



DOCUMENTO DIGITAL  
Cumple con los requisitos  
de la Ley N° 18.600

N° 10319

C/3603/2023

Montevideo, 25 de mayo de 2023.

Señora Ministra de Economía y Finanzas,  
economista Azucena Arbeleche.

Tengo el agrado de transcribir a la señora Ministra el siguiente pedido de informes presentado por el señor Representante Álvaro Perrone Cabrera:

"Montevideo, 25 de mayo de 2023. Señor Presidente de la Cámara de Representantes, Sebastián Andújar. Al amparo de lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicitamos que se curse el presente pedido de informes al Ministerio de Economía y Finanzas. Solicitamos que se nos informe sobre el control y todo tipo de actuación que haya tenido el Ministerio de Economía y Finanzas sobre las máquinas tragamonedas por fuera de los casinos con licencia en el año 2022 y el correr del 2023. Saludamos al señor Presidente muy atentamente. (Firmado) ÁLVARO PERRONE CABRERA, Representante por Canelones".

Saludo a la señora Ministra con mi mayor consideración.

ESTE DOCUMENTO CONTIENE FIRMAS ELECTRÓNICAS AVANZADAS DE:

SEBASTIÁN ANDÚJAR - Presidente  
FERNANDO RIPOLL FALCONE - Secretario

Escanee el código QR para acceder al original digital firmado



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas

Dirección General de Secretaría

2023-5-1-0005050

Montevideo, 13 OCT 2023

Señor Presidente de la  
Cámara de Representantes  
Sebastián Andujar  
Presente.

De mi consideración:

En respuesta al pedido de informes presentado por el Señor Representante Álvaro Perrone, (Oficio N° C/3603/2023 de fecha 25 de mayo de 2023), se remite copia de lo informado por la Dirección General de Casinos.

Atentamente,

Cr. Alejandro Irastorza  
Ministro Interino de  
Economía y Finanzas



Ministerio  
de Economía  
y Finanzas



CASINOS  
DEL ESTADO  
URUGUAY

OFICIO N° 070/2023

Montevideo,

- 9 OCT. 2023

**Sra. Ministro de Economía y Finanzas**

**Ec. Azucena Arbeleche**

De mi mayor consideración:

Por este medio y cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución de la República y lo establecido en el artículo 1° de la Ley N° 17.673, de 21 de julio de 2003, remito a Usted, lo solicitado por el Sr. Representante Álvaro Perrone, a través del pedido de informe de la Cámara de Representantes, de fecha 25 de mayo de 2023, recibido por esta Unidad el 6 de setiembre de 2023.

La solicitud versa *“sobre el control y todo tipo de actuación que haya tenido el Ministerio de Economía y Finanzas sobre las máquinas tragamonedas por fuera de los casinos con licencia en el año 2022 y el correr del 2023”*.

Se aporta la información correspondiente, conteniendo:

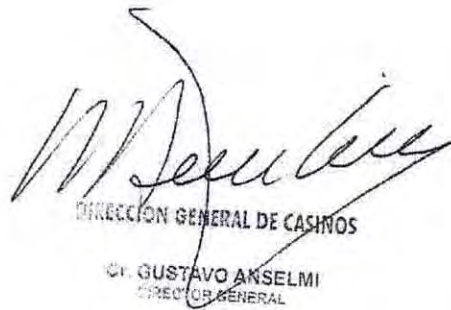
- Pronunciamento de la Unidad Asesoría Letrada, por dictamen Nro. 383/2023, que luce de fojas 12 a 17 de obrados.
- Informe y documentación proporcionada por el Área de Administración General con fecha 12/09/2023, que luce de fojas 19 a 34 de obrados. Esta dependencia es la encargada de llevar la



Base de Datos de denuncias por juego de azar ilícito conforme a lo dispuesto por Resolución Nro. 116/2011 de DGC, de fecha 27/04/2011, cuya copia se adjunta al presente.

- Informe proporcionado por el Sector Contencioso con fecha 25/09/2023, que luce de fojas 36 a 43 y documentación aportada que luce de fojas 45 a 93 de obrados.

Sin otro particular, saluda atte.



DIRECCION GENERAL DE CASINOS  
Sr. GUSTAVO ANSELMINI  
DIRECTOR GENERAL

**DIRECCIÓN GENERAL DE CASINOS**

**RES. No. 1187/2011** Montevideo, 27 ABR 2011.

**Exp. 379/2009. A. 1.**

**VISTO:** lo planteado por la Comisión Ejecutiva designada por Resolución de la Dirección General de Casinos N° 245/2008, de fecha 2/07/2008, en su informe N° 2/2011, de 24/02/11.

**RESULTANDO:** 1) Que los integrantes de dicha Comisión hacen una reseña de las actividades cumplidas por la misma y por la anterior Comisión, designada por Resolución de la Dirección General de Casinos N° 296/06.

2) Que a su juicio, en el momento actual no se justifica la existencia de dicha Comisión y que además, ella no es necesaria para canalizar la realización de denuncias por juego de azar ilícito que pudieran corresponder, pudiendo existir otra organización y funcionamiento más adecuados a la realidad actual, sin perjuicio lógicamente de lo que demande un futuro cambio legislativo en la materia.

3) Que por otra parte, esta Dirección General ha dispuesto en casos que le plantearan los respectivos Gerentes de Casinos y Salas de Esparcimiento, la realización de denuncias en casos claros, donde incluso han pretendido instalarse verdaderas salas de máquinas.

**CONSIDERANDO:** 1) Que la problemática del juego de azar no autorizado es muy compleja, causando diversos efectos nocivos para el Estado y la

sociedad y que cada vez se ha extendido más, especialmente el desarrollado a través de máquinas electrónicas o tragamonedas.

2) Que si bien existen diversos abordajes acerca de cómo solucionarlo, el ordenamiento jurídico vigente lo consagra como principio general el establecido por el art. 1º de la Ley Nº 1.595 de 16/12/1882, es decir, la ilicitud de los juegos de azar, salvo autorización legal expresa, previéndose la contravención respectiva, como una falta (arts. 361, num. 9º; 362 y 363 del Código Penal).

3) Que no obstante lo anterior, nos enfrentamos permanentemente a una actividad dinámica, producto de las particularidades que presenta esa explotación irregular del juego, constatándose incluso diversas modalidades, algunas más explícitas que otras; algunas más lesivas que otras; etc.

Asimismo, no puede dejarse de reconocer la existencia de diversos y contradictorios pronunciamientos jurisdiccionales ante las denuncias hasta ahora presentadas, algunos favorables a la posición del Organismo, otros en contra, algunos otros sin pronunciarse directamente sobre el fondo del asunto, etc, observándose que muchas veces incide en ello, además de lo estrictamente jurídico, la importancia de la explotación irregular, la cantidad de máquinas, el cese o cambio de la actividad, etc.

4) Que se entiende necesario organizar un nuevo procedimiento en la materia, más ágil que el anterior y adecuado al



momento actual, que en definitiva permita denunciar rápidamente, pero en la forma debida, la explotación irregular del juego, especialmente la de aquellos casos claros, significativos o flagrantes, es decir, los que no admiten duda alguna.

Todo esto además de considerar que el Organismo no tiene la calidad de parte en el proceso respectivo, limitándose a realizar la denuncia pertinente como puede hacerlo cualquier particular u otro Organismo.

5) Que a tales efectos, el procedimiento a seguirse será el siguiente:

5.1) En cada Casino o Sala de Esparcimiento del país, se recibirán las denuncias de particulares poniendo en conocimiento la existencia de juego de azar ilícito.

Cuando se trate de denuncias presentadas en Oficina Central, tanto de particulares, de funcionarios, como de Organismos, se recabará el asesoramiento pertinente y en caso de corresponder, se remitirán al establecimiento competente por razón de territorio. En Montevideo y en aquellos Departamentos en los cuales exista más de un establecimiento por ciudad o localidad, el Área de Administración General delimitará la zona geográfica correspondiente.

La Gerencia del Casino o de la Sala que reciba una denuncia, de un particular, de un funcionario o de un Organismo, verificará

ocularmente el lugar respectivo, la existencia de juego ilícito y sus características y evaluará entonces, la procedencia de la denuncia según el criterio establecido en el Considerando 4 de esta Resolución, pudiendo recabar la asistencia o el asesoramiento técnico o jurídico necesario. De igual manera procederá cuando ella misma constate, en forma clara y significativa, la explotación de juego ilícito.

5.2.) Resuelta la realización de una denuncia, la Gerencia respectiva procederá a su presentación ante la autoridad judicial o policial (preferentemente la primera) y seguirá periódicamente, en la medida de lo posible, el trámite respectivo hasta su archivo.

5.3) Dicha Gerencia, remitirá una copia fiel de la denuncia presentada al Área de Administración General para la formación de un legajo de denuncias y la actualización de la Base de Datos respectiva y otra copia a la Unidad Asesoría Letrada – Departamento Contencioso, para su conocimiento.

5.4) Cuando exista un procesamiento, condena, archivo de las actuaciones, o cualquier otro dato relevante, la Gerencia competente lo comunicará al Área y a la Unidad anteriormente mencionadas, a los mismos efectos, adjuntando si fuera posible la resolución respectiva. Ninguna repartición llevará datos personales referidos a las denuncias en trámite y se prohíbe toda divulgación de los mismos que ocasionalmente se tuviera, salvo autorización expresa y de acuerdo a la normativa vigente.



5.5) En todo momento del proceso respectivo, cuando surja la necesidad de asistencia o asesoramiento jurídico, técnico, etc, la mencionada Gerencia lo solicitará a las reparticiones competentes.

6) Asimismo, el Área de Administración General, deberá llevar lo más actualizada posible la Base de Datos respectiva, teniendo presente que no pueden figurar datos personales. Anualmente, informará a la Dirección General la cantidad de denuncias realizadas por el Organismo, por año y por Departamento.

**ATENTO:** a lo expuesto.

#### LA DIRECCIÓN GENERAL DE CASINOS

##### RESUELVE:

1.- **APROBAR:** el procedimiento para denuncia de juego de azar ilícito que se regula en la presente, dejando sin efecto lo previsto en la Resolución de la Dirección General de Casinos N° 245/2008 de 2/07/08 y lo regulado en los Manuales de Procedimiento, en lo pertinente.

2.- **DISPONER:** que el nuevo procedimiento que se aprueba por el numeral anterior, comenzará desde el día 2/05/11 y a partir de dicha fecha y en un plazo no mayor a 30 días, el Área de Administración General coordinará con los integrantes de la Comisión Ejecutiva que se deja sin efecto (Res. N° 245/08), el traslado de la documentación en su poder hacia el Departamento de Administración Documental, para su archivo de la mejor manera.



3.- **COMUNIQUESE:** Al Ministerio de Economía y Finanzas, Áreas de Administración General, Comercial, Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos, División Auditoría Interna, Unidad Asesoría Letrada, Casinos y Salas de Esparcimiento y **PASE** a la División Recursos Humanos para la notificación a los funcionarios interesados, oportunamente designados por la Resolución N° 245/08 antes mencionada.

  
DIRECCIÓN GENERAL DE CASINOS  
ANTHONY JAVIER CHA  
DIRECTOR GENERAL

**DIRECCIÓN GENERAL DE CASINOS**

Montevideo, 10 MAY 2012

**CIRCULAR N° 5/2012**

**Sres. Gerentes o Encargados de Gerencia de Casinos y/o Salas de Esparcimiento**

Con motivo del procedimiento a realizar en cuanto a posibles denuncias por explotación del juego ilícito en los distintos departamentos del país, cada Gerencia además de lo previsto por la Resolución de la Dirección General N° 116/2011, deberá:

1.- Realizar un relevamiento de la zona donde tiene asiento el Casino y/o la Sala de Esparcimiento, a efectos de evaluar cada situación existente a nivel zonal. Recabar como mínimo los siguientes datos: ubicación e identificación del comercio por su nombre o razón social (esto último en caso de ser posible), aparente giro principal del negocio, cantidad de máquinas existentes, descripción de la forma de promocionar la explotación ilegal de máquinas, etc.-

Constatada la existencia esa explotación irregular y sus características, se comunicará con el Área Comercial, a efectos de informar los datos relevados y evaluar la pertinencia o no de realizar la denuncia ante la justicia competente o la autoridad policial y la comunicación pertinente a la respectiva Gobierno Departamental.-

2.- Concurrir semanalmente a la sede judicial, a efectos de recabar datos sobre la denuncia presentada. Asimismo, se deberá consultar las resultancias de cada comunicación, realizada a nivel de la autoridad departamental.-

3.- Elaborar en cada establecimiento del Organismo, un listado que contenga los datos relevados, las denuncias penales realizadas y las comunicaciones efectuadas ante las respectivas Intendencias.

Ese listado deberá mantenerse actualizado, con la información que se obtenga respecto a los procedimientos, a efectos de no reiterar denuncias, en lo inmediato, respecto de un mismo local.

4.- Enviar periódicamente al Área de Administración General, la información que se obtenga, a efectos de que actualice la base de datos que tiene a su cargo.-

5.- Realizar un informe, en cada expediente que se haya iniciado con las respectivas denuncias, luego de culminado el procedimiento judicial, con los



movimientos y resultados de dichos procedimientos y remitir los obrados, al Área de Administración General.-

Las Gerencias respectivas deberán tener en cuenta que, para la firma o ratificación de las denuncias que se realicen en el ámbito judicial o policial, así como para la concurrencia a audiencias en las que sean citados como denunciados, no se requiere de asistencia letrada, sin perjuicio del asesoramiento que soliciten a los servicios jurídicos del Organismo.-

**Se recuerda a todos los Gerentes la obligatoriedad de cumplir con la detección de juego ilícito y su correspondiente denuncia, que tiene como cometido el Organismo.-**

PASE al Departamento de Administración Documental, cometiéndole comunicar la presente a las Gerencias de Casinos y Salas de Esparcimiento, Área de Administración General, Asesoría Letrada, Área Comercial y Auditoría Interna.-

DIRECCION GENERAL DE CASINOS  
*Anthony Javier Cha*  
ANTHONY JAVIER CHA  
DIRECTOR GENERAL

**DIRECCIÓN GENERAL DE CASINOS**

**ASESORÍA LETRADA**

D. 383/023.

Exp. 2023-5-1-0005050.

Montevideo, 11 de setiembre de 2023.

Versan los presentes sobre el pedido de informes del Representante Álvaro Perrone, remitido por la presidencia de la Cámara de Representantes a la Sra. Ministra de Economía y Finanzas.

Al respecto, corresponde informar:

1.- En concreto, se solicita al Jerarca del Inciso que informe "sobre el control y todo tipo de actuación que haya tenido el Ministerio de Economía y Finanzas sobre las máquinas tragamonedas por fuera de los casinos con licencia en el año 2022 y el correr del 2023" (fs. 2).

2.- En lo que hace a la perspectiva de esta repartición, se hace necesario enmarcar normativamente el contenido de la solicitud, tanto en lo que atañe a la actividad sobre la que se consulta, como en lo relativo a las competencias que la Dirección General de Casinos posee respecto de la misma.

3.- Comenzando por la actividad:

3.1.- Debe tenerse presente que en nuestro derecho positivo, las normas que han regulado la temática de los juegos de azar, invariablemente parten de la base que de principio la explotación y participación en juegos de azar es ilícita, como resumidamente se verá a continuación.

3.2.- Cabe citar como primer antecedente, lo dispuesto en la Ley 1595 de 16/12/1882, cuyo artículo primero estableció que la regla es la ilicitud de los juegos de azar:

*"Son absolutamente prohibidos los juegos de suerte o azar o de fortuna o en que intervenga envite, a excepción de la lotería y rifas públicas autorizadas por las Juntas Económico – Administrativas en conformidad a los reglamentos existentes o que se dictaren con acuerdo del Poder Ejecutivo".*

3.3.- El Código Penal de 1889, anterior al actualmente vigente, en sus artículos 408, 409 y 410, contenía disposiciones que tipificaban como falta, las conductas contrarias a esa prohibición. Este cuerpo normativo mantuvo vigente el artículo 1 de la Ley 1595, que consagra la prohibición citada, al no tratarse de una

norma penal, por lo que la derogación que surgía del artículo 417 del Código Penal antiguo no la alcanza.

3.4.- Paralelamente, se fueron sancionando sucesivamente una serie de normas legales, que por vía de excepción a ese principio general, habilitaron al Estado e incluso a los particulares, a través del régimen de concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo, a explotar algunos tipos de juegos de azar, manteniéndose en todo momento la ilicitud como principio rector en este tema.

Dentro de esas excepciones se destaca la Ley 3.309 de 22/09/1911, que exceptúa de las disposiciones antes citadas del Código Penal las concesiones de casinos en zonas balnearias, pero estableciendo que las infracciones a esa norma, darán lugar a las sanciones especiales que dispone la ley y a las del Código Penal. Luego, el artículo 5 de la Ley 11.041 de 17/01/48, estableció la caducidad de las concesiones a privados que había habilitado la Ley 3.309, antes citada.

3.5.- Con el transcurso del tiempo, el principio rector de la ilicitud de la actividad se reafirmó y tuvieron que dictarse diversas y sucesivas normas legales para habilitar la explotación de aquellos juegos de azar que, por las razones que fueren, se consideró conveniente exceptuarlos de la prohibición de regla, determinándose en cada caso las condiciones en las cuales la explotación de que se tratare sería considerada legítima y, por ende, no comprendida en el ilícito penal vigente.

3.6.- Recientemente, y como último hito temporal denotativo de la vigencia del principio de ilicitud de los juegos de azar en todas sus dimensiones, se aprobó **la Ley 19.535, que en su artículo 244 estableció:**

*“Declárase que la prestación de servicios a través de Internet, plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas o similares referidas a juegos de azar o apuestas on line, se encuentra alcanzada por el principio de ilegalidad previsto por el artículo 1 de la Ley N° 1.595, de 16 de diciembre de 1882, sin perjuicio, exclusivamente de la facultad conferida al Poder Ejecutivo por el artículo 19 de la Ley N° 17.453, de 28 de febrero de 2002, de organizar certámenes de pronósticos de resultados deportivos internacionales, así como de las habilitaciones específicas otorgadas por la autoridad competente hasta la fecha. Se interpreta que los juegos*



*de casinos y salas, tales como póker, ruleta, slots, entre otros creados o a crearse, están absolutamente prohibidos en su modalidad a distancia (on line, virtuales o semejantes) y en cuanto a su modalidad presencial siguen vigentes las excepciones establecidas por la ley, así como las autorizaciones otorgadas de acuerdo a la misma'.*

Por lo tanto, como ya se había señalado en nuestra jurisprudencia, cabe concluir que el artículo primero de la Ley N° 1.595 *" emerge entonces como la expresión más nítida de una verdadera política de Estado sobre los juegos de azar, donde se marcan con suma claridad y precisión las pautas que sobre la materia regirán en el presente y en el futuro a la sociedad, y por ende –al menos a juicio de quien esto escribe- extiende sus límites más allá del ámbito de la represión penal (...)* Por lo demás, si apreciamos el trayecto legislativo que siguió el país desde la sanción de la ley citada y el Código Penal de 1889, hasta la vigencia del Código Penal del año 1934 (leyes 2223, 3909, 5222, 7310, 8040, etc.), y luego, desde la promulgación de este último hasta nuestros días (leyes 9994, 9630, 10.010, 10.024 -Código Rural- 11.183, 13.921, 14.189, 14.335, 14.841, 15.206, 15.552, 15.85, 16.320, 17.166, 17.296, 17.515, entre otras naturalmente), éste también resulta ser la demostración más palmaria que el criterio prohibitivo que se instauró con el art. 1º de la ley 1595, no ha cambiado; en tanto a lo largo de ese extenso (muy extenso) período han tenido que dictarse numerosas normas para, por vía de excepción, habilitar nuevas formas de explotación de juegos en el país, dada la prohibición que instauró la ley 1595 y que se mantiene en vigor aún en nuestros días. Con lo que ello deja en evidencia la correspondencia y armonía que a lo largo del tiempo se ha mantenido en todo el sistema que se estructuró e instauró a partir del año 1882, que ha seguido sustancialmente inalterado hasta el presente" (Sentencia de segunda instancia N° 2.801, de 06/09/2017, del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 3er. Turno, Dr. Sergio Torres, publicada en La Justicia Uruguaya, Tomo 137, Año 2008, caso 15618).

3.7.- Entonces, **en nuestro ordenamiento jurídico vigente rige el principio de que todo juego de azar es ilícito, salvo autorización legal en contrario.**

La violación a ese principio, hace incurrir a sus responsables en un ilícito penal, del tipo de las faltas, conforme a lo previsto por los **arts. 361 numeral 4, 362 y 363 del Código Penal vigente**. El citado art. 361, en la redacción dada por la Ley N° 19.120, establece "Será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario... 4° (Juego de azar).- El que en lugares públicos o accesibles al público, o en círculos privados de cualquier especie, en contravención de las leyes, tuviere o facilitare juegos de azar".

Esto, sin perjuicio de tipificaciones específicas, como el DL 14.319, de 17/12/974, que prevé como delito la explotación clandestina de los juegos de quiniela y carreras de caballos.

3.8.- Por lo tanto, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente y lo reseñado en los numerales precedentes, **los locales que poseen máquinas de juego al margen del ordenamiento jurídico, sus propietarios, arrendadores, administradores, ocupantes a cualquier título y/o quienes los exploten, no están legalmente autorizados para explotar esos juegos de azar, incurriendo en una conducta penalmente sancionada.**

4.- Retomando el orden comprometido en el numeral segundo del presente informe:

4.1.- La Dirección General de Casinos es la entidad a nivel nacional que, conforme a los artículos 1 de la Ley 13.921 de 30/11/970, modificado en lo pertinente por lo dispuesto en los artículos 327 del Decreto – Ley 14.189 de 30/04/74, 4 del Decreto – Ley 15.206 de 3/11/981, 182 de la Ley 17.296 de 21/2/01, Decreto 56/980, de 30/01/80 y Capítulo II del Decreto 63/997 de 4/3/97, tiene como cometidos fundamentales:

- la explotación directa de juegos de azar en el sistema tradicional;
- la complementación de las inversiones privadas con la instalación de Salas de Juegos explotadas directamente por el Estado;
- y la detección del juego ilícito.
- Además, tiene atribuciones de control y supervisión de las actividades del Hipódromo Nacional de Maroñas, así como de promoción y supervisión de Hipódromos reconocidos por la DGC y de la actividad hípica nacional (Ley 17.006 de



18/09/1998, art. 321 de la Ley 18.719 de 27/09/2010, Decreto 491/2011, entre otros).

4.2.- En el sentido que viene de expresarse y en cumplimiento del cometido relativo al pedido de informes que nos ocupa, la Dirección General de Casinos posee normativa interna que demarca el procedimiento para efectuar las denuncias por juego ilícito y su seguimiento.

4.3.- La DGC no ejerce un contralor sobre la actividad, por dos razones: la primera y obvia, porque tratándose de una actividad ilícita no corresponde "controlarla" sino denunciarla ante las autoridades competentes; y la segunda, porque la DGC no posee facultades más allá de las enunciadas, por lo que en estricto apego al principio de especialidad que rige en el Derecho Público, sólo puede hacer aquello que forme parte de su competencia, atribución normativa mediante.

5.- Teniendo en cuenta que la solicitud de informes requiere tener conocimiento sobre "*todo tipo de actuación...*" respecto de las máquinas que se explotan sin autorización legal, se sugiere que, en consonancia con lo previsto en la Resolución N° 116/2011 y Circular N° 5/2012, se expidan las restantes reparticiones que se encuentra previsto participen de algún modo en el Procedimiento de denuncias de juego ilícito, las que podrán brindar datos concretos.



Direccion General de Casinos		EXPEDIENTE N°
		2023-5-1-0005050
Oficina Actuante:	Unidad Asesoría Letrada	
Fecha:	11/09/2023 14:51:29	
Tipo:	Informar	

Se adjunta Dictamen N° 383/023, de 11/09/023.

Archivos Adjuntos		
#	Nombre	Convertido a PDF
1	2023-5-1-0005050-3832023 - EE 2023-5-1-0005050 -J- PEDIDO INFORMES DIPUTADO PERRONE.pdf	Si

Firmante:
Dr. Jaime Taffuri - Técnico I

Dirección General de Casinos		EXPEDIENTE N°
		2023-5-1-0005050
Oficina Actuante:	Área de Administración General	
Fecha:	12/09/2023 13:15:02	
Tipo:	Pase	

De acuerdo a lo requerido y en el marco de competencia de esta Área, que es llevar lo mas actualizada que sea posible, la Base de Datos de denuncias por juego de azar ilícito conforme a lo dispuesto por la Resolución N° 116/2011 de 27/04/2011, se informa que en el período consultado por el señor Legislador se registró una denuncia con el N° 330 en el Departamento de Cerro Largo, que contemplaba la existencia de tres locales donde se explotaban máquinas de azar al margen del ordenamiento vigente en Lago Merín, y uno en Rio Branco.

La denuncia respectiva se hizo ante la autoridad Policial y ante la Intendencia de Cerro Largo, con fecha 31/01/2022.

Con lo informado **SIGA** como está dispuesto al Sector Contencioso.

Firmante:
Dra. Patricia de los Santos - Gerente de Área (I)





**DIRECCION GENERAL DE CASINOS**

Expte. 2023-5-1-0005050

D. 55/2023

Montevideo, 25 de setiembre de 2023.-

Tratan las presentes actuaciones del pedido de informes realizado por el Representante Álvaro Perrone, remitido por la presidencia de la Cámara de Representantes a la Sra. Ministra de Economía y Finanzas, Ec. Azucena Arbeleche, solicitando "... se nos informe sobre el control y todo tipo de actuación que haya tenido el Ministerio de Economía y Finanzas sobre las máquinas tragamonedas por fuera de los casinos con licencia en el año 2022 y el correr del 2023".

Al respecto, habiéndose expedido el Área de Administración General y la Asesoría Letrada, en el marco de sus respectivas competencias (conforme a lo previsto en la Resolución No. 116/2011 y Circular No. 5/2012), sin perjuicio de la ambigüedad de la consulta planteada y de que se comparte lo informado por la Asesoría Letrada, corresponde previo a informar, realizar las siguientes precisiones:

La DGC, tiene entre sus cometidos la detección y denuncia del juego de azar ilícito de Casinos y Salas de Esparcimiento.

En este año 2023, cumple 141 años una de las Políticas de Estado, más legendarias en Uruguay, mantenida por encima de las diversas y complejas vicisitudes vividas en el país durante las casi catorce décadas de su vigencia.

Ese hito histórico, quedó marcado inicialmente por el artículo 1º de la Ley 1595 de 16/12/1882, que establece:

**"Ley N° 1595 – JUEGOS DE AZAR - Su prohibición.**

Artículo 1º.- Son absolutamente prohibidos los juegos de suerte o azar o de fortuna o en que intervenga envite, a excepción de la lotería y rifas públicas autorizadas por las Juntas Económico – Administrativas en conformidad a los reglamentos existentes o que se dictaren con acuerdo del Poder Ejecutivo".-

Sobre esa base normativa, se sucedieron distintas normas penales y no penales que explicitaron ese principio general de ilicitud el que es ratificado, en el artículo 244 de la Ley 19.535, con la expresa remisión a la norma del año 1882. Por ende, **el principio es la ilicitud de los juegos de azar, con las únicas excepciones establecidas expresamente por la Ley.**

La percepción ya desde esas épocas históricas, de que los juegos de azar constituían un vicio social con diversas consecuencias y ramificaciones, determinó que se estableciera por razones de interés general, que para esa actividad comercial, **no rige la libertad de comercio, ni la de trabajo.**

Sin perjuicio de lo dispuesto en diversas normas legales que fueron reconociendo en Uruguay determinadas excepciones a ese principio general de ilicitud, han existido hasta el

presente diversas y continuas tensiones que se fueron generando entre ese principio general y la voluntad de algunos operadores, en todos los tiempos, de intentar cambiar esa realidad por la vía de los hechos con el fin último de acceder a un mercado tentador por la gran rentabilidad que el mismo genera para los operadores, sobre todo cuando el control eficaz y eficiente de esa actividad resulta muy complejo y los márgenes de ganancia son muy significativos.

**1.- Antecedentes:**

1.1.- En nuestro país a partir del año 2000, se comienza a notar un incremento de la explotación ilícita de juegos de azar, con la irrupción en el mercado local de máquinas de azar fabricadas o armadas en Uruguay a partir de partes importadas, en su mayoría de bajo nivel de calidad, pero sensiblemente menos costosas que las sofisticadas unidades de juego de ese tipo que explotaban, dentro de la legalidad, las entidades públicas y privadas debidamente autorizadas.

El juego de Máquinas de Azar es uno de los juegos de azar que integra el menú que le corresponden a los Casinos y Salas de Esparcimiento estatales y ya en esa época, eran la principal fuente de ingresos de ese giro.

Ello determinó que en el año 2003, (según datos surgidos de informes periodísticos), los equipos explotados clandestinamente se estimaban en aproximadamente 2.000.

Poco tiempo después, en el año 2006, fue notorio el crecimiento de la explotación ilícita de Máquinas de Azar, estimándose en 10.000 las máquinas explotadas ilícitamente, presentando dicha actividad ilícita una mayor y creciente organización operativa y, demostrando el poder económico derivado de la misma, constatándose asimismo que su alcance no se limitó a Montevideo, sino que se ramificó en todo el interior del país; creándose dos asociaciones civiles diferentes vinculadas a esa explotación, con similares propósitos y que dotaron a esa actividad de una mayor organización, apoyo logístico y jurídico, de las explotaciones ilícitas puntuales que eran lo común con anterioridad.

Esa nueva estrategia de la operativa ilegal, fue encarada por la Dirección General de Casinos a través de la Resolución No. 296/2006, con un incremento de las acciones para detectar las explotaciones ilícitas en todo el país, cometiéndole al Área Jurídica de la misma la presentación de las denuncias correspondientes y el seguimiento de los respectivos procesos.

Esa decisión fue resistida por los operadores de dichas explotaciones ilícitas, que desarrollaron diversas actividades para defender su posición y lograr algún tipo de reconocimiento, incluso contratando consultas con varios juristas nacionales y presentando en sus comparencias administrativas, jurisdiccionales o en medios de comunicación, cuatro respuestas de otros tantos juristas, que respondieron a las consultas puntuales que les formularan quienes contrataron sus servicios. Esos cuatro juristas concluyeron todos ellos en la

licitud de esa actividad, pese a que los fundamentos de unos y otros eran contradictorios entre sí.

De las diversas denuncias presentadas en los años 2006 y 2007, en cumplimiento de aquella resolución de la DGC, resultaron una serie de procesos, de los cuales la mayoría fueron archivados por diversos fundamentos, algunos contradictorios entre sí y otros procesos fueron instruidos con imputaciones a las personas responsables del mencionado ilícito penal.

En el año 2008, la situación había empeorado, en la medida que aparecieron más locales explotando máquinas al margen de la ley (estimándose informalmente las unidades explotadas ilícitamente en más de 15.000), por lo cual, la DGC, remitió al Ministerio Economía y Finanzas un borrador de proyecto de ley, con el objetivo de transformar en delito propiamente dicho, la falta de juego de azar prevista en el Código Penal. No lográndose finalmente que el citado proyecto fuera aprobado en el Parlamento.

En el año 2009, dicho proyecto fue nuevamente remitido por parte del Organismo al MEF, con algunas modificaciones pero manteniendo el objetivo de transformar en delito la falta de juego de azar prevista en el Código Penal, el cual tampoco fue sancionado.

Posteriormente, este tema siguió siendo debatido, incluso con la presentación de un proyecto de ley donde se pretendía la legalización de esta actividad, resultando el mismo fuertemente resistido, extremo que provocó su fracaso.

Actualmente, se estima públicamente que existen más de 40.000 Máquinas de Azar que operan ilícitamente.

1.2.- Lo expuesto, demuestra que el tema de la explotación de juegos de azar en Uruguay, es aún más complejo que lo que surge del breve relato precedente, porque el Estado de acuerdo a la normativa vigente tiene una incidencia importante.

Y en ese aspecto estructural del Estado en esta materia, se observan criterios contradictorios y hasta erráticos. Por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo dos segmentos separados de la explotación de juegos de azar que diversas leyes le habilitaron a explotar por vía excepcional a aquel principio general de ilicitud.

La asimetría de las competencias y cometidos de las reparticiones públicas a cargo de cada uno de esos segmentos, es evidente.

**Por un lado, la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas**, quien explota directamente el juego de Lotería y por concesión a las Bancas de Cubierta Colectivas de Quiniela, los juegos de quiniela, tómbola, cinco de oro, raspadita, apuestas deportivas, etc.

**Para ese segmento de actividad, la explotación ilícita del juego es considerada delito.**

**Para ese segmento de actividad, está habilitada la explotación presencial y también por vía on line de los juegos a su cargo.**



A ese segmento de actividad, en los últimos años, por normativa de fuente administrativa, se le encomendó la detección y denuncia de la explotación ilícita de juegos de azar on line, incluso si se trata de juegos de Casinos y Salas de Esparcimiento. Aspecto, este último que es llamativo y contrario a principios y normas jurídicas del Derecho Administrativo (normas de competencia, principio de especialidad, jerarquía normativa, etc).

**Por otro lado la Dirección General de Casinos**, quien explota directa y exclusivamente juegos de azar de Casinos y Salas de Esparcimiento (tanto en modalidad tradicional como en el marco del Sistema Mixto de Explotación de Complejos Turísticos y/o Comerciales), siendo esta última modalidad la que generó las mayores inversiones privadas en la materia y los mayores ingresos para el Estado, desde el año 1996 hasta la fecha.

**Para ese segmento de actividad, la explotación ilícita del juego es considerado una falta (lo que los penalistas denominan un “delito enano”).**

**Para ese segmento de actividad, sólo está habilitada la explotación presencial y no la que se realiza por vía on line de los juegos a su cargo.**

Ese segmento de actividad en los últimos años, fue quedando cada vez más relegado, no sólo en los aspectos prácticos sino que en todos los proyectos de regulación de los juegos de azar que oficialmente en ese periodo se presentaron, se lo pretendió marginar en todos los aspectos posibles, abarcando tanto las cuestiones globales, como las menores.

La Dirección Nacional de Loterías y Quinielas, para algunos de sus juegos, como la raspadita, emplea juegos de competencia de la Dirección General de Casinos y últimamente, uno de los juegos de Casinos, como el Bingo, le fue habilitado sin ningún fundamento legal al organismo citado en primer término.

Es claro que en esas diferencias, influyen los liderazgos en cada organización. Por el lado de la DNLYQ, existió en los últimos años un liderazgo proactivo, apoyado en las entidades privadas vinculadas a su funcionamiento, para desarrollarse, actualizarse tecnológicamente y ganar mercados. Mientras que por el lado de la DGC, existió lo contrario, se fueron abandonando espacios, que fueron aprovechados por la competencia legítima y por la ilegítima, que se tradujo en una pérdida sostenida en la recaudación desde el año 2012, medida a valores constantes.

**Lo que sí tuvieron claro los responsables de ambos organismos estatales en los últimos 10 años anteriores al 2020, fue que la discusión sobre las máquinas ilegales no era ya el núcleo del problema, sino que por debajo de esa situación, está el verdadero objetivo, o dicho de otra manera, el verdadero negocio, que es el juego on line.**

Quien lideró la DNLYQ en esa época, con el apoyo fundamental de las empresas concesionarias de la misma, logró que en el año 2017 se ratificara la habilitación a dicho organismo de la explotación on line de los juegos a su cargo y que se le asignara el control de la actividad on line relativa a otros juegos de azar.

Mientras que, en ese mismo período, quien lideró a la DGC, sin ningún fundamento e incluso al margen de la posición: tanto de los servicios técnicos naturales del Organismo; de todos los gremios que nuclean a sus funcionarios y de la opinión manifestada por las empresas privadas que legítimamente se encuentran vinculadas a la misma en los contratos de arrendamiento en el marco del Sistema Mixto; propuso la transformación de la falta en delito de juego de azar, la que en los hechos, sería aplicable a los que quedarán fuera de la indiscriminada privatización administrativa que el proyecto de referencia pretendía establecer.

Más recientemente, en un proceso judicial del año 2021 iniciado a raíz de denuncias de la DGC por juego de azar ilícito, resulta que los operadores de esas explotaciones presentaron un nuevo argumento, que es, según sus afirmaciones, el pago de tributos ante la Dirección General Impositiva, por concepto de ese giro comercial ilícito.

Tales afirmaciones fueron comunicadas a la Dirección General por Memorando No. 70/2021 de 13/08/21, sugiriéndose que al respecto, se recabara la información acerca de la veracidad de las mismas en un tema crucial como es el que nos ocupa y mientras tanto, se entendió pertinente que la Dirección General suspendiera la presentación de nuevas denuncias hasta conocer la realidad.

En respuesta a lo ut supra informado y sugerido técnicamente, el Sr. Director General por Memorando No. 26/21 de 20/08/21, no estuvo de acuerdo y señaló que siendo uno de los cometidos de esta Unidad Ejecutora “... **la detección y denuncia del juego de azar ilícito de Casinos y Salas de Esparcimiento debe continuarse con la presentación de denuncias que ese Sector tiene encomendadas.**”, agregando que se había elevado la consulta que diera mérito a esas actuaciones al MEF (es decir, si los ya citados operadores tributaban a la DGI).

1.3.- Posteriormente, en cumplimiento de consulta efectuada por el Tribunal de Cuentas de la República referida a la detección del juego ilícito, esta repartición por Memorando No. 81/2022 de fecha 31/08/22, concretamente en lo que respecta al literal o) del numeral II) del Cuestionario para la Evaluación del Sistema de Control Interno – Área de Ingresos del Tribunal de Cuentas, que preguntaba:

“...o) ¿Qué medidas se instrumentan de forma de colaborar en la detección del juego ilícito? ¿Se presentan denuncias, se dispone de personal para dar seguimiento a las mismas, se realizan inspecciones?”

Informó lo siguiente:

“1.- Dentro de la Misión de la DGC, está la detección del juego ilícito, en la medida que en Uruguay rige el principio general de la ilicitud de los juegos de azar, que en este año 2022, cumple 140 años, siendo una de las Políticas de Estado, más legendarias en Uruguay, pues se originó en el artículo 1º de la Ley 1.595 de 16/12/1882, cuya vigencia se ha ratificado más recientemente a través del artículo 244 de la Ley 19.535.

La conducta contraria a esa normativa, configura una FALTA, prevista en los artículos 361, 362 y 363 del Código Penal, modificado en lo pertinente por lo dispuesto por la Ley 19.120, de fecha 20/08/2013.

Esa actividad de detección de juegos de azar está reglamentada internamente a través de la resolución de la DGC 116/011 de 27/04/011 y de la Circular 5/012 de 10/5/012 y se focaliza en la actividad de los funcionarios Gerentes y Encargados de Gerencia de los Casinos y Salas de Esparcimiento dependientes de la DGC, no contando el Organismo con una estructura organizativa especial focalizada en esa actividad.

2.- Se realizan frecuentemente denuncias penales, cuya eficacia global es relativa, en la medida de que esa actividad está limitada especialmente por lo siguiente:

2.1.- Como se trata de una FALTA y no de un DELITO, está sujeta a un período de prescripción reducido y a la natural priorización que se realiza por la Fiscalía General de la Nación.

2.2.- La DGC ha propuesto en los últimos 20 años diversos proyectos de ley para transformar esa falta en delito, para que su tratamiento sea similar a lo que actualmente ocurre con el delito por el juego clandestino de quiniela o con el basado en las apuestas a las carreras de caballos; pero no ha logrado que se aprueben los mismos.

2.3.- Sin perjuicio de lograr en su momento el procesamiento y/o condena en algunos casos, el resultado global no es positivo, fundamentalmente porque:

2.3.1.- El reducido plazo de prescripción de la falta, obliga a que los magistrados deban disponer el archivo.

2.3.2.- La metodología empleada por algunos operadores de esas ilicitudes de vaciar los locales cuando conocen las denuncias y esperar su archivo para volver a instalarse.

2.3.3.- Algunos magistrados archivan las denuncias ante la defensa de los denunciados quienes afirman que le abonan a la DGI un tributo específico, ante lo cual entienden que el Estado habría habilitado indirectamente esas explotaciones; etc.

Respecto de este tema tributario, se consultó oportunamente a la jerarquía, no contándose a la fecha con una respuesta formal en cuanto a la verosimilitud de esa defensa esgrimida por los denunciados en algunos de esos casos. Por otra parte, se aclara que un análisis más profundo de ese tema de la actividad ilícita en materia de estos juegos de azar se encuentra en el Memorando No. 25/021 de 10/05/021".

## **2.- Situación actual:**

Tal como lo señalara la Asesoría Letrada en estos obrados, la detección de juegos de azar está reglamentada internamente a través de la resolución de la DGC 116/011 de 27/04/011 y de la Circular 5/012 de 10/5/012 y se focaliza en la actividad de los funcionarios Gerentes y Encargados de Gerencia de los Casinos y Salas de Esparcimiento dependientes de la DGC, no contando el Organismo con una estructura organizativa especial focalizada en esa actividad.

Básicamente cuando una de esas Gerencias recibe una denuncia o constata la existencia de una situación irregular en la materia, debe poner la misma en conocimiento del Área Comercial, a efectos de evaluar la procedencia de la denuncia, correspondiendo a la



Dirección General determinar si se formula la misma. En caso afirmativo, se comete esa tarea a la Gerencia del establecimiento de juego de la zona, quién para elaborarla cuenta con el apoyo, asesoramiento técnico y jurídico necesario a tales efectos.

Efectuada que fuera la denuncia, por parte del Gerente respectivo, el mismo debe realizar el seguimiento del proceso respectivo y comunicar los datos de la denuncia presentada a las Áreas de Administración General y Comercial, formándose un expediente o legajo y actualizándose la base de datos respectiva.

En cuanto a esa actividad y por el período objeto de la consulta del Sr. Legislador, cabe señalar que esta repartición ha recibido consultas de los Sres. Gerentes ante posibles situaciones a denunciar y de las cuales, además de la informada por el Área de Administración General en estos obrados, surge que existieron dos denuncias más, desconociendo si las mismas fueron comunicadas a esas Áreas de acuerdo a lo previsto por la normativa vigente. Al respecto, se adjunta copia de las denuncias presentadas remitidas por las Gerencias denunciantes, sugiriendo que respecto de las mismas se actualice la base de datos respectiva, previo a la elaboración del informe solicitado por el requirente.

Además se sugiere una vez más, se recuerde a las Gerencias locales el cumplimiento de las comunicaciones previstas en la Resolución de la DGC 116/11, y Circular 5/2012, a las Áreas de Administración General y Comercial.