

INFORME TÉCNICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE REGULA LOS JUEGOS DE AZAR EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

I. Observación no. 1. Ambigüedad en la definición de los juegos de habilidades y destrezas y riesgo de ampliación de modalidades mediante interpretación administrativa

El proyecto de ley incorpora la definición de "**juegos de habilidades y destrezas**" como aquellos en los que el participante emplea habilidades visuales, físicas, mentales u otras capacidades en un evento lúdico sujeto a premiación. No obstante, la disposición omite precisar que dicha categoría únicamente comprende aquellas actividades que constituyan una modalidad de juego de azar expresamente autorizada por la ley, ni delimita cuál debe ser la participación del elemento azar para que estas queden sometidas al régimen jurídico especial que se pretende establecer.

Esta amplitud conceptual resulta preocupante desde la perspectiva de la técnica legislativa y del principio de legalidad, ya que permite interpretar que cualquier actividad basada en habilidades y que otorgue premios podría quedar comprendida dentro del ámbito de aplicación de la ley. La ausencia de criterios objetivos para diferenciar los juegos de azar de los juegos de mera habilidad genera incertidumbre sobre el alcance de la regulación y dificulta determinar cuáles actividades requieren autorización estatal.

La preocupación adquiere mayor relevancia al analizar conjuntamente la definición de **título habilitante**, mediante la cual se autoriza la organización, operación o explotación de las modalidades previstas en la ley y su reglamento. Si bien esta disposición parte del principio de que únicamente pueden explotarse las modalidades legalmente autorizadas, la amplitud con la que se define la categoría de juegos de habilidades y destrezas podría permitir que, mediante interpretación administrativa o desarrollo reglamentario, se incorporen nuevas modalidades sin una discusión ni aprobación previa por parte del Congreso Nacional.

En un sector altamente regulado como el de los juegos de azar, la determinación de cuáles actividades pueden ser objeto de explotación comercial constituye una decisión de política pública que debe permanecer bajo la reserva de ley.

En consecuencia, la norma debería delimitar con mayor precisión el alcance de esta definición y establecer expresamente que solo estarán comprendidos aquellos juegos de habilidades que hayan sido reconocidos por el legislador como modalidades de juegos de azar. De lo contrario, el proyecto otorga un margen de discrecionalidad excesivo a la futura autoridad reguladora, con el riesgo de expandir progresivamente el mercado de los juegos de azar mediante decisiones administrativas y no por voluntad expresa del Poder Legislativo.

-

II. Observación No. 2. Delegación improcedente de la potestad para crear nuevas modalidades de juegos de azar.

El numeral 44 del artículo 4 incorpora la definición de "Otros juegos", estableciendo que aquellas modalidades no definidas ni reguladas por la propia ley podrán ser autorizadas mediante resolución motivada de la Dirección General de Juegos de Azar (DGJA), siempre que involucren elementos de aleatoriedad y la posibilidad de obtener ganancias económicas.

Esta disposición constituye una de las observaciones de mayor relevancia del proyecto, pues traslada a la autoridad administrativa una decisión que, por su naturaleza, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo. La determinación de qué actividades pueden ser consideradas juegos de azar y, por tanto, ser objeto de explotación económica autorizada por el Estado, no constituye una facultad meramente técnica o reglamentaria, sino una decisión de política legislativa que incide directamente sobre el orden público, la política tributaria, la protección de los consumidores, la prevención de la ludopatía y la tutela de niños, niñas y adolescentes.

El proyecto rompe con el principio de reserva de ley al habilitar que la Dirección General pueda incorporar nuevas modalidades de juegos de azar mediante una simple resolución administrativa. En la práctica, ello implica reconocer al órgano regulador una potestad cuasi legislativa para ampliar el mercado legal de los juegos de azar sin que exista una deliberación previa del Congreso Nacional, sin estudios de impacto social obligatorios y sin el debate democrático propio del proceso legislativo.

Esta facultad resulta, además, contradictoria con la propia definición de título habilitante contenida en el numeral 9 del artículo 4, la cual establece que las autorizaciones únicamente podrán otorgarse respecto de las modalidades previstas en la ley y su reglamento. Sin embargo, el numeral 44 introduce una excepción que permite que la propia Dirección determine cuáles nuevas modalidades podrán incorporarse posteriormente al sistema regulatorio, convirtiendo una facultad de ejecución en una potestad de creación normativa.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, esta técnica legislativa genera incertidumbre respecto del alcance futuro del régimen legal. Los operadores económicos, los ciudadanos y los órganos de control no tendrían certeza sobre cuáles modalidades permanecerán limitadas al texto aprobado por el Congreso y cuáles podrían ser incorporadas posteriormente mediante decisiones administrativas. Ello debilita el principio de legalidad, amplía el margen de discrecionalidad del órgano regulador y reduce el control democrático sobre una actividad que, por sus efectos sociales, requiere una regulación particularmente estricta.

En consecuencia, esta disposición debería ser reconsiderada para establecer expresamente que toda nueva modalidad de juego de azar deberá ser creada por ley, correspondiendo a la Dirección General únicamente desarrollar su regulación técnica, operativa y de supervisión una vez el legislador haya autorizado su incorporación al ordenamiento jurídico. Esta solución preserva la distribución constitucional de competencias, fortalece la seguridad jurídica y evita que la expansión del mercado de juegos de azar dependa exclusivamente de decisiones administrativas.

III. Observación No. 3. La definición de usuario debería restringir expresamente la participación a personas mayores de edad

El numeral 62 del artículo 4 define al usuario como "el jugador o agostador que hace uso de la plataforma de juego utilizando internet u otro medio de comunicación". No obstante, la disposición omite un elemento esencial para la coherencia del proyecto de ley: establecer expresamente que dicho usuario debe ser una persona mayor de edad legalmente habilitada para participar en actividades de juegos de azar.

Esta omisión resulta particularmente relevante si se considera que uno de los objetivos declarados del proyecto consiste en fortalecer la protección de niños, niñas y adolescentes e impedir su participación en actividades de apuestas y juegos de azar. Si el legislador reconoce esa finalidad como uno de los ejes de la regulación, dicho principio debe reflejarse desde las definiciones fundamentales de la ley y no limitarse únicamente a disposiciones prohibitivas posteriores.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, las definiciones constituyen el punto de partida para la interpretación de toda la norma. En consecuencia, una definición de usuario que no delimite expresamente quiénes pueden adquirir esa condición permite, al menos desde el plano conceptual, que cualquier persona pueda ser considerada usuario del sistema, incluyendo menores de edad, lo que resulta incompatible con el propósito protector que inspira el proyecto.

Incorporar el requisito de mayoría de edad dentro de la propia definición no constituye una modificación meramente semántica, sino una medida orientada a reforzar la seguridad jurídica, facilitar la interpretación uniforme de la ley y consolidar el principio de protección integral de la niñez y la adolescencia como criterio transversal de toda la regulación.

En consecuencia, se recomienda que la definición establezca expresamente que usuario es toda persona mayor de edad legalmente habilitada para participar en juegos de azar conforme a las disposiciones de la presente ley, fortaleciendo así la coherencia interna del proyecto y eliminando cualquier posibilidad de interpretación que resulte incompatible con la finalidad protectora de la norma.

IV. Observación No. 4. La incorporación de una plataforma tecnológica específica vulnera el principio de neutralidad tecnológica y limita la capacidad futura de la Administración

El numeral 54 del artículo 4 incorpora dentro del texto legal la definición del Sistema goAML, describiéndolo como la plataforma destinada al tratamiento de casos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y al intercambio de información entre las Unidades de Análisis Financiero y otras entidades competentes.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, resulta cuestionable que una ley identifique y reconozca expresamente una plataforma tecnológica específica como parte de su contenido normativo. Las leyes deben regular competencias, obligaciones, procedimientos y estándares funcionales, pero no vincular la actuación futura del Estado al uso de un determinado software o

herramienta informática, cuya permanencia depende de factores tecnológicos, operativos, contractuales y presupuestarios que evolucionan constantemente.

La incorporación de una plataforma determinada dentro de una ley reduce la flexibilidad de la Administración para adoptar nuevas soluciones tecnológicas que puedan resultar más eficientes, seguras o compatibles con estándares internacionales. En un escenario de modernización tecnológica, interoperabilidad institucional o sustitución de sistemas, el Estado podría verse obligado a promover una reforma legislativa únicamente para reemplazar el nombre de una plataforma, cuando dicha decisión debería corresponder al ámbito de la gestión administrativa y no al legislador.

Asimismo, esta técnica normativa puede generar una apariencia de exclusividad respecto de una herramienta tecnológica determinada, limitando innecesariamente la posibilidad de incorporar otros sistemas que cumplan la misma finalidad o que respondan a mejores prácticas internacionales en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La función de la ley debe ser garantizar que exista un sistema seguro, interoperable y eficaz para el intercambio de información financiera, sin condicionar ese objetivo a una solución tecnológica específica.

En consecuencia, se recomienda sustituir la referencia expresa al Sistema goAML por una disposición de carácter funcional y tecnológicamente neutra, que establezca la obligación de la autoridad competente de utilizar plataformas o sistemas tecnológicos que permitan la recepción, análisis, gestión e intercambio seguro de información financiera conforme a los estándares nacionales e internacionales aplicables. De esta manera, la ley preserva su vigencia en el tiempo, evita obsolescencias innecesarias y permite que la Administración adopte las herramientas tecnológicas más adecuadas sin necesidad de modificar el texto legal.

V. Observación No. 5. La creación de la Dirección General de Juegos de Azar requiere una justificación institucional más robusta

El artículo 5 crea la Dirección General de Juegos de Azar (DGJA) como un organismo autónomo y descentralizado, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica, encargado de regular, supervisar y fiscalizar el sector. Si bien resulta evidente que la magnitud de la industria de los juegos de azar exige fortalecer la capacidad regulatoria del Estado, el proyecto no justifica por qué dicho objetivo requiere la creación de un nuevo ente descentralizado en lugar de fortalecer la estructura actualmente existente dentro del Ministerio de Hacienda.

La creación de un organismo de esta naturaleza implica nuevas obligaciones presupuestarias, estructura administrativa, patrimonio propio y gastos permanentes de funcionamiento. Conforme a los principios de eficiencia, racionalidad organizacional y buena administración previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12, una decisión de esta magnitud debería estar respaldada por una evaluación de impacto institucional, administrativo y financiero que demuestre que el nuevo modelo ofrece ventajas objetivas frente al esquema vigente.

En consecuencia, se recomienda que el proyecto incorpore una motivación institucional más sólida que permita al Congreso Nacional evaluar si la creación de una nueva Dirección General constituye la alternativa más eficiente para fortalecer la regulación del sector o si ese mismo objetivo puede alcanzarse mediante el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Hacienda, evitando la expansión innecesaria de la estructura administrativa del Estado.

VI. Observación No. 6. El período de desvinculación previsto para el Director General resulta insuficiente para prevenir conflictos de interés

El numeral 4 del artículo 17 establece como requisito para ser Director General de la Dirección General de Juegos de Azar no haber mantenido vínculos societarios, laborales o de cualquier otra naturaleza con empresas del sector durante los cinco años anteriores a su nombramiento. Si bien esta disposición constituye un mecanismo orientado a preservar la imparcialidad del órgano regulador, el período de desvinculación previsto resulta limitado considerando las amplias facultades regulatorias, sancionadoras y de supervisión que ejercerá la futura Dirección General.

Los órganos reguladores deben inspirar un alto grado de independencia respecto de los sectores económicos sometidos a su control. La existencia de vínculos recientes con operadores de juegos de azar puede generar cuestionamientos sobre la objetividad de las decisiones administrativas, afectar la confianza pública en la institución y propiciar riesgos de captura regulatoria, especialmente en un mercado de alta rentabilidad económica.

En consecuencia, se recomienda evaluar la ampliación del período de incompatibilidad o incorporar mecanismos adicionales para la gestión y prevención de conflictos de interés, tales como obligaciones reforzadas de declaración patrimonial y de intereses, causales específicas de inhibición y reglas de transparencia aplicables a las máximas autoridades de la institución. Estas medidas contribuirían a fortalecer la independencia, credibilidad y legitimidad del órgano regulador frente a los actores del sector.

VII. Observación 7. Artículo 7.-

7.1. La diferencia de distancias carece de una justificación objetiva

El proyecto establece una distancia mínima de **500 metros** para bancas deportivas y agencias hípicas, mientras que reduce ese estándar a **200 metros** para las bancas de lotería. Sin embargo, el texto no ofrece ningún criterio técnico, sanitario, urbanístico o de política pública que justifique ese trato diferenciado.

Si el fundamento de la restricción es proteger a la población, especialmente a niños, niñas y adolescentes y demás grupos vulnerables frente a la exposición al juego, resulta difícil explicar por qué ese riesgo desaparece o disminuye tratándose de una banca de lotería. Desde la perspectiva regulatoria, todas las modalidades de apuestas generan riesgos asociados al juego problemático, por lo que una diferencia tan significativa en las distancias debería estar respaldada por estudios

técnicos que acrediten que el nivel de riesgo es objetivamente distinto.

7.2. Las buenas prácticas comparadas tienden a fortalecer, no a flexibilizar, las restricciones territoriales

La tendencia regulatoria observada en distintos países no ha sido reducir las distancias, sino reforzar las barreras de ubicación para limitar la exposición de menores y evitar la concentración de establecimientos de juego. Existen jurisdicciones que establecen distancias mínimas de **500 metros** entre establecimientos de juego y centros educativos, e incluso otras que elevan esa separación hasta **800 u 850 metros**, precisamente como mecanismo de protección de grupos vulnerables. (www.ocu.org)

En ese contexto, fijar una distancia de apenas **200 metros** para las bancas de lotería representa un estándar más permisivo que el adoptado por muchas regulaciones contemporáneas orientadas a reducir la disponibilidad y accesibilidad del juego.

7.3. El artículo presenta debilidades desde el punto de vista del control

La regulación establece las distancias, pero no desarrolla aspectos esenciales para garantizar su aplicación efectiva. Entre otros aspectos, no precisa:

- desde qué punto exacto debe realizarse la medición (puerta principal, acceso peatonal, lindero del inmueble o perímetro);
- si la distancia será lineal, peatonal o por recorrido efectivo;
- cuál será el mecanismo oficial de verificación;

VIII. Observación General: El régimen de distancias requiere una mayor justificación técnica y un mecanismo de aplicación más preciso

El artículo 26 establece distancias mínimas entre establecimientos de juegos de azar y determinados espacios de especial protección, así como entre distintas modalidades de apuestas. No obstante, el proyecto introduce un tratamiento diferenciado al disponer una distancia de **500 metros** para bancas deportivas y agencias hípicas, mientras reduce dicho límite a **200 metros** para las bancas de lotería, sin incorporar una justificación técnica que explique la razonabilidad de esta diferencia.

Si la finalidad de la norma es proteger a niños, niñas y adolescentes, así como reducir la exposición de la población a actividades de juego, el establecimiento de estándares diferenciados debería sustentarse en evidencia objetiva que demuestre que determinadas modalidades representan un riesgo menor. De lo contrario, la diferencia regulatoria puede resultar arbitraria y debilitar la coherencia de la política pública de prevención.

Asimismo, el artículo presenta vacíos relevantes para su aplicación práctica, al no definir el método oficial de medición de las distancias, la autoridad encargada de su certificación ni el procedimiento

aplicable cuando cambien las condiciones urbanísticas del entorno. Estas omisiones pueden generar inseguridad jurídica y dificultades en los procesos de autorización y fiscalización.

En consecuencia, se recomienda revisar la proporcionalidad del régimen de distancias, sustentar técnicamente cualquier tratamiento diferenciado entre modalidades de juego e incorporar reglas objetivas para la medición, verificación y control de estas restricciones, fortaleciendo así la eficacia y uniformidad de su aplicación.

IX. Observación No. 9. La política de juego responsable debe ser coherente con el alcance de la expansión regulatoria prevista en el proyecto

El artículo 34 asigna a la Dirección General de Juegos de Azar importantes responsabilidades en materia de juego responsable, incluyendo el diseño de políticas públicas de prevención de la ludopatía, campañas de concienciación, asistencia psicológica, coordinación con el Ministerio de Salud Pública y la promoción de acciones orientadas a reducir los riesgos asociados al juego compulsivo. Estas medidas constituyen una buena práctica regulatoria y reflejan el reconocimiento de que los juegos de azar pueden generar consecuencias negativas para la salud mental, la estabilidad económica de las personas y el entorno familiar.

Sin embargo, estas disposiciones deben analizarse de manera integral con el resto del proyecto de ley. A lo largo de su articulado, la iniciativa no solo reorganiza el sistema de supervisión, sino que también reconoce y regula nuevas modalidades de juegos de azar, incorpora mecanismos para su expansión y fortalece el marco jurídico para su explotación comercial. En ese contexto, resulta necesario evaluar la coherencia entre una política orientada a prevenir la ludopatía y un modelo regulatorio que, al mismo tiempo, amplía el universo de actividades autorizadas y facilita el desarrollo del sector.

Una política pública eficaz en materia de juego responsable no debe limitarse a desarrollar campañas de prevención una vez ampliada la oferta de juegos de azar, sino incorporar medidas preventivas que reduzcan efectivamente los factores de riesgo asociados a la proliferación de estas actividades. La prevención de la ludopatía debe constituir un eje transversal del proyecto y reflejarse también en los criterios para autorizar nuevas modalidades, definir requisitos de ubicación, establecer restricciones de acceso y adoptar mecanismos de protección para personas en condición de vulnerabilidad.

En consecuencia, se recomienda fortalecer la coherencia interna del proyecto, procurando que las medidas de prevención y salud pública no operen únicamente como mecanismos correctivos frente a una expansión del mercado, sino que orienten desde el inicio las decisiones regulatorias que puedan incidir en el crecimiento de la actividad y en la exposición de la población a los juegos de azar.

-

X. Observación No. 10. Fortalecer el Registro Nacional de Autoexclusión mediante la participación de profesionales de la salud mental

El artículo 38 incorpora el Registro Nacional de Autoexclusión, mecanismo que constituye una de las disposiciones más positivas del proyecto de ley, al reconocer la necesidad de establecer herramientas concretas para la protección de personas que padecen conductas compulsivas relacionadas con los juegos de azar. La obligación impuesta a los operadores de consultar este registro antes de permitir el acceso, abrir cuentas o pagar premios representa una medida adecuada de prevención y protección.

No obstante, el mecanismo podría fortalecerse mediante una mayor integración con el sistema nacional de salud mental. En ese sentido, se recomienda que la ley o su reglamento contemplen la posibilidad de que psicólogos clínicos y psiquiatras debidamente autorizados mediante exequátur puedan solicitar la incorporación de una persona al Registro Nacional de Autoexclusión, cuando, como resultado de una evaluación profesional y con el consentimiento informado del paciente, se determine la existencia de una conducta compatible con ludopatía u otro trastorno asociado al juego compulsivo.

Asimismo, resulta recomendable que el sistema establezca mecanismos de interoperabilidad entre el registro y los operadores autorizados, de manera que aquellos usuarios que presenten patrones reiterados de conducta de riesgo o previamente autoexcluidos no puedan reingresar al sistema sin la correspondiente evaluación y autorización emitida por un profesional de la salud mental cuando clínicamente resulte procedente. Esta medida permitiría que el Registro Nacional de Autoexclusión trascienda un mecanismo de inscripción voluntaria y se convierta en una herramienta integral de prevención, tratamiento y protección de las personas más vulnerables frente a la ludopatía, fortaleciendo el enfoque preventivo que inspira el propio proyecto de ley.

Aquí definitivamente no haría una observación nueva. **Este artículo confirma y agrava la preocupación que ya habíamos identificado respecto al otorgamiento inicial de las licencias.** Lo correcto es integrar ambas ideas para no repetir argumentos y demostrar que existe un problema sistemático en el proyecto.

XI. Observación No. 11. El proyecto delega excesivamente en el Consejo de Juegos de Azar los requisitos esenciales para el otorgamiento de licencias

Los artículos 39 al 41 regulan el procedimiento para el otorgamiento de las licencias de operación, mientras que el artículo 53 dispone que los requisitos y tasas administrativas para la instalación de casinos serán establecidos mediante resolución del Consejo de Juegos de Azar. En conjunto, estas disposiciones evidencian una excesiva remisión a decisiones administrativas respecto de aspectos esenciales para acceder a una actividad altamente regulada.

Si bien el proyecto contempla la verificación de la idoneidad del solicitante, su capacidad financiera, la estructura societaria y el origen lícito de los recursos, la ley no establece un catálogo mínimo de

requisitos para el otorgamiento inicial de las licencias, ni define los criterios objetivos que deberán cumplir los operadores para ingresar al mercado. Por el contrario, traslada al Consejo de Juegos de Azar la facultad de determinar, mediante resolución, tanto los requisitos como las tasas administrativas aplicables, sin fijar parámetros legales mínimos que orienten el ejercicio de esa potestad.

Tratándose de una actividad sometida a autorización previa por razones de orden público, seguridad y prevención del lavado de activos, los requisitos esenciales para obtener una licencia deberían estar definidos por la propia ley. Delegar estos aspectos al órgano regulador reduce la seguridad jurídica, amplía el margen de discrecionalidad administrativa y dificulta que los operadores conozcan con certeza las condiciones de acceso al mercado.

En consecuencia, se recomienda que el proyecto incorpore un régimen mínimo de requisitos para el otorgamiento de las licencias, estableciendo en la ley las condiciones esenciales de capacidad técnica, solvencia financiera, cumplimiento tributario, transparencia societaria y programas de cumplimiento, reservando al Consejo de Juegos de Azar únicamente el desarrollo técnico y operativo de dichos requisitos. De esta forma se fortalece la seguridad jurídica, se limita la discrecionalidad administrativa y se garantiza un procedimiento de autorización más transparente y predecible.

XII. Observación No. 12. El régimen de fianzas requiere mayor precisión legal para fortalecer la seguridad jurídica

Los artículos 45 y 46 incorporan la obligación de constituir una fianza como garantía para proteger a los consumidores y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los licenciarios, lo que representa una medida positiva para fortalecer la confianza y la solvencia del sector.

No obstante, el proyecto delega al Consejo de Juegos de Azar la determinación del monto, las condiciones y las modalidades de la fianza, sin establecer en la ley parámetros mínimos que orienten su fijación. Esta redacción deja a la autoridad administrativa un amplio margen de discrecionalidad respecto de un requisito esencial para el otorgamiento y mantenimiento de las licencias, afectando la previsibilidad y la seguridad jurídica del régimen.

Si bien la ley puede delegar el desarrollo técnico al reglamento, aspectos esenciales como criterios objetivos de cálculo, montos mínimos o rangos diferenciados según el tipo de operación deberían encontrarse definidos en la propia norma. Ello garantiza un tratamiento uniforme entre operadores, limitaría la discrecionalidad administrativa y otorgaría mayor certeza a quienes pretendan desarrollar actividades reguladas bajo este régimen.

En consecuencia, se recomienda incorporar parámetros legales mínimos para la determinación de las fianzas, reservando al reglamento únicamente los aspectos operativos de su implementación.

-

XIII. Observación No. 13. La vigencia de diez años para las licencias de casinos y salas de máquinas tragamonedas resulta excesiva para una actividad de alto riesgo regulatorio

Los artículos 48 y 52 establecen una vigencia de diez años para las licencias de operación de casinos y salas de máquinas tragamonedas. Si bien la estabilidad jurídica constituye un elemento importante para incentivar la inversión, el plazo previsto resulta excesivamente amplio considerando la naturaleza de una actividad que exige una supervisión permanente y un elevado nivel de control por parte del Estado.

Durante un período de diez años pueden producirse cambios significativos en la composición accionaria, la situación financiera del operador, los estándares tecnológicos, los riesgos asociados al lavado de activos, las condiciones de seguridad, el cumplimiento tributario y las políticas públicas en materia de salud y prevención de la ludopatía. Un período tan prolongado reduce las oportunidades del Estado para realizar una revisión integral de la continuidad de la licencia y verificar que subsisten las condiciones que motivaron su otorgamiento.

Asimismo, la amplitud del plazo podría disminuir los incentivos para mantener altos estándares de cumplimiento regulatorio, trasladando toda la carga de control a los procesos de fiscalización ordinaria, cuando la renovación periódica de las licencias también constituye un mecanismo preventivo para evaluar la idoneidad del operador y la conveniencia de mantener la autorización.

En consecuencia, se recomienda reconsiderar la vigencia de diez años o, en su defecto, establecer revisiones obligatorias e integrales durante dicho período como condición para conservar la licencia. Ello permitiría mantener un equilibrio entre la estabilidad de la inversión privada y el deber del Estado de ejercer un control efectivo sobre una actividad de alto impacto económico y social.

XIV. Observación No. 14. La regulación de los juegos de azar por internet requiere mayores salvaguardas dada la naturaleza y alcance de esta modalidad

Los artículos 76 al 78 incorporan un régimen específico para los juegos de azar por internet, estableciendo el otorgamiento de licencias, una vigencia de diez años y un impuesto del diez por ciento (10 %) sobre las operaciones realizadas a través de plataformas digitales. La incorporación de esta modalidad constituye uno de los cambios más significativos del proyecto, pues amplía el alcance de la regulación hacia una actividad con características y riesgos distintos a los juegos presenciales.

A diferencia de los establecimientos físicos, los juegos de azar por internet permiten el acceso permanente, la participación remota y una mayor facilidad para captar nuevos usuarios, lo que incrementa los desafíos en materia de verificación de identidad, protección de menores de edad, prevención de la ludopatía, control de operaciones transfronterizas y supervisión tecnológica. Sin embargo, el proyecto remite al Consejo de Juegos de Azar la definición de los requisitos y condiciones para el otorgamiento de estas licencias, sin establecer en la ley salvaguardas mínimas acordes con la complejidad de esta modalidad.

Asimismo, la vigencia de diez años para estas licencias plantea las mismas preocupaciones advertidas respecto de otras modalidades, particularmente en un sector caracterizado por una rápida evolución tecnológica, cambios constantes en los modelos de negocio y nuevos riesgos asociados a la seguridad informática y al lavado de activos.

En consecuencia, se recomienda que la ley incorpore estándares mínimos para la operación de plataformas digitales, incluyendo mecanismos obligatorios de verificación de edad e identidad, límites de juego responsable, auditorías tecnológicas periódicas, protección de datos personales, monitoreo de operaciones y revisiones periódicas de las licencias. La regulación de los juegos de azar por internet exige controles más rigurosos que los previstos para las modalidades presenciales, debido a su mayor capacidad de expansión y al nivel de riesgo que representan para la protección de los consumidores y de los grupos vulnerables.

Coincido contigo. Este artículo es, en términos generales, **uno de los más sólidos del proyecto**. De hecho, incorpora varias buenas prácticas internacionales en materia de juego responsable y protección de menores, como la verificación de identidad, la validación de la mayoría de edad y la posibilidad de configurar límites de depósito, pérdidas y tiempo de juego.

Sin embargo, la parte final deja una amplitud que puede afectar la eficacia de estas medidas, ya que remite de forma muy general al reglamento la definición de los estándares técnicos, sin establecer en la ley cuáles son las garantías mínimas que necesariamente deberán implementarse.

XV. Observación No. 15. Fortalecer los estándares mínimos de verificación y juego responsable en plataformas digitales

El artículo 82 constituye una de las disposiciones más positivas del proyecto, al incorporar mecanismos obligatorios de verificación de identidad y mayoría de edad mediante los registros de la Junta Central Electoral, así como la implementación de límites configurables de depósito, pérdidas y tiempo de sesión para los usuarios de plataformas de juegos de azar por internet. Estas medidas representan buenas prácticas regulatorias orientadas a fortalecer la protección de menores y promover el juego responsable.

No obstante, el artículo concluye remitiendo al reglamento la definición de los estándares técnicos aplicables, sin establecer en la propia ley los elementos mínimos que deberán cumplir dichos sistemas de verificación y control. Tratándose de una modalidad completamente digital, donde los riesgos de suplantación de identidad, acceso de menores, fraude y juego compulsivo son significativamente mayores que en los establecimientos físicos, resulta conveniente que el legislador establezca un marco mínimo de garantías que no quede sujeto exclusivamente al desarrollo reglamentario.

En consecuencia, se recomienda que la ley incorpore principios básicos sobre autenticación de identidad, protección de datos personales, trazabilidad de las operaciones, interoperabilidad con los registros oficiales y mecanismos de monitoreo de conductas de riesgo, reservando al

reglamento únicamente el desarrollo técnico de estas obligaciones. Ello fortalecería la seguridad jurídica y garantizaría un estándar uniforme de protección para todos los operadores y usuarios de plataformas digitales.

XVI. Observación No. 16. El régimen aplicable a las bancas de lotería requiere mayores estándares de regulación y protección al consumidor

Las bancas de lotería constituyen la modalidad de juegos de azar con mayor presencia territorial y mayor interacción cotidiana con la población dominicana. Precisamente por su alto nivel de expansión y el impacto social que generan, resulta indispensable que su regulación incorpore estándares más rigurosos en materia de operación, protección al consumidor y prevención de la ludopatía.

Si bien los artículos 84 y 85 regulan la vigencia de las licencias y remiten al régimen tributario vigente, el proyecto no desarrolla requisitos mínimos de funcionamiento acordes con la dimensión de esta actividad. Llama particularmente la atención que, a diferencia de otras modalidades de juegos de azar, no se establezca expresamente la obligación de operar en establecimientos cerrados y debidamente acondicionados, ni se exija la colocación visible de advertencias sobre los riesgos asociados al juego compulsivo y la prohibición de acceso a menores de edad.

Estas medidas no constituyen simples aspectos operativos, sino mecanismos de protección al consumidor y de salud pública que contribuyen a reducir la normalización del juego en espacios abiertos y fortalecen el deber de información hacia los usuarios. Su ausencia genera un tratamiento regulatorio menos exigente precisamente respecto de la modalidad con mayor presencia en el territorio nacional.

Asimismo, considerando el elevado número de bancas existentes en el país, esta reforma representa una oportunidad para fortalecer los estándares de control y formalización del sector, incorporando requisitos mínimos uniformes que permitan mejorar la supervisión estatal y garantizar condiciones de operación más seguras y responsables.

En consecuencia, se recomienda complementar este régimen incorporando obligaciones expresas relativas a la operación en locales cerrados, la exhibición obligatoria de mensajes de advertencia sobre los riesgos de la ludopatía y la prohibición de acceso de menores de edad, armonizando así las exigencias aplicables a las bancas de lotería con las previstas para las demás modalidades reguladas por el proyecto de ley.

XVII. Observación No. 17. La vigencia uniforme de diez años para las licencias de bancas deportivas requiere una justificación regulatoria más sólida

El artículo 87 establece una vigencia de diez años para las licencias de operación de las bancas de apuestas deportivas. No obstante, el proyecto adopta este mismo período para diversas modalidades de juegos de azar, sin ofrecer una justificación técnica que explique por qué

actividades con distintos niveles de riesgo, alcance operativo e impacto social deben someterse al mismo régimen de autorización.

La duración de una licencia debe guardar relación con la naturaleza de la actividad regulada y con la necesidad de que el Estado pueda reevaluar periódicamente la idoneidad del operador, el cumplimiento de sus obligaciones legales y la permanencia de las condiciones que motivaron el otorgamiento de la autorización. Establecer un plazo uniforme de diez años para la mayoría de las modalidades limita esa capacidad de revisión y reduce la posibilidad de ajustar oportunamente la actividad a cambios regulatorios, tecnológicos o de política pública.

En consecuencia, se recomienda revisar la uniformidad del régimen de vigencia de las licencias, estableciendo plazos diferenciados según la naturaleza y el nivel de riesgo de cada modalidad o, en su defecto, incorporando evaluaciones periódicas obligatorias durante la vigencia de la autorización que permitan fortalecer el control y la supervisión estatal sobre estas actividades.

XVIII. Observación No. 18. La regulación sobre la fabricación de máquinas tragamonedas resulta insuficiente y carece de requisitos mínimos de idoneidad

Los artículos 119 al 121 regulan la licencia para la fabricación de máquinas tragamonedas, estableciendo únicamente que esta será otorgada por el Consejo de Juegos de Azar y fijando su vigencia y condiciones de renovación. No obstante, el proyecto omite establecer los requisitos mínimos que deberán cumplir los fabricantes para desarrollar una actividad que constituye uno de los componentes más sensibles dentro del sistema de control de los juegos de azar.

La fabricación de máquinas tragamonedas no representa una actividad comercial ordinaria, sino un proceso que exige elevados estándares de seguridad, confiabilidad tecnológica y control, considerando que estos equipos determinan el funcionamiento de los juegos, la integridad de los sistemas de aleatoriedad y la confianza de los consumidores. En consecuencia, la ley debería establecer criterios mínimos de habilitación relacionados con la capacidad técnica del fabricante, certificaciones de calidad, auditorías de los sistemas de juego, cumplimiento de estándares internacionales, trazabilidad de los equipos y mecanismos de inspección permanente.

Limitar la regulación a la formalización societaria y trasladar los requisitos esenciales al ámbito administrativo reduce la seguridad jurídica y deja aspectos fundamentales sujetos a la discrecionalidad del órgano regulador. En consecuencia, se recomienda incorporar en la propia ley un marco mínimo de requisitos para la fabricación de máquinas tragamonedas, reservando al reglamento únicamente el desarrollo técnico y operativo de dichas condiciones. Esto fortalecería la transparencia, la confianza en el sistema y la capacidad de supervisión del Estado sobre una actividad estratégica dentro de la industria de los juegos de azar.

-

XIX. Observación No. 19. La exención de responsabilidad requiere mayores salvaguardas para evitar su utilización como mecanismo de elusión

El artículo 153 establece que los miembros de los órganos colegiados quedarán exentos de responsabilidad cuando no hayan asistido a la reunión por causa justificada, hubiesen votado en contra o salvado su voto respecto de la decisión que dio lugar a la infracción. En términos generales, esta disposición responde a un principio válido del derecho sancionador, según el cual la responsabilidad debe recaer sobre quienes participaron o consintieron la decisión infractora.

No obstante, la redacción presenta algunos elementos que conviene fortalecer. La sola ausencia por "causa justificada" o la constancia de un voto disidente no necesariamente excluyen toda forma de responsabilidad, particularmente cuando puedan existir deberes de supervisión, vigilancia o denuncia propios del cargo desempeñado. Asimismo, el proyecto no define qué debe entenderse por causa justificada ni establece mecanismos objetivos para su acreditación, lo que podría generar interpretaciones discrecionales o facilitar el uso indebido de esta eximente.

En consecuencia, se recomienda precisar los supuestos de exención de responsabilidad, estableciendo criterios objetivos para acreditar las causas justificadas de inasistencia y dejando claro que la exención solo operará cuando el miembro no haya contribuido, facilitado o tolerado la conducta infractora mediante acción u omisión. De esta manera se fortalece el principio de responsabilidad individual sin debilitar los deberes de diligencia y control inherentes a quienes integran los órganos de dirección y administración.

XX. Observación No. 20. La decisión final de los procedimientos sancionadores no debería concentrarse en una sola autoridad administrativa

El artículo 159 atribuye al Director General de Juegos de Azar la facultad de emitir la decisión final en los procedimientos administrativos sancionadores, determinando la existencia de la infracción e imponiendo, cuando corresponda, la sanción aplicable. Si bien toda autoridad reguladora debe contar con potestades sancionadoras para garantizar el cumplimiento de la ley, resulta conveniente fortalecer las garantías de imparcialidad y objetividad en la adopción de estas decisiones.

La concentración de la decisión definitiva en una sola autoridad incrementa el riesgo de discrecionalidad y puede generar cuestionamientos sobre la independencia del procedimiento, especialmente tratándose de expedientes que pueden involucrar importantes intereses económicos, cancelación de licencias, imposición de multas o investigaciones sobre posibles actos ilícitos. En materia sancionadora, las buenas prácticas de gobernanza recomiendan que las decisiones de mayor impacto sean conocidas por órganos colegiados o consejos disciplinarios, cuya integración plural contribuya a reducir el riesgo de arbitrariedad, fortalecer la deliberación técnica y aumentar la transparencia del proceso.

Asimismo, el proyecto no establece mecanismos adicionales de revisión interna o validación

colegiada antes de la imposición de las sanciones más gravosas, lo que concentra un elevado nivel de poder decisorio en la figura del Director General.

En consecuencia, se recomienda que las decisiones sancionadoras de mayor relevancia sean conocidas y aprobadas por un órgano colegiado imparcial, o al menos por un comité disciplinario especializado, reservando al Director General funciones de ejecución administrativa. Esta medida fortalecería las garantías del debido proceso, reduciría los riesgos de discrecionalidad y contribuiría a una mayor legitimidad y confianza en el régimen sancionador establecido por la ley.

XXI. Observación No. 21. El régimen de incentivos debe armonizarse con el marco general de la función pública y la administración pública

El artículo 173 faculta a la Dirección General de Juegos de Azar (DGJA) para crear un programa de incentivos destinado a su personal, cuyos términos y condiciones serán establecidos mediante resolución del Consejo de Juegos de Azar. Si bien es legítimo promover mecanismos que incentiven el desempeño institucional, la creación de esquemas de compensación para servidores públicos debe sujetarse al régimen general previsto en la **Ley núm. 41-08 de Función Pública** y a los principios de organización y gestión establecidos en la **Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12**.

La redacción propuesta crea una habilitación amplia para diseñar un programa de incentivos mediante una simple resolución interna, sin precisar su fuente de financiamiento, su compatibilidad con el régimen general de remuneraciones del Estado ni los límites legales que garanticen la igualdad y uniformidad en el tratamiento de los servidores públicos. Ello podría generar un régimen especial de beneficios al margen de las normas que regulan la administración de recursos humanos en el sector público.

Si bien el párrafo II prohíbe acertadamente vincular los incentivos al monto de las multas o a metas de recaudación sancionatoria, la disposición continúa careciendo de parámetros legales que delimiten el alcance del programa y aseguren su conformidad con el sistema nacional de función pública.

En consecuencia, se recomienda que cualquier programa de incentivos para el personal de la Dirección General de Juegos de Azar se diseñe y ejecute de conformidad con la Ley núm. 41-08 de Función Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12 y las políticas generales del Estado en materia de gestión del talento humano, evitando la creación de regímenes especiales de compensación mediante normas sectoriales que puedan afectar los principios de legalidad, igualdad y uniformidad aplicables al empleo público.

XXII. Observación No. 22. La exclusión del régimen de distancias para los establecimientos existentes limita el impacto de la reforma y reduce su eficacia como política de ordenamiento territorial

El artículo 178 dispone que las restricciones de distancia previstas en el artículo 26 no serán aplicables a los establecimientos de juegos de azar que hubiesen sido autorizados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley. Si bien esta disposición procura proteger situaciones jurídicas previamente consolidadas y garantizar la seguridad jurídica de los operadores existentes, su alcance reduce significativamente la capacidad de la reforma para corregir uno de los principales problemas que enfrenta actualmente el sector.

La expansión desordenada de bancas de lotería y otros establecimientos de juegos de azar ha generado una alta concentración de estos negocios en zonas urbanas, incluyendo áreas próximas a centros educativos, espacios de recreación y otros lugares especialmente sensibles. En ese contexto, la aplicación exclusiva de las nuevas reglas de distancia a los futuros operadores implica que gran parte del mercado continuará funcionando bajo las condiciones actuales, limitando el impacto real de la reforma sobre el ordenamiento territorial y la protección de la población.

Si bien el régimen transitorio previsto para los establecimientos acogidos al proceso de regularización contribuye al fortalecimiento de la formalización del sector, no establece un verdadero mecanismo de adecuación progresiva para aquellos establecimientos que, aun contando con autorización previa, permanezcan ubicados en lugares incompatibles con los nuevos estándares de protección previstos por la propia ley.

En consecuencia, se recomienda que el proyecto incorpore un régimen de transición gradual que permita la adecuación progresiva de los establecimientos existentes a las nuevas reglas de distancia, especialmente respecto de aquellos ubicados en las proximidades de escuelas, centros de atención infantil, hospitales y demás espacios especialmente protegidos. Una medida de esta naturaleza permitiría armonizar la protección de los derechos adquiridos con el interés público de ordenar territorialmente la actividad, fortalecer la protección de grupos vulnerables y garantizar que la reforma produzca un impacto efectivo sobre una de las principales problemáticas que motivan la intervención legislativa.

XXIII. Observación No. 23. El régimen especial de descuentos requiere criterios legales objetivos que garanticen transparencia y equidad tributaria

El artículo 192 autoriza la implementación de un régimen especial de descuentos para las deudas acumuladas por concepto de impuestos y tasas durante el proceso de regularización de los operadores de juegos de azar. La utilización de mecanismos extraordinarios de regularización constituye una herramienta legítima para promover la formalización del sector y ampliar la base de cumplimiento tributario.

No obstante, el proyecto no establece los criterios generales que regirán dicho régimen, limitándose a remitir su implementación a una resolución del Consejo de Juegos de Azar en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Impuestos Internos. La ausencia de parámetros legales sobre el alcance de los descuentos, los conceptos beneficiados y las condiciones para acceder a ellos reduce la seguridad jurídica y deja aspectos esenciales sujetos

a una amplia discrecionalidad administrativa.

Asimismo, resulta importante que este tipo de medidas preserve el principio de equidad tributaria, procurando que los incentivos para la regularización no generen un tratamiento desproporcionadamente favorable respecto de aquellos operadores que han cumplido oportunamente con sus obligaciones fiscales.

En consecuencia, se recomienda que la ley establezca los principios y criterios generales del régimen especial de descuentos, delimitando objetivamente su alcance y garantizando que las medidas de regularización respondan al interés público de formalizar el sector sin afectar la igualdad de trato entre los contribuyentes ni la transparencia del sistema tributario.

XXIV. Observación No. 24. Eliminación del Párrafo II del artículo 97 aprobado por el Senado de la República.-

Se observa la eliminación del Párrafo II del artículo 97, disposición que había sido aprobada por el Senado de la República y posteriormente remitida a la Cámara de Diputados.

El referido párrafo establecía un impuesto adicional equivalente al uno por ciento (1%) sobre las ventas u operaciones brutas de las loterías electrónicas, cuyo pago debía efectuarse mensualmente ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

La supresión de esta disposición representa una modificación sustancial al régimen tributario previsto originalmente por el Senado, al eliminar una fuente específica de recaudación aplicable a las operaciones de loterías electrónicas. Desde una perspectiva de política fiscal y de sostenibilidad del régimen de regulación de los juegos de azar, resulta pertinente que el Senado observe la eliminación de este gravamen, tomando en cuenta su impacto sobre los ingresos fiscales y la necesidad de establecer un régimen tributario proporcional a la naturaleza y volumen de las operaciones reguladas.

En consecuencia, se recomienda mantener el Párrafo II del artículo 97 en los términos aprobados originalmente por el Senado de la República, preservando el impuesto adicional del uno por ciento (1%) sobre las ventas u operaciones brutas de las loterías electrónicas, pagadero mensualmente a la DGII.

XXV. Observación No. 25. Reducción del impuesto aplicable a las operaciones de loterías electrónicas

Se observa una reducción significativa de la tasa del impuesto aplicable a las operaciones de loterías electrónicas.

En el texto aprobado por el Senado de la República, el artículo 129 establecía un impuesto equivalente al cinco por ciento (5%) sobre las ventas brutas correspondientes a los sorteos no acumulativos de las loterías electrónicas. Sin embargo, en el texto aprobado por la Cámara de

Diputados, esta disposición fue modificada y trasladada al artículo 128, reduciendo la tasa aplicable al dos punto cinco por ciento (2.5%).

La modificación supone una reducción del cincuenta por ciento (50%) de la carga tributaria originalmente aprobada por el Senado, disminuyendo de manera considerable la recaudación potencial derivada de este tipo de operaciones.

Por tratarse de una modificación sustancial del régimen fiscal aplicable a las loterías electrónicas, se recomienda al Senado de la República revisar la reducción efectuada por la Cámara de Diputados y restablecer la tasa del cinco por ciento (5%) aprobada originalmente por el Senado.

Debe de considerarse la restitución de la tasa originalmente aprobada contribuiría, además, a preservar la coherencia del régimen tributario previsto en el proyecto y a evitar una reducción injustificada de los ingresos públicos provenientes de una actividad económica sometida a regulación y fiscalización estatal.

-