

COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR



LEY N° 1016/97

RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 42/2012.-

POR LA CUAL SE DISPONEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA FIRMA MEPSHOW S.A. CONCESIONARIA OFICIAL DEL JUEGO DE AZAR DENOMINADO "QUINIELA", LICITACIÓN PÚBLICA N° 2/2009, ADJUDICADA POR RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 26/2009, APROBADA POR DECRETO N° 3503/2009.

/

Asunción, 30 de agosto de 2012.

**VISTO:** las Resoluciones de la CONAJZAR N°s 56/11, 7/12, 17/12, 29/12; las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la República; la Abogacía del Tesoro; las Notas de la Procuraduría General de la República N°s 94/11, 4/12, 1225/12;; las Notas de la Superintendencia de Seguros N°s 591/10, 054/11, 073/11, 77/11, 149/11, 70/12, 233/12, 335/12, 377/12 e incluyendo las 463/11 y 16/12 por su aplicación análoga; la Instrucción de Salvamento de la Aseguradora del 01 de febrero de 2012; los recursos de reconsideración presentados por MEPSHOW S.A. pendientes de pronunciamiento; el A.I. N° 299, del 11 de junio de 2012, del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, y;

**CONSIDERANDO:** Que, es necesario deslindar responsabilidades ante la situación legal existente.

Que, el A.I. N° 299, del 11 de junio de 2012 solo se ha recurrido en cuanto a la determinación del tratamiento de Costas, por lo que las demás disposiciones se encuentran firmes y ejecutoriadas, con lo cual los Recursos de Reconsideración obrantes deben atenderse acatando el A.I. N° 299, cuyos fundamentos expuestos en el exordio del mismo determinan la razón de derecho adoptada por el Tribunal para rechazar la solicitud de no innovar, que señala: "...Que, sin embargo, al haberse controvertido judicialmente la cuestión, la CONAJZAR perdió competencia para resolver, entre otros, situaciones como las expuestas en el pedido de Medidas Cautelares (cobro de intereses y multas por mora diferida, cobro de canon fijo de Gs. 7.560.000.000, cobro de cuotas y accesorios por canon fijo refinanciado, existencia de moratoria por parte de MEPSHOW S.A., etcétera) las que serán ampliamente discutidas en la presente causa y ante este Tribunal conforme a la facultad conferida a esta instancia jurisdiccional por el Art. 1° y concordantes de la Ley 1462/35. A su vez, se halla firme el artículo segundo de la Resolución de la CONAJZAR N° 7/12, por la cual MEPSHOW S.A. está obligada al pago mensual de Gs. 6.100.000.000.- en todo y único concepto hasta comprobar suficientemente su capacidad real para honrar el canon. En todo caso, la falta de una disposición de esa naturaleza podría haber justificado la imposición de una Medida Cautelar..." (resaltados agregados). Por tanto, el acatamiento restablece la cobertura del Seguro atendiendo a que no se incurre en incumplimiento de la "Instrucción de Salvamento".

Que, se debe evitar generar varios actos administrativos que por un mismo caso sean recurridos, que solo pueden generar el riesgo de multiplicar potenciales regulaciones de honorarios contra el patrimonio del Estado, cuya cuidado se confía en este ámbito a la Comisión Nacional de Juegos de Azar.

Que, las entidades con actos administrativos a favor de la rescisión del contrato de concesión de la quiniela no han considerado hechos relevantes como: 1. La determinación judicial antes citada que se fundamenta en la pérdida de competencia de la CONAJZAR, con lo que la rescisión en ejercicio de la función pública en el ámbito de la Comisión contra la instancia judicial, también expone al riesgo de reprocharse Prevaricato (al adoptar una determinación que se halla en el ámbito judicial), lo cual produce la necesidad de una definición judicial previa para obrar en consecuencia, en cuanto a los dictámenes de rescisión; 2. Las otras ofertas de explotación de la Quiniela, amén de haber sido descalificadas, son

COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR



LEY N° 1016/97

RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 42 /2012.-

**POR LA CUAL SE DISPONEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA FIRMA MEPSHOW S.A. CONCESIONARIA OFICIAL DEL JUEGO DE AZAR DENOMINADO "QUINIELA", LICITACIÓN PÚBLICA N° 2/2009, ADJUDICADA POR RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 26/2009, APROBADA POR DECRETO N° 3503/2009.**

menores a los G. 6.100.000.000.- mensuales vigente y abonado con regularidad, por lo cual de aplicarse una rescisión a favor de las mismas causará un daño al patrimonio del Estado inadmisibles, que se incrementará por la liberación de responsabilidad de indemnización de la Aseguradora por un capital asegurado de G. 45.360.000.000.-, y, en su caso, por los meses que dure el proceso de adjudicación en que no se reciba pago de canon ante un llamamiento a una nueva licitación, estimado en aproximadamente G.18.300.000.000.- (3 meses), agravado por el hecho de que la adjudicación puede llegar a concretarse a una oferta menor a los G. 6.100.000.000.- mensuales, a sabiendas de los antecedentes de ofertas de cánones menores en conocimiento de la CONAJZAR. La materialización de estas pérdidas, en las circunstancias señaladas, expondrá a quienes adopten la rescisión al delito de Lesión de Confianza y a quienes en el ejercicio de una función pública lo alienten mediante actos administrativos sobre la CONAJZAR al delito de Coacción Grave; 3. La CONAJZAR en diferentes actos administrativos ha reconocido la limitación para combatir la Quiniela clandestina, en cumplimiento del art.17, de la Ley 1016/97, en detrimento de la capacidad de honrar el canon determinado, atribuible a caso fortuito o de fuerza mayor por parte del concesionario, lo cual restringe la aplicación de rescisión, ya que el motivo de incumplimiento "no" recae en la entera responsabilidad del concesionario (ver numeral 32.1. segunda viñeta, del PBC), sino en el flagelo de la quiniela clandestina (que encuentra antecedente en más de 200 casos).

Que, entre otros, se presenta recurso de reconsideración contra la Resolución N° 29/12, del 05JUN2012, que rechaza el pedido de ajuste del canon, lo cual podría recurrirse ante el ámbito jurisdiccional, que ha señalado postura por A.I. N° 299, del 11JUN2012, cuyo exordio claramente señala la pérdida de competencia de la CONAJZAR, en conocimiento de la Procuraduría General de la República por su intervención en el expediente judicial. Con el agravante que la citada determinación de la CONAJZAR libera de responsabilidad a la Aseguradora ante una eventual solicitud de indemnización por incumplimiento de la instrucción de salvamento emitida por la Aseguradora el 01FEB2012 donde establece que el Canon Provisorio debe mantenerse superior a las otras ofertas presentadas en la licitación.

Que, la Póliza, Ley entre las partes (Asegurado/Tomador/Aseguradora), contempla en las Condiciones Generales Comunes, Cláusula 13, "Obligaciones de Salvamento" derivados de la aplicación del Art. 1610, del Código Civil, que establece: "*El asegurado está obligado a proveer lo necesario, en la medida de las posibilidades, para evitar o disminuir el daño, y a observar las instrucciones del asegurador... Si el asegurado viola esta obligación dolosamente o por culpa grave, el asegurador queda liberado de su obligación de indemnizar...*". En tanto, la Ley 1016/97, establece: "Art. 9° Los pliegos de bases y condiciones contemplarán, entre los requisitos que deberán cumplir los oferentes, lo siguiente:... b). ...cualquier otra circunstancia necesaria para precautelar el interés público y la transparencia de los contratos y servicios prestados."

Que, el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) establece como marco legal el Código Civil, entre otros, y, reserva discrecionalidad para la determinación de: i. La regulación de los efectos que producirá la rescisión del Contrato por mutuo acuerdo a las prestaciones convenidas (ver numeral 32.1. primera viñeta, del PBC); ii. El tratamiento de excepción de casos fortuitos o de fuerza mayor como origen de situaciones no subsanadas por el Concesionario, en cuyo caso no se contempla la Rescisión del Contrato

COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR



LEY N° 1016/97

RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 42 /2012.-

POR LA CUAL SE DISPONEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA FIRMA MEPSHOW S.A. CONCESIONARIA OFICIAL DEL JUEGO DE AZAR DENOMINADO "QUINIELA", LICITACIÓN PÚBLICA N° 2/2009, ADJUDICADA POR RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 26/2009, APROBADA POR DECRETO N° 3503/2009.

(ver numeral 32.1. segunda viñeta, del PBC); y iii. Prórrogas al plazo de vigencia del contrato por causas técnicas y legales debidamente justificadas, por un periodo máximo de seis meses (ver numeral 33.1., del PBC), donde una de las causas justificadas podría derivar del tratamiento de excepción antes citado, ya que correspondería prorrogar plazos de compromisos vencidos a efectos de subsanación, originados en razones fortuitas o de fuerza mayor, con las garantías suficientes. iv. Concordante, en la Sección V, del PBC, Proforma del Contrato, prevé que forman parte del Contrato las Comunicaciones que realice la CONAJZAR (numeral 3.1., inciso e), atendiendo eventos futuros que no pueden ser determinados ex antes a la celebración del contrato, pero se facultan a ser definidos posteriormente, conforme al marco señalado y como componentes del Contrato.

Que, la Superintendencia de Seguros con autoridad en la materia, señala en notas arrimadas en el marco del Expediente abierto de Defensa al Usuario del Seguro: *"Resulta importante reseñar para comprender la posición de la SIS en el caso de que: el Estado regula la actividad de seguros, principalmente, porque en la misma se administran fondos solidarios (colectivos) para reparar daños causados mediante la indemnización (en materia patrimonial), los cuales corren el riesgo de perversión, confiándose a la SIS velar por la estabilidad del sistema financiero en el ámbito del seguro. En el caso Quiniela nos encontramos también ante el Estado que busca precautelar un daño a su patrimonio derivado de un incumplimiento de Contrato. Surge entonces la pregunta de cuánto sería el daño causado al Estado si se incumple un Canon establecido (licitación mediante) atendiendo, entre otros, la proliferación de la llamada Quiniela MAU que debe también combatir el Estado. Adicional a lo señalado, las partes Asegurado (CONAJZAR) y Tomador (MEPSHOW S.A.) reconocen la imposibilidad de cumplir la obligación contractual; en consecuencia, ¿Sería justo obligar la indemnización por una obligación acordada que las partes reconocen de cumplimiento imposible?, o, deben implementarse medias de salvamento para evitar la agravación del riesgo. Por ello, considerando la reflexión que hace a una compleja situación legal y técnica, que ilustramos resumida y austeramente, surge a criterio de la SIS que es razonable aplicar la OBLIGACION DE SALVAMENTO, atendiendo que es NECESARIA y POSIBLE adecuar la obligación a la realidad existente, de manera a salvar los inconvenientes que generan vicios que pueden llegar a tornar nula la relación (Sentencia mediante), por determinarse un objeto de cumplimiento imposible, reconocido por las partes contratantes..."*

Que, la Nota SS.SG N° 377/12 de fecha 07 de agosto de 2012 de la Superintendencia de Seguros del BCP, dice: *"...Es criterio superior (de la justicia) que el tema corresponde dirimir a la instancia Contencioso Administrativa, ya que se halla controvertido el ajuste del canon ante la misma y por tanto definir si existe o no causal de incumplimiento reprochable a MEPSHOW S.A., que en extremo faculte a la CONAJZAR a rescindir la concesión. La Resolución CONAJZAR N° 29/12, del 05JUN2012, por la cual, entre otros, no se hace lugar a la solicitud de reducción del canon fijo, se encuentra sujeto a la resulta de la controversia, constituyendo la misma causal para excusar (rechazar) cualquier eventual indemnización, peticionada antes de que la referida definición por parte de la justicia quede firme y ejecutoriada, salvo el caso en que la rescisión de la concesión se funde en el incumplimiento del pago del canon de S/6.100.000.000.- mensuales, mientras dure la definición y la vigencia de la póliza, abordado en el A.T. N° 299/12..."*

Que, para mayor ilustración, el Auto Interlocutorio N° 299 de fecha 11 de junio de 2012 del Tribunal de Cuentas Segunda Sala, señala en su exordio: *"... Que, MEPSHOW S.A. recurre a la instancia judicial para*

COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR



LEY N° 1016/97

RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 42 /2012.-

POR LA CUAL SE DISPONEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA FIRMA MEPSHOW S.A. CONCESIONARIA OFICIAL DEL JUEGO DE AZAR DENOMINADO "QUINIELA", LICITACIÓN PÚBLICA N° 2/2009, ADJUDICADA POR RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 26/2009, APROBADA POR DECRETO N° 3503/2009.

*que le sea reconocida la supuesta situación real económica/financiera en su relación contractual con la CONAJZAR, que se ve agravada por disposiciones de la misma, según alega: contra el art. 3°, de la Resolución N° 7/12, del 20FEB2012, que entre otros establece el cobro de multa por mora; contra la Resolución N° 17/12 del 16ABR2012 por la cual se deniega el recurso contra la antes citada disposición; contra los artículos 1°, 3° y 4°, de la Resolución N° 16/12, del 20MAR2012, en cuanto al rechazo del ofrecimiento de pago de Gs. 6.100.000.000.- en concepto de canon y exigiendo el pago del monto de Gs. 7.560.000.000.- y las cuotas 8 y 9 del canon fijo refinanciado por Resolución N° 56/2011 avalados por pagarés, o se procederá a la ejecución de los mismos; contra la Resolución N° 20/12, del 24ABR2012 que confirma la Resolución N° 16/12... .. Que, alega MEPSHOW S.A. que el canon originario de Gs. 7.560.000.000.- mensual es de cumplimiento prácticamente imposible por circunstancias sobrevinientes, imprevisibles y de fuerza mayor que afectan directamente al potencial recaudativo, con efecto sobre el Art. 16.1 del Contrato de Concesión: "El presente contrato podrá rescindirse en los siguientes casos: (...) Por culpa grave no subsanada por el concesionario ya sea por fraude, grave negligencia, contravención a las obligaciones contractuales, legales o por abandono o interrupción en la ejecución del contrato; todo ello con excepción que los incumplimientos del concesionario fueran originados por caso fortuito o fuerza mayor" Que, el incontenible avance de la quiniela clandestina constituye en efecto un factor imprevisible y de fuerza mayor que damnificando directamente los ingresos de MEPSHOW S.A., se proyecta sobre sus posibilidades reales de cumplir tan elevadas prestaciones para con el Estado. Esta situación fue reconocida por la CONAJZAR en su Resolución N° 56/11 del (...) de junio de 2011: "(...) Ante tales hechos (...), los miembros de esta Comisión no pueden desconocer las derivaciones del contrato de explotación de la quiniela (...), particularmente sobre el incumplimiento de las tareas de fiscalización de la actividad ilegal conocida como quiniela mau, que fue constituyente de la mora en que ha recaído la firma MEPSHOW S.A. (...)... ..No podemos desconocer que toda esta situación de incertidumbre generada en la presente concesión y sobre el hecho notorio de la anómala caída de las recaudaciones, todo ello raya lo que se conoce como fuerza mayor y caso fortuito (...)" (SIC). Que, sin embargo, al haberse controvertido judicialmente la cuestión, la CONAJZAR perdió competencia para resolver, entre otros, situaciones como las expuestas en el pedido de Medidas Cautelares (cobro de intereses y multas por mora diferida, cobro de canon fijo de Gs. 7.560.000.000, cobro de cuotas y accesorios por canon fijo refinanciado, existencia de moratoria por parte de MEPSHOW S.A., etcétera) las que serán ampliamente discutidas en la presente causa y ante este Tribunal conforme a la facultad conferida a esta instancia jurisdiccional por el Art. 1° y concordantes de la Ley 1462/35. A su vez, se halla firme el artículo segundo de la Resolución de la CONAJZAR N° 7/12, por la cual MEPSHOW S.A. está obligada al pago mensual de Gs. 6.100.000.000.- en todo y único concepto hasta comprobar suficientemente su capacidad real para honrar el canon. En todo caso, la falta de una disposición de esa naturaleza podría haber justificado la imposición de una Medida Cautelar..." (resaltados agregados)*

*Que, obra la Nota de fecha 17 de febrero de 2012 presentada por la firma MEPSHOW S.A. sobre 207 (doscientos siete) detenciones de quinieleros clandestinos, donde señalan: "...El número de detenciones realizadas es de por sí explicativo, y evidencia la enorme incidencia de la quiniela clandestina en el total de apuestas. Las detenciones realizadas son de amplia difusión y, en consecuencia, de público conocimiento, ya que gran número de las mismas han sido exhibidas durante los sorteos de la quiniela por Paravisión. Desafortunadamente, aún con*

COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR



LEY N° 1016/97

RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 42 /2012.-

**POR LA CUAL SE DISPONEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA FIRMA MEPSHOW S.A. CONCESIONARIA OFICIAL DEL JUEGO DE AZAR DENOMINADO "QUINIELA", LICITACIÓN PÚBLICA N° 2/2009, ADJUDICADA POR RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 26/2009, APROBADA POR DECRETO N° 3503/2009.**

todo el esfuerzo que estamos desplegando, la falta absoluta de apoyo de la CONAJZAR para combatir este flagelo, tal como ya hemos expresado en varias oportunidades, afecta profundamente la gestión financiera de nuestra empresa...". Por tanto, la CONAJZAR debe agotar los medios al alcance, en el marco del art.17 y concordantes, de la Ley 1016/97, que determina: "La explotación de juegos de azar no autorizados por la autoridad competente es delito económico contra el erario, equiparable al delito de estafa previsto en la legislación penal. La Comisión efectuará la denuncia ante el juzgado de Primera Instancia en lo Criminal de Turno, acompañando los antecedentes del caso", de manera a coadyuvar en la persecución de la denominada Quiniela "Mau" o "Clandestina", de forma a que su omisión, en su oportunidad, no le sea reprochada como causal para rechazar un eventual pedido de indemnización.

Que, la parte de una disposición judicial, una vez firme y ejecutoriada, debe ser acatada atendiendo los fundamentos del exordio en que el Juzgado expone el criterio en que se basa la medida resuelta, concordante con las garantías procesales determinadas, en especial en el Art. 256 de la Constitución Nacional, el Art. 15, inc. b, y el art. 158 del Código Procesal Civil, la Ley 1462/35 y demás disposiciones inherentes.

Que, concordante con lo expuesto en la Nota SS.SG N° 77/11, la Póliza de Seguros se halla subordinada a lo dispuesto en la Ley 1016/97, por tanto, el primer día de mora constituye aquel día hábil posterior al periodo de 5 (cinco) días hábiles del mes posterior al que corresponden los ingresos: "...Art.13°, "El concesionario abonará el importe del canon establecido dentro de los cinco primeros días hábiles del mes posterior al que corresponden los ingresos, depositando su importe en las cuentas bancarias habilitadas por la Comisión.. " OBS.: Se presta a varias interpretaciones para determinar la mora, pudiendo afectar el derecho de indemnización,... por ejemplo que la obligación de pago del canon correspondiente al mes de DIC2010, se inicia el sábado 8ENE2011, computándose como días hábiles de pagos desde el lunes 10 hasta el viernes 14 (5 primeros días hábiles posteriores), siendo en primer día hábil de mora el lunes 17ENE2011 (de haberse iniciado la explotación el día 08, s/inicio de cobertura de la póliza)..." (resaltado agregado)

**POR TANTO**, en uso de las atribuciones establecidas en la Ley 1016/1997,

**LA COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR**

**RESUELVE**

**Artículo 1°.-** TOMAR conocimiento del A.I. N° 299, del 11JUN2012, dictado por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala, con énfasis en la parte del exordio en que el Tribunal fundamenta: "... Que, sin embargo, al haberse controvertido judicialmente la cuestión, la CONAJZAR perdió competencia para resolver, entre otros, situaciones como las expuestas en el pedido de Medidas Cautelares (cobro de intereses y multas por mora diferida, cobro de canon fijo de Gs. 7.560.000.000, cobro de cuotas y accesorios por canon fijo refinanciado, existencia de moratoria por parte de MEPSHOW S.A.,

COMISIÓN NACIONAL DE JUEGOS DE AZAR



LEY N° 1016/97

RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 42/2012.-

POR LA CUAL SE DISPONEN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MARCO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA FIRMA MEPSHOW S.A. CONCESIONARIA OFICIAL DEL JUEGO DE AZAR DENOMINADO "QUINIELA", LICITACIÓN PÚBLICA N° 2/2009, ADJUDICADA POR RESOLUCIÓN CONAJZAR N° 26/2009, APROBADA POR DECRETO N° 3503/2009.

/  
*etcétera) las que serán ampliamente discutidas en la presente causa y ante este Tribunal conforme a la facultad conferida a esta instancia jurisdiccional por el Art. 1° y concordantes de la Ley 1462/35. A su vez, se halla firme el artículo segundo de la Resolución de la CONAJZAR N° 7/12, por la cual MEPSHOW S.A. está obligada al pago mensual de Gs. 6.100.000.000.- en todo y único concepto hasta comprobar suficientemente su capacidad real para honrar el canon. En todo caso, la falta de una disposición de esa naturaleza podría haber justificado la imposición de una Medida Cautelar."*

**Artículo 2°.- ATENDER** la competencia de la justicia, por la cual las disposiciones de la CONAJZAR, vinculadas al A.I. N° 299 de fecha 11 de junio de 2012 dictada por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala en relación a: "...cobro de intereses y multas por mora diferida, cobro de canon fijo de Gs. 7.560.000.000, cobro de cuotas y accesorios por canon fijo refinanciado, existencia de moratoria por parte de MEPSHOW S.A., etcétera...", se encuentran sujetas a la resulta del fallo judicial, firme y ejecutoriado, habiendo perdido la CONAJZAR competencia resolutive sobre tales cuestiones, conforme expresamente señala el Auto Interlocutorio citado, transcrito parcialmente en el artículo anterior de la presente Resolución.

**Artículo 3°.- COMUNICAR** la presente Resolución en los recursos de reconsideración presentados contra las disposiciones de la CONAJZAR comprendidas en el artículo anterior.

**Artículo 4°.- INFORMAR** a la Aseguradora EL COMERCIO PARAGUAYO S.A. el acatamiento por parte de la CONAJZAR del Artículo 2°, de la Resolución CONAJZAR N° 7/12, en los términos del A.I. N° 299/12, de forma a restablecer la cobertura del seguro.

**Artículo 9°.-** Comunicar a quienes corresponda y cumplida archivar.

.....  
Abg. Rodrigo Nicora Villamayor  
Representante del Ministerio del Interior

.....  
Sra. Julia Benítez  
Representante de la DIBEN

.....  
Dra. María Cristina Villalba  
Representante de las Gobernaciones

.....  
Sr. Ricardo Núñez  
Representante de las Municipalidades

.....  
Abg. Carlos W. Martínez Pérez  
Representante del Ministerio de Hacienda  
Presidente CONAJZAR