

Novedad **Legislativa**

en materia de
derecho regulatorio

Derecho Regulatorio | Promulgación de la Ley N° 7438 (“Ley 7438”), “Que modifica y amplía la ley N° 1016/1997, “Que establece el régimen jurídico para la explotación de los juegos de suerte o de azar” (“Ley 1016”)

La reciente promulgación de la Ley 7438, publicada en la Gaceta Oficial N° 3 del 6 de enero de 2025, representa un avance significativo en la regulación de los juegos de azar en Paraguay. Esta norma modifica y amplía la Ley 1016, incorporando nuevas modalidades de juego, redefiniendo el rol de los organismos de control y estableciendo un marco más claro para la fiscalización y sanciones. A continuación, analizamos las principales reformas y su impacto en el sector.

I. Nuevas modalidades de juegos de azar

La primera novedad a destacar es la incorporación de nuevas modalidades de juegos de azar que antes no estaban reguladas por la Ley 1016, como el casino online¹ y el lotto²; y la modificación del régimen aplicable a algunas modalidades ya existentes, como ocurre con la rifa, que deberá ser autorizada por resolución de la Comisión Nacional de Juegos de Azar (CONAJZAR) cuando sea de distribución general, en todo o parte del territorio nacional, aun cuando sea con carácter ocasional y sin ánimo de explotación permanente³.

Con respecto a las nuevas modalidades de juegos de azar, se dispone que estas se explotarán de forma provisoria por un periodo de 3 años, al término del cual se deberá llamar a licitación pública. Esta disposición resulta relativamente confusa, ya que se encuentra incluida en el artículo 20 de la Ley 1016, que establece que la explotación de los juegos de azar será concedida mediante licitación pública. Sin embargo, no queda claro si los 3 años de explotación provisoria deben iniciar después de una licitación pública o si la licitación solo se realizará al término de dicho período. Esta ambigüedad se agrava por lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1016, que no fue modificado por la Ley 7438, y que estipula que todas

las concesiones de juegos de azar nacionales deben otorgarse exclusivamente mediante licitación pública por un plazo de 5 años, desde la fecha de la firma del contrato, salvo las excepciones previstas en la ley⁴.

No está claro si el periodo provisorio de 3 años debe interpretarse de modo tal que su concesión pueda ser otorgada mediante un acto administrativo distinto como, por ejemplo, sería una mera resolución administrativa. Al respecto, se debe mencionar un aspecto importante desde el punto de vista operativo: la CONAJZAR aún no ha reglamentado las nuevas modalidades autorizadas ni ha actualizado los reglamentos vigentes, y ni qué decir de su homologación por parte de la institución de la cual ella forma parte, según lo previsto en la nueva redacción de la Ley 1016.⁵

Por otra parte, la Ley 7438 introduce expresamente, por un lado, la prohibición de explotar cualesquiera tipos de juegos de azar no previstos en la nueva redacción del artículo 3 de la Ley 1016; salvo que estas nuevas modalidades sean previamente establecidas y autorizadas por la CONAJZAR⁶. De esta manera, se establece un control completo de la CONAJZAR sobre cualquier forma de juego de azar, incluso las no previstas específicamente en la Ley 1016.

II. Cambios en la estructura de la CONAJZAR

La CONAJZAR era una dependencia de administrativa de Ministerio de Hacienda (hoy, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)) hasta las modificaciones de la Ley 7438 que han hecho que ella pase a depender de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT)⁷. De acuerdo con la nueva estructura, la CONAJZAR será un órgano desconcentrado de la DNIT, con autonomía funcional y administrativa, salvo respecto de aquellas funciones que la Ley 1016 otorga expresamente a la DNIT. En ese sentido, todos los bienes afectados a la CONAJZAR deberán pasar a formar parte del patrimonio de la DNIT.

¹ El nuevo Art. 20 de la Ley 1016 incluye expresamente al casino online como una modalidad de explotación de juegos de azar que requiere.

² El quiniésis era una modalidad prevista bajo la anterior redacción de la Ley 1016, pero carecía de una definición (ver redacción anterior de los arts. 20 y 21 de la Ley 1016). Por otra parte, al lotto se lo menciona en el art. 20 como modalidad cuya explotación requiere de un proceso licitatorio, sin embargo, no era una modalidad autorizada de conformidad con la versión anterior del art. 21 de la Ley 1016.

³ Art. 3 de la Ley 1016.

⁴ Como por ejemplo las modalidades de juegos de azar que requieren autorización departamental o municipal (arts. 22 y 23 de la Ley 1016).

⁵ Art. 5 inc. a) de la Ley 1016.

⁶ Art. 5 inc. a) de la Ley 1016.

⁷ Art. 4 inc. a) de la Ley 1016.

1. Atribuciones y estructura de la CONAJZAR

Con la promulgación de la Ley 7438 la CONAJZAR tiene, entre otras, las siguientes facultades y atribuciones⁸:

- i. Autorizar la explotación de los juegos de azar previstos en la Ley 1016, dentro del ámbito de su competencia.
- ii. Dictar los reglamentos de juegos de azar.
- iii. Aprobar nuevas modalidades de juegos de azar.
- iv. Elaborar y aprobar los Pliegos de Bases y Condiciones para las licitaciones o concesiones de los juegos que sean competencia de la CONAJZAR.
- v. Autorizar los llamados a licitación pública para la explotación de juegos de azar de carácter nacional.
- vi. Adjudicar las licencias o concesiones de acuerdo con los requerimientos técnicos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones.
- vii. Solicitar a la DNIT su asistencia administrativa y técnica para poder cumplir, de forma coordinada, con las tareas de verificación, control y fiscalización de locales y concesiones de juegos de azar, que operen con o sin la autorización correspondiente.
- viii. Imponer multas a los infractores de la Ley 1016 y de la Ley 7438, así como de las reglamentaciones y otras disposiciones normativas sobre la materia⁹.

2. Cambios en la estructura del personal

Dirección General

La Ley 7438 introduce un cambio importante en la composición de los 5 integrantes de la CONAJZAR: reemplaza al representante del MEF por uno de la DNIT, quién, a diferencia de los demás representantes, tendrá dedicación exclusiva y ejercerá, al mismo tiempo, la función de Director General de la CONAJZAR. Este percibirá un salario por su cargo, el cual se incluirá en el presupuesto de la DNIT; y, a diferencia de él, los demás miembros no percibirán remuneración alguna por su puesto de representante en la CONAJZAR¹⁰.

La Ley 7438 introduce, además, facultades específicas para el nuevo cargo de Director General de la CONAJZAR, entre las que se destacan: presidir y representar a la CONAJZAR, proponer nuevas modalidades de juegos de azar, proponer los pliegos de bases y condiciones, ser el nexo entre la CONAJZAR y la DNIT, entre otros¹¹.

Personal

Los funcionarios y contratados de la CONAJZAR, que hasta la fecha de promulgación de la Ley 7438 eran funcionarios o contratados del MEF prestando funciones en la CONAJZAR, pasarán a formar parte de la plantilla de la DNIT manteniendo su antigüedad, régimen jubilatorio y demás derechos adquiridos. Quienes, luego de la entrada en vigencia de la Ley 7438 no pasen a formar parte de la DNIT, continuarán cumpliendo sus funciones en el MEF.

3. Atribuciones de la DNIT

Esta es una novedad importante ya que antes de la reforma, el Ministerio de Hacienda no tenía atribuciones específicas en el ámbito de los juegos de azar; sin embargo, la Ley 7438 le otorga a la DNIT un rol preponderante en algunos aspectos importantes. En ese sentido, las principales atribuciones de la DNIT en el marco de la Ley 1016 son¹²:

- a. Homologar los Pliegos de Bases y Condiciones que realice la CONAJZAR en sus licitaciones o concesiones.
- b. Homologar los reglamentos de juegos de azar y de toda otra cuestión sometida a su consideración por la CONAJZAR.
- c. Percibir y administrar los cánones establecidos, cuyo 0,7% constituirá recursos para el presupuesto de la DNIT, distribuyéndose el remanente según lo previsto en la Ley 1016¹³.
- d. Requerir un dictamen de auditor externo inscripto ante la propia DNIT sobre las cuentas de los concesionarios, cuando el canon se establezca sobre la base de un porcentaje de las recaudaciones o utilidades, o en forma combinada¹⁴.
- e. Llevar adelante a petición de la CONAJZAR, y en forma coordinada con esta, la verificación, control y fiscalizaciones a los locales y concesionarios de juegos de azar que operen con o sin la autorización correspondiente.

⁸ Art. 5 inc. a) de la Ley 1016.

⁹ Art. 2 inc. a) de la Ley 1016.

¹⁰ Art. 4 inc. a) de la Ley 1016.

¹¹ Ver el listado completo en el art. 6 bis de la Ley 1016.

¹² Art. 6 inc. a) de la Ley 1016.

¹³ Art. 30 inc. a) de la Ley 1016.

¹⁴ Art. 12 inc. a) de la Ley 1016.

- f. En conjunto con la CONAJZAR:
- i. verificar, controlar y fiscalizar el funcionamiento de los establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar¹⁵;
 - ii. incautar y destruir las máquinas, utensilios, enseres, objetos, documentos, elementos inherentes al juego explotado clandestinamente¹⁶; y
 - iii. disponer el cierre temporal o definitivo de todo local de explotación clandestina, entendida esta como toda explotación de juegos de azar sin autorización o sin exhibirla cuando ella sea requerida por la autoridad competente¹⁷.

La novedad más relevante de entre las nuevas facultadas de la DNIT es aquella relativa al inciso "c", anterior. Al respecto, la Ley 1016 establece la obligación para los concesionarios de explotaciones de juegos de azar de abonar los cánones por dicha explotación directamente a la DNIT, en las formas y plazos previstos por la CONAJZAR¹⁸.

Otra modificación significativa guarda relación con las facultadas descritas en el punto "e", anterior. Antes de la promulgación de la Ley 7438 era la CONAJZAR quien debía realizar la fiscalización de los establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar y, eventualmente, disponer la clausura inmediata de los establecimientos clandestinos¹⁹. Hoy, la fiscalización y la facultad de clausurar establecimientos dedicados a la explotación de juegos de azar recae conjuntamente sobre la CONAJZAR y la DNIT.

Por otra parte, en caso de verificarse que el establecimiento fiscalizado es, efectivamente, un establecimiento clandestino, la CONAJZAR deberá formular denuncia ante el Ministerio Público. Es importante hacer notar que la legitimación de esta acción no ha sido delegada o extendida a la DNIT, sino que permanece la CONAJZAR como titular.

III. Ampliación del régimen de sanciones

El artículo 2 de la Ley 7438 añade nuevas disposiciones sancionatorias las cuales serán aplicadas con independencia a aquellas ya previstas bajo la Ley 1016. Estas nuevas sanciones consisten principalmente en:

- a. La aplicación de multas para quienes infrinjan la normativa relativa a los juegos de azar. En ese sentido, por cada máquina en infracción será de un salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, y cada reincidencia aumentará la multa en un valor igual al producto entre el valor base de la multa y el número de reiteración de infracción del que se trate. La aplicación de estas multas estará a cargo de la CONAJZAR.
- b. La incautación y destrucción de las máquinas, utensilios, enseres, objetos, documentos, elementos inherentes al juego explotado clandestinamente, implementos, sistemas y cualquier tipo de accesorio informático o no, y dispondrá el cierre temporal de los locales. En caso de extrema gravedad y de acuerdo con las circunstancias o por reincidencia, el cierre será definitivo. La aplicación de estas medidas estará a cargo de la CONAJZAR y de la DNIT.

Lo recaudado por la aplicación de estas sanciones será destinado al tratamiento y asistencia de menores de edad que padezcan ludopatías o serán asignados al presupuesto de la CODENI²⁰ del municipio donde se ha realizado el operativo.

IV. Eliminación de monopolios. Ampliación de las concesiones de casinos. Autorizaciones de organismos y entidades locales

Otra novedad importante introducida por la Ley 7438 es la relativa a la terminación del régimen de monopolio para ciertas modalidades de juegos de azar. En ese sentido, se amplían de 1 a 3 las concesiones para la explotación de la quiniela y de las apuestas deportivas²¹.

Asimismo, se aumentan las concesiones para casinos (off-line). Previo a la entrada en vigor de la Ley 7438, solo estaban autorizados a tener casinos: la ciudad de Asunción y los Departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Amambay, Cordillera, Misiones y Central. Actualmente, los casinos

¹⁵ Art. 15 inc. a) de la Ley 1016.

¹⁶ Art. 2 inc. a) de la Ley 1016.

¹⁷ Art. 15 inc. a) de la Ley 1016.

¹⁸ Art. 13 inc. a) de la Ley 1016.

¹⁹ Art. 15 inc. a) de la Ley 1016.

²⁰ Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente

²¹ Art. 20 inc. b) y j)

pueden funcionar, además de en la ciudad de Asunción, en todos los Departamentos del país. También se establece que el plazo de vigencia de las concesiones de los casinos es de hasta 20 años, de acuerdo con la inversión realizada, el cual no será prorrogable²².

Por otra parte, con respecto a las modalidades de juegos de azar que requieren autorización departamental (locales para bingo e hipódromos) y municipal (locales para bingo o para juegos electrónicos de azar; rifas de entidades sociales, deportivas, educacionales y religiosas del ámbito de su jurisdicción; bingo radial, rifas comerciales de carácter local y canchas de carrera de caballos) se dispone que corresponderá a cada autoridad competente —departamentos y municipios— regular la cantidad de autorizaciones de explotación²³.

V. Modificaciones del régimen de recaudación y distribución de los cánones

La Ley 7438 modificó la distribución de los cánones recaudados por la explotación de los juegos de azar entre la Administración Central, la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (“Diben”), las Municipalidades y los Departamentos, dejándola de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN	NIVEL DE EXPLOTACIÓN			
	Nacional	Depart.	Munic.	Asunción
DNIT	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%
Diben	29,79%	29,79%	29,79%	24,83%
Tesoro Público	9,93%	9,93%	9,93%	9,93%
Departamentos	29,79%	29,79%	29,79%	19,86%
Todos Afectados	(*) 29,79%	29,79%	0,00%	(*) 19,86%
Municipalidades	29,79%	29,79%	29,79%	44,68%
Todos Afectados	(*) 29,79%	0,00%	0,00%	0,00%
Asunción	0,00%	(*) 29,79%	29,79%	0,00%
Pocos recursos	0,00%	0,00%	0,00%	24,82%
				(*) 19,86%

Obs.: Los porcentajes de distribución expresados en la Ley 1016 están ajustados considerando el 0,7% destinado a la DNIT.

Las recaudaciones asignadas asignada a las Municipalidades y Departamentos que van acompañadas de un (*) tienen un subesquema de distribución, según el cual una mitad de los recursos que les son asignados se distribuye en partes iguales entre todas las entidades de ese nivel, mientras que la otra mitad se distribuye en función a la cantidad de habitantes de cada uno.

Específicamente en lo que respecta al 9,93% de los cánones de juegos de azar explotados a nivel nacional que se destinan al Tesoro Público cabe mencionar que con la modificación introducida por la Ley 7438 se liberan estos fondos para destinarlos a las rentas generales del Estado, siendo que antes, desde la Ley N° 7018/2022, “De Salud Mental”, ellos estaban destinados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social para el financiamiento del programa de salud mental.



²² Art. 25 inc. a) de la Ley 1016.

²³ Art. 23 inc. a) de la Ley 1016.

²⁴ Art. 19 inc. a) de la Ley 1016.

²⁵ Art. 7 de la Ley 7438.

VI. Destino de los premios no entregados

Se establece que los premios no entregados, reclamados o no pagados, por no presentarse el ganador dentro del plazo de 60 días hábiles posteriores a la fecha del sorteo, deberán ser depositados en una cuenta habilitada por el Fondo Nacional de Recursos Solidarios para la Salud dentro de los siguientes 30 días hábiles, sin excepción alguna²⁴. Previa a la entrada en vigor de la Ley 7438, la Ley 1016 preveía que los mismos debían ser destinados a una institución de beneficencia debidamente reconocida.

VII. Disposiciones transitorias de la Ley 7438

La Ley 7438 prevé que las autorizaciones provisorias concedidas por la CONAJZAR antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por las disposiciones normativas vigentes al momento del otorgamiento de la autorización o del contrato respectivo. Sin embargo, la Ley 7438 también establece para estas autorizaciones una vigencia limitada de 3 años desde su promulgación y las mismas no podrán ser prorrogadas²⁵. Con esto no queda claro si ese plazo de 3 años funciona como límite máximo para todas las autorizaciones, o solo como límite por defecto para aquellas autorizaciones que carezcan de plazo de vigencia, en caso de que ellas existieran.

VIII. Conclusión

La Ley N 7438 moderniza el marco regulatorio de los juegos de azar en Paraguay, ampliando el alcance normativo y fortaleciendo los mecanismos de control y sanción. Sin embargo, su implementación efectiva dependerá de la reglamentación pendiente y de la coordinación efectiva entre la CONAJZAR y la DNIT. Estas acciones serán fundamentales para garantizar que las reformas cumplan con los objetivos de la Ley 7438.

Es posible acceder al texto íntegro de la Ley 7438 haciendo click en el siguiente [enlace](#).



Contacto



Manuel Acevedo
macevedo@vouga.com.py



Andrés Vera
avera@vouga.com.py



Laura Lezcano
llezcano@vouga.com.py



Grecia Florentin
gflorentin@vouga.com.py



Stephanie Medina
smedina@vouga.com.py