyecto. Creación del Consejo de Administración, se otorga la presidencia del Consejo a un representante del Poder Ejecutivo, nombrado por decreto, cuando lo correcto es otorgar la presidencia del Consejo al Ministro de Hacienda o su representante; en virtud de que el Consejo de Administración forma parte de la estructura organizativa interna de la Dirección Nacional de Juegos de apuestas, creado para trazar las políticas relacionadas con la organización y el funcionamiento interno de esta Dirección.
- 3) También observamos que en varios articulados del proyecto de ley (8, 11 y 32) se facultad a la Dirección Nacional de Juegos de Apuestas a recaudar tributos, tasas y contribuciones, lo cual no nos parece prudente, en razón de que la entidad oficial recaudadora del Estado, es la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

- 4) En relación a los **Vistos** que son los “*textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley*”, para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica por su número, fecha y nombre correcto, tomando también en cuenta, la jerarquía de la norma y colocarlos en orden cronológico, en tal sentido, observamos que los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, por lo que recomendamos la siguiente redacción alterna:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No.689, del 26 de Junio del año 1927, Ley de Lotería;

VISTA: La Ley No. 3389 del 27 Septiembre de 1952, del Congreso Nacional que regula el juegos de billar;

VISTA: La Ley No. 3562 del 30 de Mayo de 1953, que establece un impuesto a cargo de los premios mayores de la Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 3664, del 31 de Octubre del 1953, que modifica el artículo 410 del Código Penal, reformado por la Ley No. 2526;

VISTA: La Ley No. 4068 del 9 de marzo de 1955, que regula el juego denominado “quinielas”;

VISTA: La Ley No. 4027, del 14 de enero de 1955, sobre exoneración de impuestos, contribuciones o derechos fiscales municipales;

VISTA: La Ley No. 4440 del 4 de mayo de 1956, que autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar contratos para la celebración de rifas de casas y otras rifas de interés general;

VISTA: La Ley No. 4916 del 17 de mayo de 1958, que deroga y sustituye la Ley 3572, sobre rifas o sorteos de propaganda comercial;

VISTA: La Ley No. 5158 del 27 de junio de 1959, que establece una renta pública bajo la denominación de Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 5564 del 6 de julio de 1961, que restablece el artículo 1ro. de la Ley No. 4068, del 10 de marzo de 1955, que regula el juego denominado “quinielas”;

VISTA: La Ley No. 8 del 5 de abril de 1963, que regula la distribución y venta de billetes y quinielas de la Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 149 de 19 de febrero del 1964, modifica el art. 1 de la Ley No. 3562, del 30 de mayo de 1953;

VISTA: La Ley 351 del 6 de agosto de 1964, autoriza la expedición de licencias para el establecimiento salas de juegos de azar;

VISTA: La Ley No. 362, del 11 de agosto de 1964, que modifica el Art. 3 de la ley 351 del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 605, del 9 de febrero de 1965, que modifica varios artículos de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 22 del 26 de septiembre de 1966, que dispone que los fondos provenientes de los impuestos derivados de la renta denominada Lotería Nacional, ingresen a los fondos generales de la Nación;

VISTA: La Ley No. 102, del 6 de marzo de 1967, que modifica el Art. 1ro. de la Ley 351, modificado por la Ley No. 605 de fecha 9 de febrero de 1965;

VISTA: La Ley No. 268, del 12 de marzo de 1968, que modifica el artículo 2 de la Ley 102 del 6 de marzo del 1967;

VISTA: La Ley No. 281, del 1 de abril de 1968, que establece un impuesto de un 10% a cargo de los apostadores sobre el valor de ventas de fichas en los casinos de juegos autorizados legalmente;

VISTA: La Ley No. 395 del 2 de enero de 1969, que agrega la m al art. 23 de la Ley No. 5158, del 27 de junio de 1959, que establece una renta pública con la denominación de Lotería Nacional;

VISTA: La Ley No. 396 del 2 de enero de 1969, que modifica nuevamente varios artículos de la Ley que regula juego denominado quiniela, de fecha 21 de marzo de 1955;

VISTA: La Ley No. 405, del 8 de marzo de 1969, que modifica los artículos 1 y 4 de la Ley No.281, del 1ro. de abril de 1968, que crea un impuesto sobre los casinos de juegos y suprime el impuesto establecido para el art. 14 de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 148, del 29 de julio de 1980, que agrega un párrafo al artículo 1 de la Ley No. 351, del 6 de agosto de 1964;

VISTA: La Ley No. 379, del 12 de noviembre del 1981, que establece un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del Estado Dominicano para los funcionarios y empleados públicos;

VISTA: La Ley No. 96-88, del 31 de diciembre de 1988, que autoriza a los casinos de juegos a operar máquinas tragamonedas;

VISTA: La Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, Ley General de Telecomunicaciones;

VISTA: La Ley No. 80-99 del 22 de Julio de 1999, sobre Bancas de Apuestas al deporte Profesional;

VISTA: La Ley No. 120-01, del 20 de Julio de 2001, Que Instituye el Código de Ética del servidor Público;

VISTA: La Ley No. 87-01 del 9 de Mayo de 2001, que Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

VISTA: La Ley No. 140-02 del 4 de Septiembre de 2002, que Modifica la Ley No. 80-99 del 29 de julio de 1999, sobre Bancas de Apuestas al Deporte Profesional;

VISTA: La Ley No. 136-03 del 7 de Agosto de 2003, que Crea el Código para la Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes;

VISTA: La Ley No. 200-04 del 28 de Julio de 2004 sobre Derecho de Libre Acceso a la Información Pública;

VISTA: La Ley No. 288-04 del 28 de Septiembre de 2004, sobre Reforma Fiscal;

VISTA: La Ley No. 557-05 del 13 de Diciembre de 2005 sobre Reforma Tributaria y modifica las leyes No. 11-92 del 16 de mayo de 1992; No. 18-88 del 05 de mayo del 1988; No. 4027 del 14 de enero de 1995; No. 112-00 del 29 de noviembre de 2000 y No. 146-00 del 27 de diciembre de 2000;

VISTA: La Ley No. 72-02 del 7 de Junio de 2002, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas;

VISTA: La Ley No. 358-05 del 9 de Septiembre de 2005, Ley General de Protección al Consumidor o Usuario;

VISTA: La Ley No. 227-06, del 19 de Junio de 2006, Ley que Otorga Personalidad Jurídica, Autonomía Funcional, Presupuestaria, Administrativa, Técnica y Patrimonio Propio a la Dirección General de Impuestos Internos;

VISTA: La ley No. 494-06 del 27 de Diciembre de 2006, Ley que Organización de la Secretaria de Hacienda;

VISTA: La Ley No. 29-06 del 16 de Febrero de 2006, que Modifica varios artículos de la Ley No. 351 de 1964 que Autoriza la Expedición de Licencias para el Establecimiento de Juegos de Azar;

VISTA: La Ley No. 340-06 del 18 de Agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones;

VISTA: La Ley No. 495-06 del 28 de Diciembre de 2006, sobre Rectificación Tributaria;

VISTA: La ley No. 53-07 del 23 de Abril de 2007, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología;

VISTA: La Ley No. 139-11 del 24 de Junio de 2011, sobre Reforma Tributaria con el Propósito de Aumentar los Ingresos Tributarios y Destinar Mayores Recursos en Educación;

VISTA: La Ley No. 253-12 del 9 de Noviembre de 2012, sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible.

5.- En otros términos, el numeral 5) del artículo 66 del proyecto indica:

*“La entrada a los mayores de edad que por alguna razón la justicia haya prohibido acceder a establecimientos que comercializan juegos de apuestas, **o por que lo haya solicitado voluntariamente la persona**”.*

El hecho de que la normativa indique que una persona pueda solicitar, de manera voluntaria, que se le prohíba la entrada a ciertas personas a establecimientos que comercializan juegos de apuestas, puede transgredir lo establecido en el artículo 39 de la Constitución que trata sobre el **Derecho a la Igualdad**, por lo que sugerimos sea indicada de manera expresa una causal para prohibir la entrada a este tipo de establecimientos a ciertas personas, y abstenerse de indicar que se puede hacerse de manera voluntaria. En tal sentido, sugerimos a la Comisión encargada del estudio del proyecto de ley tomar en cuenta lo antes indicado.

6.- El artículo 15 del proyecto establece que los miembros del Consejo de Administración de la Dirección General de Juegos de Apuestas podrán ser removidos por la Suprema Corte de Justicia, en el numeral 2 del referido artículo se señala los causales de remoción. Esta disposición es inconstitucional en virtud del principio de la separación de poderes-Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones y no pueden delegar sus atribuciones. En ese sentido, el nombramiento y remoción de los miembros del Consejo de Administración de la Dirección General de Juegos de Apuestas, es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, que no puede delegar en el Poder Judicial.

Además ninguno de los integrantes del Consejo de Administración de la Dirección General de Juegos de Apuestas son jueces¹.

7.- Observamos que el proyecto de ley establece su entrada en vigencia en virtud de los plazos establecidos en el código civil, lo que supondría una aplicación casi inmediata de sus disposiciones; al respecto es preciso señalar que uno de los aspectos del proyecto es la regulación de los juegos de apuesta que en la actualidad es facultad de la Lotería Nacional, lo que supone una suplantación o traspaso de funciones, por lo que una aplicación inmediata podría impactar negativamente en la implementación de la norma, por lo que es recomendable que la ley establezca una “vacatio legis” o artículo dentro de las disposiciones finales que establezca un plazo de entrada en vigencia de 3 a 6 meses, a los fines de que todas las personas y entes que entran en el ámbito de aplicación de la ley, puedan armonizarse de forma paulatina a las disposiciones establecidas en la misma y así garantizar una correcta aplicación.

8.-El presente proyecto de ley no establece una derogación expresa de las atribuciones que en la actualidad son competencia de la Lotería Nacional, lo que podría suponer una dualidad de funciones entre las dos instituciones que devendría en inseguridad jurídica para todas los sujetos pasibles de ser aplicables esta ley, por lo que sugerimos la creación de un artículo que contemple de manera expresa este aspecto.

9.- Los artículos 88, 89 y 90 son disposiciones: transitorias y finales, en ese sentido, el Manual de Técnica Legislativa señala que las Disposiciones Transitorias y Finales, se re enumeran en forma diferente al articulado principal, empleando números ordinales (primera, segunda); no se coloca número de capítulo y se le coloca un epígrafe identificativo. Por ejemplo:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Epígrafe²

Segunda. Epígrafe

DISPOSICIONES FINALES

¹ Ver artículo 13 del Proyecto.

² Recordemos que el epígrafe es un pequeño título informativo que se le coloca al artículo .

Primera. Epígrafe
Segunda. Epígrafe.

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director