



UNIVERSIDAD SALESIANA A.C.

ESCUELA DE DERECHO

LA REGULACION DE LOS JUEGOS DE ENVITE
Y DE AZAR EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ENRIQUE VILLEDA RIVERA

ASESOR: LIC. MARCOS MARIN AMEZCUA

MEXICO, D. F.

MARZO 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre,
doña Eustolia Rivera Pérez

A mi padre,
señor Juan Villeda Estrada

A mis hermanos,
Elizabeth
Esperanza Elvia
José Juan
Miguel Ángel

A mi esposa,
Olga

A mis hijos,
Enrique
Jonathan Moisés

En memoria del maestro y jurista,
José González Torres

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que han generado fuerte controversia en los últimos años es la apertura de casinos en la República Mexicana, cuya cuestión no solo repercute en el ámbito político, sino también en el aspecto social, cultural y económico a todos los sectores de la sociedad.

Ante la polémica del asunto en cuestión, a través de este trabajo se busca a corto plazo insertar a la realidad jurídica el cruce de apuesta en establecimientos bajo la definición de un modelo adecuado, de igual forma observaremos la necesidad de que el legislativo reforme la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos que de suyo es anacrónica, además examinaremos la urgencia de regular bajo reglas claras los casinos (establecimientos) tomando como base el estudio de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, presentada en la Cámara de Diputados, por el grupo parlamentario del PAN de la LVIII Legislatura, disponible en la Gaceta Parlamentaria del 27 de agosto de 2003.

El presente trabajo se integra de cuatro apartados:

En la primera parte, observaremos el desarrollo del juego y la apuesta a través de la historia, visto por algunos pueblos como una actividad para agradar a sus dioses o como una forma de adivinar el futuro, recorriendo parte del continente Americano y Europeo hasta llegar a México, puntualizando en este último país la prohibición de casinos desde 1938.

Segunda parte, en esta analizaremos bajo que aspectos el juego y la apuesta eran permitidos o prohibidos en ciertos pueblos, de acuerdo a sus creencias, costumbres y cultura, en el cual jugaba un papel muy importante el aspecto religioso, moral y económico, los cuales originalmente no castigaban al contrato en sí mismo, sino todas las alteraciones del orden, lo que determinaba a que el contrato de juego fuera ineficaz y una tendencia a no dar acción reivindicatoria a las actuaciones que derivaran del juego. Hasta ver al juego y la apuesta como un contrato mas perfeccionado.

En la tercera parte, investigaremos al juego y la apuesta en cada uno de los ordenamientos vigentes que reglamentan dicha actividad, en el cual observaremos normas importantes sobre la prohibición del juego de azar, y por ende la prohibición del funcionamiento de casinos, así como algunas reglas jurídicas que permiten el cruce del juego y apuesta, encaminados a actividades humanitarias y altruista del estado o bien al autofinanciamiento de partidos.

Finalmente en la cuarta parte, realizaremos el estudio a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, presentada en la Cámara de Diputados, cuyo análisis induzca a dicha iniciativa a su perfeccionamiento jurídico, bajo la propuesta de adoptar un modelo que incluya la experiencia y reglamentación de aquellos Estados que regulan con eficacia tal actividad, que pongan fin a las facultades conferidas al Gobierno Federal para la autorización de juegos con apuestas, a la explotación de casinos clandestinos, además se establecerán los efectos jurídicos que emanen con motivo del cruce de apuestas en establecimientos.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUEGO Y LA APUESTA

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUEGO Y LA APUESTA

1.1.1 CULTURA GRIEGA

Para los griegos el apostar fue menos importante que el de jugar en su sentido competitivo. No debe olvidarse que el hecho religioso o deportivo llevó aparejado el concepto de apuesta. Si correr o saltar se consideraba una ofrenda o una plegaria dirigida a los dioses, los espectadores de la prueba no tardaron en intercambiar premios y valores en defensa de sus atletas favoritos. Las leyes griegas castigaban a los apostadores con la esclavitud, siendo ésta una de las causas por las que personas de encumbrada posición social podían ser sometidas a tal pena. La razón estaba en que el juego debilitaba a los hombres y estos a su vez al Estado. Los más privilegiados cayeron con frecuencia en el libertinaje y en el banquete era normal jugarse a una mujer deseada entre otros¹.

Los griegos inclinaron el azar para fines de adivinación, lo consideraron como un medio de contacto entre el ser humano y la divinidad, de esta forma entre la sociedad de la Antigua Grecia pronto tuvo gran aceptación la práctica de la adivinación, así como de las condiciones que la hacían posible y legítima, y de los problemas planteados por las relaciones entre los hombres, el universo y los dioses necesarios para su existencia, en virtud de que el pasado, el

¹ LOPEZ ONETO, Enrique y Juan Manuel Ortega. *El Juego entre la Habilidad y el Azar*, Salvat S.A., Barcelona 1982, (número 76), pp. 8 y 9.

presente y el futuro, era revelado por el dios a los adivinos.

La consulta a los dioses era regulada por ciertas reglas creadas en fecha lejana dando en todas partes la seguridad y eficacia a las prácticas adivinatorias helénicas, otras de sus prácticas en la adivinación era el echar la suerte con el uso de dos habas, cuya respuesta dependía en el color de las habas, ya que una era negra significando lo malo y otra blanca lo que representaba lo bueno.

También se habla de la adivinación del futuro a través de la lotería, palitos y piedras, por un cedazo o conchas, por las líneas de las manos, los rasgos de la cara, y la actuación de gallos amaestrados, es así que echar a suertes era una práctica de la vida cotidiana griega, añadiéndosele toda una colección de fórmulas pronunciadas, de palabras escritas, de nudos, números amuletos y talismanes, todo un cúmulo inagotable de procedimientos².

1.1.2 CULTURA ROMANA

El juego en Roma fue considerado en primer lugar, como gran espectáculo de masas destinado a satisfacer y entretener a un pueblo aparentemente detentador de la grandeza universal, pero hambriento en muchas ocasiones. Después como práctica ociosa entre los pobladores, fueron los etruscos quienes legaron la pasión del juego de apuestas a los romanos. Ellos les dieron el dado cúbico, el chaquete (más conocido entre nosotros por su nombre inglés de backgammon), los rudimentos de la lotería, el barco o cabeza (cara o cruz con las primeras monedas acuñadas en Roma) y también las prácticas

² BURCKHARDT, Jacobo, *Historia de la Cultura Griega*, Tomo Segundo, Eugenio Imaz, Revista de Occidente, Madrid, s.f., p 258.

fúnebres las que con el paso del tiempo habían de nacer los juegos de circo. En efecto los etruscos glorificaban a sus muertos realizando combates junto a sus tumbas, y los romanos les imitaron. Más adelante los esclavos a quienes se obligaba a combatir se convirtieron en gladiadores y sus peleas adquirieron carta de naturaleza junto a otros sangrientos espectáculos en el circo. Los premios por triunfar en tales juegos podían ser la libertad y, con frecuencia la vida y la muerte. Pero también grandes sumas de dinero que hacían que hombres libres e incluso nobles participaran en los referidos combates con el objeto de obtener grandes riquezas y en su caso la libertad.

Los juegos de gladiadores, eran negocios tan florecientes, que solamente con la venta de sus programas podían realizarse considerables fortunas y en ellos ya no era la ley del duelo o el antojo del vencedor lo que decidía la vida o la muerte del vencido, sino el capricho de los espectadores, el gobierno Romano además de dar libre curso a estos torneos y pugilatos, tomaba parte en ellos, el derecho a recibir solemnemente al vencedor en su ciudad natal no dependía en la época del imperio, de la libre voluntad de los vecinos de ella, sino que era conferido por privilegio especial a las distintas instituciones lúdicas.

No obstante, el juego-apuesta estuvo muchas veces prohibido por leyes y decretos, y el termino aleator (jugador) se utilizaba como insulto pero cabe añadir que no pocos emperadores arrastraron ante la Historia la carga directa de tal calificativo: Augusto, Domiciano, Nerón, Claudio o Calígula jugaron múltiples veces y en muchas ocasiones abusando ostentadamente de su poder

para inclinar hacia si mismos los favores de la fortuna³.

1.1.3 ORIGEN CANÓNICO

La Biblia que se divide en Antiguo y Nuevo testamento, encontrándose en el segundo, para la comunidad judía, y en el primero de ellos el origen del mundo con un significado religioso para la comunidad cristiana del mundo, éste último libro nos revela que uno de los juegos de gran trascendencia en esos tiempos era el de dados, tan es así que, cuando los soldados pusieron en la cruz a Jesús, se repartieron sus ropas en cuatro partes iguales, una para cada soldado, en cuanto a la túnica de Jesús, que era sin costura, de una sola pieza, decidieron no romperla, echándola a la suerte, a ver de quien será, así se cumplió una profecía que dice; se repartieron mi ropa y sortearon mi túnica⁴.

De lo anterior, se desprende que los jugadores en su época eran personas con bajos principios morales, solo había en ellos el interés de ganar a cualquier costa, es en dicho juego donde se quebrantaban las reglas alterando el peso de una de las caras de los dados para obtener indebidamente la victoria, infringiendo las reglas del azar, para evitar esta mala práctica se pesaba cada dado para conservar los principios físicos de su volumen.

Por otra parte se encuentran normas canónicas que fueron muy severas contra los juegos en general, subsistiendo los principios restrictivos concernientes a éstos, como es el caso de las Decretales de Gregorio IX, la cual recoge ciertas

³ LOPEZ ONETO, Enrique y Juan Manuel Ortega. Op. cit., pp.10 y 11.

⁴ *Nuevo Testamento*. Casa Velux. México. D.F. 1998, p. 187.

decisiones conciliares y en la que se prohíbe a los clérigos intervenir en juegos aleatorios, como el de dados y otros semejantes.

1.1.4 ESPAÑA

Para España, la Ley XV, dada por Carlos III en San Lorenzo. Pragmática de 6 de octubre de 1771, refundaba, según se explica en su introducción las prohibiciones de las Reales Ordenes, Decretos y Cédulas vigentes en sus reinos con declaración del modo de jugar los permitidos⁵. Así, se prohíben los juegos de azar enumerados en la ley y también prohíbe los que no están incluidos. Y esta prohibición es para todas las personas que estén en sus reinos, de cualquier calidad y condición, que jueguen o permitan jugar en su casa. Esta prohibición se refuerza, ya que se retiran todos los privilegios para los que deban ser juzgados en materia de juegos, incluyendo a los militares, criados de la Casa Real, individuos de Maestranza y escolares en cualquier Universidad de estos reinos o de cualquier otro fuero por privilegiado que sea, también somete a los clérigos a la Jurisdicción ordinaria, aunque éstos, después de haber hecho efectivas las penas, serán sometidos a sus respectivos Prelados para que les corrijan según los sagrados cánones.

La Ley XV, en comento, se refiere a las penas de forma muy extensa y para la determinación de la cuantía, distingue a los nobles o empleados en algún oficio público civil o militar de las personas de menor condición con oficio honesto, siendo para los primeros las cuantías mucho más elevadas. Los castigos más duros se les imponían a los jugadores que fuesen vagos, sin oficio, arraigo,

⁵ Estas son: de 9 de noviembre de 1720, 1 de junio de 1724, 9 de diciembre de 1739, 1 y 22 de junio de 1756, 12 de abril de 1757, 23 de febrero de 1759, y los autos y bandos de buen gobierno publicados en los años 1738 y 1739.

tahúres, además de las penas pecuniarias, se castiga a los nobles a cinco años de presidio y a los plebeyos al mismo tiempo destinados a los arsenales.

Para las reincidencias se establece que la pena será el doble si es por segunda vez y por tercera la misma pena anterior y un año de destierro del pueblo de donde reside y, para los dueños de las casas de juego el destierro se aumenta a dos años.

La pena es pecuniaria pero se impone la pena de privación de libertad para los que no tuvieran dinero para pagar las sanciones. Se doblan los días de cárcel por cada reincidencia y a la tercera vez se les manda al destierro. La pena para los dueños de las casas de juego se duplica.

De igual manera se prohíbe a los artesanos, menestrales, así maestros como oficiales o aprendices y a los jornaleros de todas clases que jueguen en los días y horas de trabajo, aunque sea a los juegos permitidos, si son ilícitos los juegos, incurrir en las penas citadas anteriormente, si son lícitos, se establecen otras sanciones, las cuales van aumentando dependiendo el grado de reincidencia. Estas sanciones son en principio pecuniarias, aunque si no se tienen suficientes bienes para pagar, la pena es de privación de libertad. Se consideran juegos permitidos los de naipes que llaman de comercio y los de pelota, trucos y billares y otros que no sean de suerte y azar y que no intervengan de envite.

En este tipo de juegos se permite apostar una determinada cantidad. Si se supera la cantidad permitida, al infractor se le aplicarán las mismas penas

establecidas para los juegos prohibidos⁶.

1.1.5 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La gran depresión del 29 es un claro ejemplo de la relación entre sociedad, economía y juego, por que fue entonces cuando, en Estados Unidos de América, hicieron su gran aparición y causaron furor las maquinas pinball. Un medio de evasión barato que cautivaba a los cientos de miles de obreros que habían parado en todo el país. Era el lanzamiento de una industria que hoy esta en manos de las principales compañías cinematográficas estadounidenses y que mueve el doble de dinero que la industria del cine y del disco juntas. Ciertamente es que hasta la década de los cincuenta los reyes del juego legal e ilegal hicieron y deshicieron a su antojo en un país con demasiados problemas internos⁷.

Así, cuando Robert Kennedy ocupaba el puesto de Fiscal General de Estados Unidos estimó en unos 7,000 millones de dólares los ingresos globales de su país en concepto de juego, en tanto que los expertos en la materia aseguraban públicamente una cifra más real y cercana a los 50,000 millones de dólares.

Por supuesto, el modelo americano no es el canon en el que se pueda medir toda la dinámica lúdica del resto de los países donde el juego está autorizado, por que las cifras no suelen ser similares. Por ejemplo en Estados Unidos se gasta tanto dinero como en Educación o Sanidad, mientras que en España se gasta una cantidad equivalente a casi la mitad de los presupuestos generales

⁶ RAMIS REBASSA, María de Lourdes, *Régimen Jurídico del Juego*, Marcial Pons, Jurídicas, S.A. Universitate de les Illes Balears, Madrid, 1992, pp. 30 y 31.

⁷ LOPEZ ONETO, Enrique y Juan Manuel Ortega. Op. cit., pp.14 y 15.

del Estado⁸.

Cabe destacar que desde 1939, en el Estado de Nevada se permitieron las actividades de Casinos, es el primer estado en el que se lleva a cabo dicha actividad actualmente cuenta con más de cuatrocientos casinos, siendo el Estado el que reporta grandes ganancias al practicarse dicha actividad; Por lo que respecta a Nueva Jersey existen en él doce casinos que operan desde mil novecientos setenta y seis, lo cual ha servido de resorte para impulsar su economía.

Ronald Reagan firmó en el otoño de 1988, el acta reglamentaria del juego de indios, estableciendo un marco regulador y de control de los juegos en las Tierras Indias, mismas que fueron llamadas reservaciones, en el cual se crean cuadros regulatorios en los que se indica la creación de la Comisión Nacional de Juegos de Indios en el Departamento del Interior de los Estados Unidos de América.

En Mississippi, se permite el funcionamiento de un casino en el que se permiten los Juegos de Indios, y 32 casinos en barco, aprovechando de esta manera los recursos naturales con que cuentan, lo que lo hace más atractivo para los turistas al poder gozar de un ambiente natural y practicar juegos de azar que le permiten su esparcimiento, reportando fuertes utilidades, entre otros Estados en los cuales se permite previa una adecuada reglamentación, el funcionamiento de juego de casinos, mismos que han generado recursos económicos para el Departamento del Tesoro superiores a mil cuatrocientos

⁸ Idem.

millones de dólares al año⁹.

1.1.6 CUBA

La actividad del juego de casinos en Cuba, tuvo fin al momento de triunfar la Revolución Socialista, en el gobierno del dictador Batista, “años cincuentas”, se había deteriorado parte de los valores morales, en virtud de que el marco regulatorio para la actividad de los casinos no se observaba adecuadamente, lo que generó el narcotráfico, consumo de alcohol y prostitución.

En algunos casinos no se les permitía la entrada a los ciudadanos cubanos, permitiendo la entrada solo a turistas estadounidenses, mismos que adquirirían propiedades en las zonas costeras, abusos que estimularon la simpatía por el triunfo de la Revolución cubana, buscando el apoyo de la clausura de casinos.

1.1.7 CANADÁ

El auge de los casinos en el país de Canadá surgió en el año de 1975, cuando el Procurador General de Alberta permitió a unos niños de un campamento de verano dirigir temporalmente un casino, con el objeto de reunir fondos para éste, el evento tuvo gran éxito y tan pronto cientos de caritativos benefactores pidieron al gobierno de la providencia permisos para operar casinos similares, actualmente diez Estados operan casinos y los Estados fronterizos con los Estados Unidos, han registrado un crecimiento impresionante. En el modelo

⁹ GARZA, Ramón Alberto, et al, “Los Tropiezos del Bingo”, México D.F., Julio 2001, Televisa Internacional, S.A., (número siete), p. 187.

Canadiense existe una intervención directa del poder estatal y municipal¹⁰.

1.1.8 ANTECEDENTES EN MÉXICO

El juego de pelota tenía un significado religioso, la aspiración máxima del hombre Azteca era provocar mágicamente, por medio de la ceremonia ritual, la prolongación del periodo presente de la vida humana sobre la tierra, obligando a las fuerzas naturales a seguir el proceso cíclico de las estaciones, el retorno de la vegetación, del nacimiento del sol. Inclusive la importancia religiosa del juego también se destaca por que las canchas en que tenía lugar formaban parte de los grandes centros ceremoniales.

Cuando Hernán Cortés hizo presentar el juego de pelota azteca en la corte de Carlos V en el año de 1528, el significado profundo del juego permaneció naturalmente oculto a los espectadores, sólo admiraron la fuerza de los jugadores sin sospechar que estaban presenciando una representación del curso del sol, encarnado en la pelota. Entre la cultura "Azteca", se cruzaban las apuestas de acuerdo con la categoría del apostador, en la apuesta iba de por medio desde una mazorca de maíz hasta grandes cantidades de oro, esclavos, vestidos, plumas. Era tan atractivo el juego de pelota, que algunos de los que apostaban quedaban en la ruina total, el sistema de pago en algunas culturas era al contado, si el perdedor no paga en el instante se convertía en esclavo del ganador, creando así una garantía en la obligación de pago, las apuestas se hacían antes y durante el juego, señalando lo que iban a apostar.

¹⁰ SANDOVAL DE ESCURTIA, Juan Martín, "Sobre los Modelos de Casinos", [En línea]. Disponible: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/invegana/polisoc/pdf/DPS/-155-04-04.pdf>. 16 de octubre de 2005.

La apuesta, se podía aumentar, en un momento dado pero esto era solo de palabra¹¹.

Los evangelizadores que llegaron a México poco después de la conquista advirtieron en el juego de pelota el significado religioso y los rituales que lo acompañaban y puesto que todo ello iba en contra de sus creencias religiosas, decidieron prohibir el citado juego de pelota y con ello sus rituales. El Santo Oficio tuvo una gran participación en el México Colonial, fue la encargada de perseguir a todos aquellos jugadores, bajo el argumento de que tal práctica resultaba ser del diablo, resultando que quienes llevaban a la practica dicha clase de juegos mantenían pacto con él, y eran llevados a juicio ante el Santo Oficio¹².

Con el transcurso de los años, los juegos de azar, tales como loterías, ruletas y otros, fueron reglamentados por primera vez, por Félix Bárcenas en 1909, y su fuerza económica provocó incluso fuertes conflictos políticos:

En julio de 1911, el jefe político Baltazar Anaya “se atrevió” a desobedecer una orden del entonces gobernador Abraham González, de cerrar los garitos, por lo que fue destituido, en su lugar, el gobernador colocó a Juan N. Medina, quien no solo hizo lo mismo, sino que sugirió aumentar los impuestos a los juegos para superar los ingresos de la ciudad, enojado, el gobernador González envió al general Pascual Orozco para acusarlo de malversación, fue arrestado y posteriormente llamado al orden por sus jefes militares en la capital del país,

¹¹ SCHEFLER, Liliana, Regina Reynoso, Victor Inzua C., *El Juego de Pelota Prehispánico*, segunda Edición, Premia la red de Jonos, 1986. pp. 25, 26, 36, 38.

¹² “Historia de los Juegos de Azar”, [En línea]. Disponible: <http://webes.Sinectis.Com.ar/mcagliani/hjuego.htm>. 13 de diciembre del 2003.

fue reemplazado por un “Consejo Consultivo” en el que figuraba Numa P. Escobar, y cuya primera acción fue decretar la reapertura de los garitos y cantinas cerrados semanas antes.

Incluso la comunidad china tuvo su propio casino, que le fue autorizado al representante Julio L. Wing en la sesión de cabildo del 6 de enero de 1915, durante la gestión de Melchor Herrera. Su importancia era tal que casi no había sesión del cabildo en la que no se tratara algún asunto relacionado con juegos, casinos, loterías, carreras de caballos, peleas de gallos y otros atractivos de suerte, sin que faltare las máquinas “Tragaperras”, cuya concesión exclusiva le fue otorgada al señor Luis Feutcheler, quien era a la sazón administrador del Rastro Municipal, las actas de las reuniones del Cabildo conservadas en los archivos municipales de Ciudad Juárez, dan constancia de que el tema de los juegos y loterías, predominaban régimen tras régimen.

Durante la gestión de J. Trinidad Romero (1919-1920), en que como la situación fiscal era precaria, en sesiones secretas (del Cabildo) se aprobó solicitar al gobierno del Estado la autorización para el establecimiento de juegos de cartas en los casinos de la ciudad, y que el municipio recibiera todos los impuestos que ello generara.

El 8 de marzo de 1921, la tirantez con el gobierno de Chihuahua se volvió más tensa al aprobarse una iniciativa de los regidores F. López G., Valentín Fuentes y Santiago Blancas, haciendo ver al gobierno que de las contribuciones y donativos que suministraban los diversos casinos nacionales y extranjeros donde se permitían juegos, se obtenía la cantidad de 25 mil pesos, que no era

la total que debía de percibirse, porque una buena parte de los desembolsos quedaba en manos de personas que recibían fuertes sumas de dinero como precio de su disimulo.

Durante la gestión de Francisco Rodríguez (1921-1922), se suscitó una situación difícil que casi costo la ruptura con el gobierno del estado, cuya Legislatura estaba a punto de emitir una ley para prohibir la venta y el consumo de licor.

Al alcalde Arturo N. Flores, nombrado por el Congreso en 1929, correspondió cumplir las primeras órdenes del presidente Emilio Portes Gil¹³, para el cierre de los casinos, pero apenas un año después, bajo una nueva presidencia, Álvaro Obregón¹⁴, volvía a abrirlos, bajo el pretexto de las necesidades económicas de la ciudad.

Presionado por una campaña periodística nacional, el gobernador del estado Rodrigo M. Quevedo ordenó en 1934 nuevamente la clausura de los juegos. Entre ellos estaba el Moulin Rouge, uno de los más fuertes. El declive de esa actividad era ya total. El 23 de diciembre de 1934, las agrupaciones obreras adheridas a la Confederación de Sindicatos del Norte enviaron un mensaje al Presidente de la Nación, en el que expresaban su preocupación por el cierre de las casas de juego.

Pero la preocupación de la posible clausura de las referidas casas de juego, no frenó la decisión oficial, por lo que comenzó el primero de diciembre de mil

¹³ Político mexicano (1891-1978), Presidente Interino de la Republica de 1928 a 1930.

¹⁴ General Político mexicano, nacido en el Estado de Sonora (1880-1928). Sucedió a carranza en la Presidencia de la Republica (1920-1924).

novecientos treinta y cuatro, un plan cuyo objetivo tenía el de eliminar todos aquellos lugares de juego, al considerarla que deterioraban la imagen del México moderno.

El día cinco de diciembre del mismo año, aparece editado en el encabezado del diario denominado El Universal, la noticia “Extraoficialmente fuimos enterados ayer en el sentido de que la clausura de los casinos denominados La Selva en el estado de Morelos y el Foreign Club en el estado de México, ésta decisión obedece a un programa que el Gobierno Federal se propone desarrollar en materia de represión de los juegos de azar en toda la República Mexicana en los términos prohibidos que establece la Constitución General de la República”, noticia que tuvo como sustento para que la Secretaria de Gobernación se diera a la tarea de clausurar definitivamente todos esos lugares.

En 1937 el entonces presidente de la República Lázaro Cárdenas¹⁵ expidió una Ley que prohibía los juegos de azar¹⁶, el cual tuvo como consecuencia el cierre de casinos y garitos, así mismo prohibía cualquier tipo de juego de azar a lo largo y ancho de nuestro país, decisión gubernamental que mediante el citado decreto ponía fin a medio siglo de auge en Ciudad Juárez, en uno de los primeros intentos por acabar con la fama de la “Babilonia del desierto”, que se había ganado a finales del siglo XIX.

En realidad la orden del presidente Lázaro Cárdenas, era sólo una respuesta

¹⁵ Político y general mexicano, nacido en Jiquilpan (1895-1970), Presidente de la Republica de 1934 a 1940. Reestructuro el país de acuerdo con la Constitución de 1917.

¹⁶ GEP Grupo de Estrategia Política, “Casinos los juegos vedados en México”, [en línea]. Disponible: http://www.gep.com.mx/s_seccion500/html/elemento.php. 29 de diciembre de 2005.

de su gobierno a las crecientes presiones contra ese tipo de negocios, una de las cuales fue el cierre de los puentes internacionales a El Paso a las 9 de la noche, luego de que, muchos comerciantes y profesionales, preocupados por la cantidad de dólares que se gastaban en suelo mexicano, se unieron a los reformistas que deseaban impedir que sus compatriotas bebieran licores y jugaran juegos de azar en Ciudad Juárez. Incluso un grupo de “protectores” de los comerciantes paseños, inició el proyecto de boletinar entre los otorgadores de crédito los nombres de “los jugadores tontos que van a Juárez”.

Se trató de una reacción un tanto tardía, por cuanto la actividad de los juegos iba ya en decadencia en nuestra ciudad, cuya época de oro iniciada con el mismo siglo, alcanzó su cumbre en los años de la Revolución, y fue alentada por varios de sus jefes, dadas las jugosas ganancias que eso les representaba¹⁷.

Durante la administración del entonces presidente de México Miguel Alemán¹⁸ mando a publicar en diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, la denominada Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual hasta el momento se encuentra vigente.

La referida Ley Federal de Juegos y Sorteos, consta de diecisiete artículos, así como de cinco transitorios en los que se establecen los juegos prohibidos y los

¹⁷ “Juárez en la Historia”, [En Línea]. Disponible: utminers.utep.edu/beperez/Azarez.htm cached. 9 de julio de 2004.

¹⁸ Abogado y Político Mexicano (1900-1983), Presidente de la República de 1946 a 1952, no se debe de olvidar que su antecesor Manuel Ávila Camacho, militar y Político Mexicano (1897-1955), Presidente de la República en el periodo 1940 a 1946, en plena Segunda Guerra mundial promulgó la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas.

juegos permitidos, además determina las sanciones correspondientes y designa a la Secretaria de Gobernación como el órgano encargado de observar la ley en comento.

SEGUNDA PARTE
NOCIONES DE JUEGO Y APUESTA

SEGUNDA PARTE

NOCIONES DE JUEGO Y APUESTA

2.2.1 CONCEPTO DE JUEGO

El tráfico o desplazamiento de bienes hace que el juego sea una actividad relevante para el derecho, pero no es la única razón, ya que como veremos, serán las consideraciones sociales de dicha actividad, a través de la historia, las que marquen la pauta a la hora de regular por el derecho el juego y las consecuencias que de él puedan derivarse.

Para el derecho Civil, el juego se considera un contrato aleatorio¹, en virtud del cual él que pierde se obliga a dar una cierta cantidad a otro en pago del riesgo sufrido por éste hasta el momento de cumplirse la condición que determina la pérdida o la ganancia.

Los contratos aleatorios el juego, la apuesta y la suerte ofrecen dificultad en cuanto a su ubicación sistemática, según el carácter de la función económico social que cumplen.

El derecho administrativo, es la rama del ordenamiento jurídico que actualmente ha regulado el juego, lo que hace adecuado seguir la evolución histórica de la relación juego-derecho y las vicisitudes, que ésta ha sufrido a través del tiempo, todo ello para entender la regulación actual.

¹ Definición Según el artículo 1838 del Código Civil Federal; El Contrato aleatorio, es un convenio recíproco cuyos efectos, en cuanto a las pérdida y beneficios, ya sea para todas las partes o para una o varias de ellas depende de un suceso incierto tal es el Juego y apuesta regulada.

Los juegos lícitos y juegos ilícitos, permitidos y no permitidos. Esta clasificación ya la encontramos en las leyes de Grecia y Roma. Para estos pueblos el juego como contrato aleatorio era indigno de los buenos ciudadanos; se perseguía a quienes lo practicaban y se prohibía que, de acuerdo con sus leyes, se pudiese reclamar ante los Tribunales las deudas contraídas mediante el juego.

En el Digesto ², aparece la prohibición de jugar con dinero excepto si alguno compite a tirar la lanza o el dardo o a correr, saltar, luchar o pelear y se hace como deporte. En los deportes, las leyes Ticia, Publicia y Cornelia consideran lícito hacer apuestas, pero no es lícito en otros juegos de azar en los que no se hace el certamen como deporte. Las leyes romanas incitan y premian a la juventud para que practiquen los juegos que desarrollan la fuerza física y les permiten, en estos juegos apostar cantidades de dinero, prohibiéndolo y persiguiéndolo en cambio en los restos de los juegos de azar.

Los emperadores Calígula y Claudio tenían una verdadera pasión por el juego, al extremo de que si perdían mataban a algunos caballeros romanos, confiscando sus bienes para pagar las deudas. El Código de Justiniano ordenaba que los bienes secuestrados a los jugadores se destinaran a obra pública.

Decía también Justiniano que la acción para repetir, por pagos en el juego no quedaba sujeta a la prescripción de 30 años, como las demás acciones para repetir, sino que a ésta la podían ejercitar el perdedor del juego y, en su caso, los herederos por 50 años.

² Digesto, del latín *digestus*, distribuido ordenado, colección de las decisiones del Derecho Romano.

El Derecho romano tendía a que el contrato de juego fuera ineficaz; pues como es de señalarse, era dable imponer fuertes sanciones a los jugadores. A los dueños o emprendedores de los juegos de azar, los magistrados no les concedían acción reivindicatoria³ por insultos, malos tratos, o robos de los que fueren víctimas durante los juegos realizados en su casa. Si el perdedor no la ejercitaba por la cantidad perdida y ya satisfecha, los oficiales municipales podían reclamar.

Los romanos en sus leyes ya distinguen la apuesta en principio lícita y obligatoria en los juegos, de las realizadas en los demás juegos de azar, las cuales se sancionaban de diversas formas, es así que las leyes en materia de juego, ya para los romanos estaban dictadas con unas valoraciones morales, sociales y económicas y no se castigaba al contrato en sí mismo, sino todas las alteraciones del orden establecido que los juegos representaban. Se persigue más a los promotores o dueños de casas de juegos que a los propios jugadores, ya que los primeros se les deja sin acción penal aunque recibieran malos tratos, golpes o robos, reflejando ello una clara protección patrimonial, la fijación de unas penas o sanciones y una tendencia a no dar acción alguna a las actuaciones que derivaran del juego. A su vez la glosa va a recoger la doctrina canónica respecto de los juegos, y en este sentido, se considera como únicamente permitidos por el Derecho Canónico, especialmente a los laicos, ciertos juegos de habilidades o destreza siempre y cuando se realicen en determinadas circunstancias⁴.

³ Acción Reivindicatoria, Que sirve para reivindicar, del latín res, rei, cosa, interés, hacienda, y vindicare, reclamar. Reclamar o recuperar lo que por razón de dominio u otro motivo le pertenece.

⁴ ECHEVARRIA DE RADA, Teresa, *Los Contratos de Juegos y Apuesta*, Jose Maria Bosch , Barcelona, 1996, pp. 30, 31, 37.

a) Las Partidas

En Las Partidas se recogen los principios expuestos en el Derecho Romano sobre la materia del juego, la cual no es directa, excepto para los clérigos. En estas disposiciones, y con el precedente Justiniano, no sólo se les prohíbe jugar sino también lidiar toros y otras bestias bravas o ver como lo hacen los demás, tener trato con tahúres y, si desobedecieren después de amonestados, tendrán que ser vedados de su oficio por tres años. En la doctrina de los concilios también aparecen estas prohibiciones, donde se aumentan los castigos y excomulgan a los clérigos que jugaran.

La influencia del cristianismo y de la iglesia tuvo una gran importancia por la gran presión que se ejerció sobre los pueblos cristianizados, más que por los castigos que imponían a los clérigos jugadores. Aumentó la persecución de todo tipo de juegos, incluidos los Olímpicos⁵. Estos juegos con el cristianismo sufren un gran desprecio y arrinconamiento que duró hasta el siglo XVIII.

En Las Partidas, se reconoce que las prohibiciones tan severas, en materia de juego y caza, para los clérigos son necesarias por que estos hombres deben dar ejemplo. En estos tiempos, según la opinión de diversos autores, el vicio del juego causaba verdaderos estragos y la represión que se ejercía sobre él no era en absoluto efectiva⁶.

⁵ Los Juegos Olímpicos se celebraban en honor de Zeus y trascendieron su carácter local llegando a constituirse en la más grande manifestación de culto para toda la población helénica. La competición no incluía únicamente pruebas atléticas y de lucha, también se disputaban las glorias del triunfo los poetas y los oradores y, de hecho, los juegos eran un magnifico aglutinante entre los diversos grupos que iban a Elidia (Olimpia) a tomar parte.

⁶ RAMIS REBASSA, Maria de Lourdes, Op. Cit., pp. 23 y 24.

b) *El Ordenamiento de las Tafurerías*

La forma de prohibición indirecta, no explícita del juego, la encontramos de una manera mucho más desarrollada en el Ordenamiento denominado de las Tafurerías, obra atribuida al Mestre Roldan, que fue promulgada en el año de 1314 por el Rey Alfonso X, en dicho ordenamiento se regularon los juegos por que, ningún pleito de dados ni de tafurerías eran escritos en los libros de los derechos ni de los Fueros, y también porque los alcaldes no los conocían ni los juzgaban.

Con dicha regulación, se intentó que acabaran las muertes y las peleas provocadas por el juego. Estas Tafurerías eran casas destinadas al juego, arrendadas por cuenta de la ciudad o lugar que tuviera el privilegio de tenerlas⁷.

El rey es el principal dueño de las casas de juego, juntamente con las ciudades autorizadas para ello. La Ley XXXVIII contempla como se deben realizar estos arrendamientos: por medio de cartas que imponían las condiciones para estos arriendos, pero existía la posibilidad de explotarla directamente.

Se establece también en este Ordenamiento que los alcaldes deben juzgar todos los pleitos ocurridos en las Tafurerías y aplicar las penas que, según el delito que sea, se deba imponer a los tahúres. Las penas se extienden, además, a los que juegan fuera de las Tafurerías, a no ser que las cosas que estén en juego sean comidas o bebida, en estos casos están libres de penas.

⁷ ECHEVARRIA DE RADA, Teresa, Op. Cit., pp. 46, 47.

En el ordenamiento se regulan cuáles son los juegos de dados que están permitidos, de tabla, seis y as, de cuatro y de tres y de cinco y de dos, como deben jugarse y lo que puede apostar cada jugador según el tipo de juego que este realizando. Las apuestas se deben hacer con dinero, salvo que se haya hecho una advertencia previa, es decir, que existiera previo convenio. Se castigaba, en la Ley primera, a los que blasfemaban, hacían trampas, rompían tableros con penas severas.

Las Leyes X y XII del Título XVI, consignan que los hombres que realizaren juegos con engaños, ejemplo los dados falsos o en otras maneras semejantes, eran sancionados con penas de escarmientos, para ello era necesario tomar en consideración, el hombre que realizo el engaño, y el que lo recibió, cual fue el engaño, en que tiempo fue hecho; así como su participación en el engaño, ya sea como engañador, el que ayuda o de encubridor⁸.

Para los clérigos, la Ley XXV establece que, sí un clérigo juega o infringe lo que dice el Ordenamiento o dijere o dejase o hiciese alguna cosa de las que expresamente prohíbe la Iglesia, no podrá ser juzgado por ésta, sino que deberá ser juzgado por el juicio que pasan los otros tahúres, pierden su fuero.

Por último se dice que el periodo de vida respecto del Ordenamiento de las Tafurerías fue verdaderamente muy corto, éste era el primer ordenamiento que sin prohibir el juego, utiliza dicha actividad como una renta para la Corona.

c) Nueva y Novísima Recopilación

⁸ LOPEZ, Gregorio, *Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio*, Tomo IV, Librería de Rosa Bouret y Cia, 1851, pp. 610, 611.

En la Nueva Recopilación, encontramos una Ley mediante la cual se prohibió a los militares el juego de dados y tablas durante la guerra y en actual servicio y a los vasallos durante el tiempo que durase la guerra. Se les podía imponer una multa de seiscientos maravedís⁹, que debían pagar al alguacil y, en su defecto, treinta días de cadena además de la restitución de lo ganado. En la Novísima Recopilación, se hace sólo referencia a la ley citada anteriormente en el título XXIII, que trata de los juegos prohibidos.

De las leyes antes mencionadas las mas interesantes para nuestro fin es el Ordenamiento de las Tafurerías, ya que en ella encontramos la idea de regular el juego en vez de prohibirlo debido a la ineficiencia de las prohibiciones, con la regulación se obtienen unos beneficios para la Corona y para la Ciudad que obtenía el privilegio de una Tafurería.

Encontramos también, en las cartas de arrendamiento un remoto antecedente de las autorizaciones actuales para la instalación de casas de juego, vemos por lo tanto que la relación juego derecho se ha basado desde siempre en el binomio prohibición reglamentación.

Los bandos de Prohibición surtieron poco efecto, por ellos Carlos III¹⁰, creó en 1769 la Lotería Nacional a fin de combatirla, pero sin dejar de destacar la importancia de los juegos de azar, y a su vez, aumentar el erario de la Corona.

2.2.2 CONCEPTO DE APUESTA

⁹ Monedas españolas que han tenido según las épocas, diversos nombres y valores.

¹⁰ Carlos III; Rey de España (1716-1788), quinto hijo de Felipe V, se le deben muchas y útiles reformas.

Es la acción y efecto de apostar o hacer un pacto, jurídicamente la apuesta es un contrato¹¹, por el cual dos personas que tienen concepto distinto de un suceso futuro y determinado, se comprometen a entregarse una a otra cierta cantidad según que se realice o no dicho suceso.

De entre sus características se tiene que es un contrato: principal por que no tiene un fin dependiente de otro contrato; bilateral, por que hay derechos y obligaciones recíprocas y predeterminadas para ambas partes; aleatorio porque los resultados, no sólo se desconocen en el momento de la celebración, sino que dependen del acaso ó de la destreza; y consensual, por que se perfeccionan por el solo consentimiento de las partes.

La apuesta, lo mismo que el juego, no debe de ser rechazada como honesto pasatiempo; pero considerarla como medio de adquirir riquezas, debe rechazarse en absoluto, pues estas se alcanza por el trabajo lícito, de acuerdo con la moral, no excitando las pasiones, ni por medio del vicio, comprendiéndolo así los códigos antiguos y modernos; pero últimamente, una libertad excesiva en las apuestas celebradas con motivo de los partidos de pelota y de las carreras de caballos, ha dado lugar a grandes abusos, los cuales han originado que un país tan amante de la libertad individual como los Estados Unidos las prohibiera en las mencionadas carreras.

2.2.3 DISTINCIÓN ENTRE EL JUEGO Y LA APUESTA

¹¹ Debe definirse al Contrato, un convenio por la cual las dos partes recíprocamente, o sólo una de las dos, prometen y se obligan para con la otra a darle alguna cosa, y a hacer o no hacer tal cosa, entendiéndose como convenio o un pacto el consentimiento de dos o más personas, para formar entre ellas algún compromiso, o para resolver uno existente, o para modificarlo: la especie de convenio que tiene por objeto formar algún compromiso, es el que se llama contrato.

El vocablo “juego”, deriva del latín “iocus” (broma, distracción), que expresa la idea de satisfacción o deleite, si bien es la palabra “ludus” (diversión, pasatiempo), que acentúa el sentido de actividad fácil o que no requiere esfuerzo, es la que mejor traduce el término castellano “juego”. En cambio, la palabra “apuesta” proviene del verbo latino “opponere” (o adponere), que significa colocar, poner con inmediatividad a algo.

La Real Academia de la Lengua Española acepta dos sentidos principales de la palabra juego: 1. acción y efecto de jugar, y 2. ejercicio recreativo sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde. El primer sentido, que es más amplio, nos remite al término jugar, que, a su vez, cuenta con varios significados, de los que en este caso se hace mención a los siguientes: 3. “Entretenerse , divertirse tomando parte en uno de los juegos sometidos a reglas, medie o no en él interés”, 4. Tomar parte en uno de los juegos sometidos a reglas, no para divertirse, sino por vicio o con el sólo fin de ganar dinero¹².

La Real Academia también acepta dos definiciones de la palabra “apuesta”: 1. acción y efecto de apostar, 2. cosa que se apuesta. Del término “apostar” se recogen, entre otros, los siguientes sentidos 1. pactar entre sí los que disputan que aquél que estuviere equivocado o no tuviere razón, perderá la cantidad de dinero que se determine o cualquier otra cosa, 2. Arriesgar cierta cantidad de dinero en la creencia de que tendrá tal o cual resultado¹³.

El Código Civil Federal que actualmente nos rige, sitúa a los contratos de juego

¹² “Juego”, Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª edic., Madrid, 1992, p. 854 y 855.

¹³ Op, cit., pp. 120 y 123.

y apuesta en la categoría de los aleatorios o de suerte, éstos se encuentran regulados en el Título Décimo Segundo, Capítulo I artículos 2764 al 2773, del ordenamiento antes referido, sin que éste nos ofrezca una definición expresa de ambos contratos en comento, sometiendo a un determinado régimen jurídico las consecuencias patrimoniales que por dichas actividades resultare.

La doctrina tradicional se ha esforzado en formular un concepto de estas figuras contractuales, Ramón Sánchez, define al contrato de juego como un contrato principal, consensual, bilateral, oneroso y aleatorio por el cual se convienen dos o varias personas en que paguen, las que pierdan, cierta cosa a las que ganen¹⁴.

Clemente de Diego define apuesta como un contrato principal, bilateral, aleatorio, y consensual, por el que dos personas que tienen concepto distinto de un suceso pasado o futuro y determinado, se comprometen a entregar una cantidad a otra, según se realice a no dicho suceso¹⁵.

Para, Ruggiero, el juego es el convenio por virtud del cual, dos a mas personas hacen sendas apuestas, con el compromiso de perderla a favor de la que venza en el juego, ya consista en una actividad que desenvuelven las partes mismas, o bien en la realización de un suceso¹⁶.

Para algunos autores en el contrato de juego los contratantes forman parte del

¹⁴ GUTIERREZ FERNANDEZ, B., *Tratado de las Obligaciones*, Códigos o Estudios Fundamentales sobre el Derecho Civil Español, Tomo IV, primera edición, Valladolid, 1988, p. 814.

¹⁵ *Instituciones de Derecho Civil Español*, tomo II, p. 340

¹⁶ SÁNCHEZ MEDEL, Ramón, *De Los Contratos Civiles*, Porrúa, México, 1986. p.608.

mismo, por ejemplo en las carreras ambos son corredores y en la apuesta el carácter de ganador depende de un acontecimiento incierto, elemento extraño a los contratantes.

Planiol define al juego y la apuesta como contratos muy vecinos uno de otro, por los cuales las dos personas se prometen recíprocamente, bajo una condición semejante, una suma determinada o una cosa en especie, de tal manera que sólo una de ellas será finalmente acreedora una de otra, por caducar su propia promesa, a quien corresponde la suma es el que gana; el otro es quien pierde. El número de los jugadores puede elevarse.

El juego difiere de la apuesta en que la condición que debe cumplirse para ganar el juego, es un hecho que deben realizar las partes, en tanto que la ganancia en la apuesta depende de la simple verificación de un hecho ya realizado o futuro, pero que, en este último caso, no debe ser obra de las partes.

Respecto al juego resulta necesario una subdistinción; si el hecho que debe realizarse es obra de la habilidad particular de las partes, hay juego de destreza; sino depende de su mayor o menor habilidad, hay juego de azar, pero pocos juegos son exclusivamente de destreza o de azar; en general, la ganancia depende a la vez de la destreza del jugar y de las circunstancias.¹⁷

2.2.4 CLASIFICACIÓN DE JUEGO Y APUESTA

¹⁷ PLANIOL Marcel y Ripert Georges, *Derecho Civil*. Primera Edición, Tomo 8, Harla, México 1999. (Biblioteca Clásicos del Derecho), p. 1066.

Los contratos de juego y apuesta son principales, porque su existencia y validez no dependen de otro contrato; bilaterales, por que ambas partes se obligan a realizar una prestación, dependiendo del resultado del evento el que sea una u otra quien en definitiva cumpla, en las obligaciones hay reciprocidad; oneroso, los provechos son para ambas partes; aleatorio, el carácter de ganancioso o perdedoso no se sabe en el momento de contratar; con libertad de formalidades, ya que la ley no exige formalidad alguna, por lo tanto se puede realizar de manera verbal, en escrito privado o en escritura pública.

2.2.5 ELEMENTOS DE EXISTENCIA

En los contratos de juego y apuesta los elementos de existencia son el consentimiento y el objeto:

Consentimiento, acuerdo de voluntades sobre la creación de obligaciones de dar. Objeto, el objeto material puede consistir en un hecho, una abstracción o una cosa. Si se trata de hechos, éstos deben ser física y jurídicamente posibles; si son cosas deben estar en el comercio, existir en la naturaleza y ser determinadas o determinables en cuanto a su especie y calidad¹⁸. Pueden igualmente ser objeto del contrato de juego y apuesta las cosas futuras, ya que estas pueden llegar a tener existencia real¹⁹.

2.2.6 ELEMENTOS DE VALIDEZ

¹⁸ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Contratos Civiles*, Tercera edición, Porrúa, México, 1995, p. 320

¹⁹ ECHEVARRIA DE RADA Teresa, Op. cit. P.120.

Capacidad. Para contratar se debe tener la capacidad general, los menores y demás personas señaladas en el artículo 450 del Código Civil Federal vigente, no pueden participar en los juegos. Esta incapacidad se extiende a no permitirles la entrada a los lugares donde éstos se realicen. En relación a la ausencia de vicios del consentimiento. El contrato puede ser invalidado por error, dolo o mala fe²⁰.

Por lo que concierne a la licitud en el objeto, motivo o fin lícitos. Son lícitos los juegos permitidos por la ley. Por su parte la Ley Federal de Juegos y Sorteos establece en su artículo 2 fracción I y II, que solo podrán permitirse, el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes; los sorteos. Los juegos no señalados en la citada Ley Federal de Juegos y Sorteos se considerarán como prohibidos.

Asimismo, los artículos 3, 12 y 13 de la diversa ley en comento dispone que los juegos considerados prohibidos, pueden realizarse previo permiso de la Secretaría de Gobernación. A falta esta autorización, se impondrá prisión de tres meses y multa de quinientos a diez mil pesos, y destitución de empleo en su caso. También serán sancionadas las personas que alquilan los locales a los jugadores y espectadores.

2.2.7 FORMALISMOS

²⁰ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, Op. cit., p.321.

Para la validez de los contratos en estudio no se establecen formalismos especiales, por lo que puede contratarse verbalmente, por simple escrito o en escritura.

2.2.8 OBLIGACIONES DE LOS CONTRATANTES

El juego y la apuesta como ya se ha referido son aquellos que tienen lugar entre dos o más jugadores o apostantes ocasionales, quienes se obligan de manera recíproca a ejecutar determinada prestación a favor de aquella parte que gane o cuya afirmación resulte exacta, de tal forma que la posición jurídica de las personas que celebran el contrato quedará determinada una vez producido el acontecimiento incierto de que se trate. De tal manera que nuestro Código Civil Federal en sus artículos 2764 al 2773 establece las obligaciones recíprocas que derivan del contrato de juego y apuesta, siendo estos:

Observar las reglas del juego, de lo contrario el perdedor no está obligado a pagar y sí el ganador ya hubiese cobrado, habría un enriquecimiento ilegítimo; El perdedor debe pagar al ganador lo apostado o jugado, debiendo atender lo siguiente: lo pagado en juego prohibido el perdedor tiene el derecho de recuperarlo, reclamando el cincuenta por ciento de lo pagado, el otro cincuenta por ciento se entregara a la beneficencia pública²¹.

En dicho contexto, lo expresado en los incisos anteriores podrá aplicarse por

²¹ Beneficencia, del latín beneficiere hacer el bien, o del vocablo latino beneficiencia, que significa “virtud de hacer el bien”; actividad humanitaria y altruista del Estado que tiene por objeto socorrer a las personas que se encuentran en estado de necesidad. En Grecia los ingresos sobre juegos en parte se dedicaron entre otros al financiamiento para el socorro a los mutilados de guerra y a los inválidos por el trabajo.

analogía a las apuestas prohibidas; El perdedor en un juego o apuesta que no estén prohibidos contraerá obligaciones civiles, cuando la pérdida no exceda de la vigésima parte de su fortuna, dicha obligación prescribirá²² en treinta días; La deuda de juego o apuesta prohibidos no puede compensarse²³, ni ser convertida por novación²⁴ en una obligación civilmente eficaz.

Sí la deuda quedó documentada en título de crédito que lo adquiere en tercero de buena fe. El perdedor debe pagarlo y podrá repetir en contra del ganador, pero sólo tendrá al derecho al 50% por ser un juego prohibido.

En el caso de que varios propietarios de cosa indivisa hicieran uso del derecho del tanto, será preferido al que represente la mayor parte, y siendo iguales, el designado por la suerte, salvo convenio contrario.

Por último, lo que se refiere a las loterías se rigen por sus leyes especiales, y las rifas por los reglamentos de policía.

²² La prescripción es una institución jurídica que en derecho civil extingue la obligación por el transcurso de cierto tiempo, durante el cual el acreedor se abstiene de exigir al deudor el cumplimiento de la obligación.

²³ La compensación es en general la extinción de dos obligaciones recíprocas, hasta el límite de la menor cuantía.

²⁴ El artículo 2213 del Código Civil Federal dispone que hay novación de contrato, cuando las partes en el interesadas lo alteran substancialmente substituyendo una obligación nueva a la antigua.

TERCERA PARTE
MARCO JURÍDICO

TERCERA PARTE

MARCO JURÍDICO

3.3.1 TRATAMIENTO LEGAL DEL JUEGO PROHIBIDO Y JUEGO PERMITIDO

De nuestros ordenamientos jurídicos vigentes, los cuales haré mención en líneas subsecuentes, observaremos el tratamiento legal que se imprime al juego prohibido y juego permitido, de conformidad a sus respectivos ámbitos de aplicación, podremos advertir normas importantes sobre la prohibición del juego de azar, y por ende la prohibición del funcionamiento de casinos, así como instrumentos jurídicos que permiten el cruce de juegos de apuesta, encaminados a actividades humanitarias y altruista del estado.

A nivel doctrinal, la consideración “de juegos prohibidos” hace referencia, en general, a los conceptuados como de suerte, envite¹ o azar, es decir, aquellos cuyos resultados no son dependientes de la habilidad o destreza de los intervinientes, sino esencialmente del ocaso o de la suerte. De tal suerte que la noción “de juego prohibido” viene conformada por la concurrencia de dos elementos: uno, objetivo, el juego ha de ser de suerte o azar, donde la pericia y la habilidad de los jugadores desempeña nulo o bien escaso papel, y otro, subjetivo, reflejado en el interés patrimonial de los jugadores, es decir, en un abierto y claro ánimo de lucro².

¹ Envite, Apuesta que se hace en ciertos juegos.

² “Juegos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Sexta edición, Porrúa, México, 1993, p.1842.

3.3.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción X, consigna que el Congreso tiene la facultad entre otras, la de legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos³.

3.3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina: a la Secretaría de Gobernación corresponde el derecho de: fracción XXII, Regular, autorizar, y vigilar el juego, las apuestas, loterías y rifas en términos de las leyes relativas, es decir que corresponde a dicha institución autorizar las actividades de juego y apuesta permitidas por la ley.

3.3.4 CÓDIGO CIVIL FEDERAL

En el título duodécimo, de los contratos aleatorios, capítulo primero, del juego y la apuesta establece; La Ley no concede acción para reclamar lo que se ha ganado en juego prohibido. El Código Penal señalara cuales son los juegos prohibidos, lo anterior con fundamento en lo establecido por el artículo 2764 del Código Civil Federal⁴.

³ El Congreso General, se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, quienes podrán presentar indistintamente iniciativas de ley sobre juegos con apuestas y sorteos, para su discusión y votación.

⁴ El Título Decimocuarto, Delitos contra la Economía Pública, en el Capítulo III, denominado Juegos Prohibidos, del Código Penal Federal, artículos 257, 258 y 259 actualmente se encuentran derogados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día catorce de enero de mil novecientos ochenta y cinco. Sin embargo, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, establece en sus artículos 1 y 2, que quedan prohibidos en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuesta y

El artículo 2765, establece que él que pague voluntariamente una deuda procedente del juego prohibido, o sus herederos, tienen derecho de reclamar la devolución del cincuenta por ciento de lo que se pagó, el otro cincuenta por ciento no quedará en poder del ganancioso, sino que se entregará a la Beneficencia Pública. Es decir que con base al artículo 2766, lo anteriormente expresado se aplicará a las apuestas que deban tenerse como prohibidas porque tengan analogía con los juegos prohibidos, teniendo la posibilidad legal de recuperar la mitad de lo apostado.

El que pierda en un juego o apuesta que no estén prohibidos queda obligado civilmente, con tal que la pérdida no exceda de la vigésima parte de su fortuna, siendo así que el derecho para exigir la deuda de juego en comento prescribirá⁵ en treinta días, artículo 2767.

Conforme lo establecido por el artículo 2768, la deuda de juego o de apuesta prohibidos no puede compensarse, ni ser convertidas por novación⁶ en una obligación civilmente eficaz, sin embargo el artículo 2769, reza que el que hubiere firmado una obligación que tenga como causa una deuda de juego o de apuesta prohibidos, conserva aunque se atribuya a la obligación una causa civilmente eficaz, la excepción a la primera hipótesis se puede probar por todos los medios la causa real de la obligación.

sólo podrán permitirse el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes, así como los sorteos, quedando los juegos no señalados como prohibidos.

⁵ Los artículos 1135 y 1136 del Código Civil Federal, definen la prescripción negativa como un medio de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo sin que sea exigido su cumplimiento bajo las condiciones establecidas por la Ley.

⁶ Novación (Del latín novatio-onis, de novare: hacer de nuevo renovar). El artículo 2213 del Código Civil Federal, lo define como la alteración substancial substituyendo una obligación nueva a la antigua dentro del contrato de novación. Sucede fundamentalmente por el cambio de objeto en la obligación, de la causa que ha dado origen a la misma de la substitución de alguno de los elementos personales (acreedor deudor).

Por otra parte el artículo 2770, ordena que si una obligación de juego o de apuesta prohibidos se le hubiere dado la forma de título a la orden o al portador, el suscriptor debe pagarla al portador de buena fe, pero tendrá el derecho que le concede el artículo 2765.

El artículo 2771, erige que cuando las personas se sirvieren del medio de la suerte, no como apuesta o juego, sino para dividir cosas comunes o terminar cuestiones, producirá, en el primer caso, los efectos de una participación legítima, y en el segundo, los de una transacción⁷.

En el caso de las loterías o rifas, cuando se permitan, serán regidas, las primeras por las leyes especiales que las autoricen⁸, y las segundas, por los reglamentos de policía artículo 2772, por último, el artículo 2773, estatuye que el contrato celebrado entre los compradores de billetes y las loterías autorizadas en el país extranjero, no será válido en el Distrito Federal, a menos que la venta de esos billetes haya sido permitida por las autoridades correspondientes. Es así que de nuestro Código Civil Federal, se desprende la improcedencia de hacer valer acción alguna para reclamar lo ganado en un juego prohibido, reconociendo la validez jurídica de los juegos y apuestas permitidos, señalando para este caso a la acción civil un plazo de prescripción de treinta días.

⁷ El artículo 2944 del Código Civil define la transacción como el contrato por el cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente o previenen una futura. La transacción equivale a cosa juzgada.

⁸ Ley Federal de Juegos y Sorteos, Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Reglamento de Concurso Progol de Pronósticos para la Asistencia Pública, Reglamento del Concurso Chispazo de Pronósticos para la Asistencia Pública, Reglamento del Sorteo Tris de Números de Pronósticos para la Asistencia Pública, Reglamento del Sorteo Melate-Revancha de Pronósticos para la Asistencia Pública.

3.3.5 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

El artículo 49, numeral 11, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el financiamiento que no provenga del erario público tendrá entre otras la siguiente modalidad, inciso c), el auto financiamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, así como cualquier otra similar que realice para allegarse fondos, las que están sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza para efectos de este Código.

El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.

De lo establecido por el diverso artículo 49, numeral 11, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, podemos advertir claramente la prohibición del funcionamiento de casinos en nuestro país, al permitir que los partidos políticos obtengan ingresos que provengan exclusivamente de los juegos y sorteos permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente nos rige, prohibiendo así que el autofinanciamiento de los partidos políticos en comento se obtenga de ingresos producto de la practica de juegos de azar que se encuentren prohibidos. Es decir que los partidos políticos se allegaran de recursos económicos, a través del cruce de juegos permitidos.

3.3.6 LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

La fracción X del artículo 73 Constitucional, reformada según Decreto de veintisiete de diciembre de 1947, publicado en el Diario Oficial de fecha veintinueve del mismo mes y año, incorpora como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en toda la República sobre Juegos y Sorteos, lo que se traduce en una facultad cuartada a los estados de nuestro país, el decreto de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, fue expedido por el entonces Presidente Constitucional de México, Licenciado Miguel Alemán Valdés, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de 1947, previamente aprobada sin discusión en el Congreso de la Unión por estimarla urgente y de obvia resolución, resolviéndola sin debate en lo general ni en lo particular, entrando en vigor cinco días después de su publicación en el órgano oficial, teniendo dicha ley el carácter federal.

Ahora bien, los artículos 1 y 2, erigen que quedan prohibidos en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuesta; sólo podrán permitirse el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes, los sorteos. Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos. Por su parte el artículo 3, establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos con excepción de el de la Lotería Nacional regida por su propio ley. Asimismo, el artículo 4, determina que no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa en la que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos.

Los artículos 12 y 13, estatuyen las penas a que se harán acreedores quienes contravengan las disposiciones de la Ley en comento, siendo los Tribunales Federales los competentes para aplicar las penas antes citadas, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16, y las infracciones que a la presente Ley no constituyan delitos a sus reglamentos o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación serán sancionadas por la misma Secretaría, en términos del diverso artículo 17.

3.3.7 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS

Como parte medular del reglamento en comento, señala que tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, así como del sorteo en todas sus modalidades con excepción de los sorteos que celebre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Determinando que dichas actividades son de competencia del ámbito federal.

El reglamento en estudio precisa que corresponde a la Secretaría de Gobernación la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y del citado reglamento. Las actividades relativas a juegos con apuestas y sorteos que no estén expresamente contempladas en citados ordenamientos serán resueltas en cada caso por la Secretaría de Gobernación, conforme a lo dispuesto por ambos ordenamientos y demás disposiciones aplicables.

De igual forma el reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en análisis habla de una serie de conceptos, y define entre otros, el concepto de establecimiento como el lugar abierto o cerrado en el que se llevan acabo juegos con apuestas o sorteos con permiso vigente, otorgado por la Secretaría en los términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y el reglamento en comento; y al Juego con apuesta, como los juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en los referidos ordenamientos, autorizados por la Secretaría de Gobernación.

También hace referencia de un Órgano Técnico de Consulta, integrado por asociaciones civiles legalmente constituidas, que por su especialización y experiencia en materia de hipódromos, galgodrómicos, frontones o carreras de caballos en escenarios temporales, son consultados por la Secretaría para el otorgamiento de los permisos correspondientes a su especialidad. Dichos órganos técnicos de consulta deberán registrarse ante la Secretaría de Gobernación de conformidad con los criterios y normas de carácter general emitidos por la misma.

Por otro lado expresa que los locales abiertos o cerrados, en que se lleven acabo juegos que se encuentren expresamente prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el reglamento en estudio, o bien, sorteos o juegos con apuestas que carezcan del permiso correspondiente, serán inmediatamente clausurados por la Secretaría de Gobernación en términos del artículo 8 de la citada Ley Federal de Juegos y Sorteos, sin perjuicio de la imposición de las sanciones previstas en las disposiciones aplicables.

Además crea el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos con objeto de coadyuvar con la dirección en el cumplimiento de las Políticas Públicas de Transparencia y Rendición de Cuentas conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el reglamento en análisis; el cual tendrá entre otras las siguientes facultades: emitir, en su caso, opinión a la dirección respecto de la expedición de los permisos en materia de juegos con apuestas y sorteos; realizar los estudios, investigaciones y análisis que estime necesarios sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, el cual estará integrado entre otros por los siguientes miembros e invitados el Subsecretario de Gobierno, presidiendo este último el referido Consejo Consultivo, y con el carácter de suplente el titular de la Unidad de Gobierno, y como invitados tres miembros de la Sociedad Civil. Ahora bien, las decisiones del citado Consejo Consultivo se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

El reglamento en estudio además expresa que la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos tiene a su cargo la atención, trámite y despacho de los Asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento del referido Reglamento y de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; expedición de permisos, supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones consignados en estos; el desahogo de las quejas, reclamaciones y procedimientos administrativos provenientes de los juegos con apuestas y sorteos; imponer sanciones por infracciones de ambos ordenamientos. Además, la citada Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos integrará y mantendrá actualizada una base de datos sobre juegos con apuestas y sorteos.

Por otro lado, el reglamento en comento especifica cuales son los requisitos que deberán cumplir todas aquellas personas físicas y morales que pretendan obtener de la Secretaria de Gobernación los permisos para el cruce de juegos con apuestas y sorteos; sin dejar de considerar la forma en que se pueden extinguir los citados permisos.

Otro de los conceptos que trata el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en estudio, es el denominado finiquito de los permisos en sorteos, el cual lo define como la manera de formalizar la conclusión del proceso de supervisión y vigilancia, a efecto de tener por cumplidas las obligaciones establecidas en el permiso.

En la búsqueda de dar una mayor transparencia a los juegos con apuestas y sorteos, para evitar la inducción al error y su manipulación, y asegurar un adecuado manejo de la información, el reglamento de mérito determina crear un sistema de apuestas que incluirá la adecuada y oportuna difusión al público asistente de la información sobre los eventos en absoluta igualdad de condiciones.

Por lo que se refiere a la autorización de permisos, el reglamento en análisis contempla el concepto de hipódromos, galgodrómos y frontones; ferias, carreras de caballos en escenarios temporales y peleas de gallos; lo que para su mejor entendimiento los define, además establece los requisitos que se deberán cumplir previo al otorgamiento de los permisos para su adecuada explotación.

Considera también como modalidades de los sorteos: aquellos que se llevan a cabo con la venta de boletos, sin la venta de boletos, instantáneos; en sistema de comercialización, de símbolos o números; y sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva. Determinando para ello, las personas que son susceptibles de obtener permisos para la celebración de los sorteos antes señalados, así como los requisitos que previamente deberán cumplir.

Ante la violación de las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el reglamento en análisis, con base a lo establecido por el artículo 17 de aquella, determina que tales violaciones serán sancionadas con multa, arresto, suspensión de funciones, y revocación del permiso y clausura, las cuales se aplicarán en forma separada o conjunta, atendiendo a la naturaleza, gravedad o frecuencia de la infracción cometida; en cuyo caso, la Secretaría de Gobernación tendrá la facultad para imponer dichas sanciones administrativas en un plazo de cinco años, cuyo término contara desde el día en que se haya cometido la falta o infracción administrativa, si fuese consumado, o desde que cesó si fuese continuo, en la inteligencia de que concluido este plazo prescribirá la facultad correspondiente.

Finalmente el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, determina en sus artículos transitorios abrogar el decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Carrera de Caballos y Galgos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 20 de marzo de 1974, en virtud de que tales disposiciones administrativas, se oponen al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en cita.

3.3.8 LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo fin es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la Asistencia Pública, destinando a ese fin los recursos obtenidos mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública contará con las reservas suficientes para garantizar el pago de los premios que obtengan los billetes emitidos por el organismo, asimismo las garantías se destinarán a asegurar en todo tiempo su solvencia. La referida Lotería Nacional es considerada de acreditada solvencia, por lo que no está obligada a constituir depósitos o fianzas legales ni aún tratándose del juicio de amparo, con relación a sus bienes y derechos le será aplicable lo dispuesto por el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los billetes que emita la citada Lotería son documentos al portador⁹ que en los términos del artículo 6 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sirve únicamente para identificar a su tenedor como participante en el sorteo señalado en los mismos billetes. La venta al público de los billetes que emita la llevará a cabo directamente o a través de expendedores de carácter fijo, o de vendedores ambulantes.

⁹ El artículo 69 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que son títulos al portador, todos aquellos que no estén expedidos a favor de persona determinada contengan o no la cláusula al portador.

La propiedad de los billetes corresponderán a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, mientras no se enajenen.

El pago de los premios y reintegros obtenidos se hará únicamente contra la presentación y entrega material de los billetes.

El derecho al cobro de los premios y reintegros obtenidos, prescribirá en el termino de un año contado desde el día siguiente al de la celebración del sorteo respectivo.

3.3.9 REGLAMENTO DEL SORTEO TRIS DE NÚMEROS DE PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA

El sorteo tris de números consiste específicamente en la selección o pronostico que haga el participante de cuatro dígitos formando un número determinado del 0000 al 9999, mediante el pago del precio correspondiente, y que le dará derecho a participar en el sorteo respectivo y a obtener, en el supuesto de que el número sorteado corresponda a la selección que hubiere hecho, premios en efectivo.

El sorteo se llevará a cabo ante la presencia del inspector que designe la Secretaría de Gobernación, el día y hora fijados, en cada una de cuatro tómbolas, se introducirán diez esferas iguales en todas sus características. Los dígitos de las esferas extraídas al azar y en su orden de salida formarán el número ganador.

3.3.10 REGLAMENTO DEL SORTEO MELATE-REVANCHA DE PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.

El sorteo melate-revancha de Pronósticos para la Asistencia Pública, consiste, en la selección o pronóstico que haga el participante, de una combinación de números tomados del conjunto que determine pronósticos para el sorteo, mediante el pago del precio correspondiente, y que le dará derecho a participar en el sorteo respectivo y obtener en el supuesto de que los números sorteados correspondan a la selección que hubiere hecho, como premios en efectivos.

Cuando en un sorteo no hubiere combinación ganadora a primer lugar el premio asignado a esta categoría incrementará en su totalidad el monto del premio al primer lugar del siguiente sorteo, de Melate, y si en éste tampoco la hubiere se seguirá el mismo procedimiento, y así sucesivamente, hasta que hubiere combinación ganadora en esta categoría de premiación.

De no haber combinación ganadora a los lugares segundo, tercero, cuarto, y quinto, el total de los premios vacantes correspondientes a dichas categorías acrecentará el premio asignado al primer lugar del siguiente sorteo.

Concluida la celebración del sorteo e identificadas las combinaciones ganadoras, se levantará acta en el que se hará constar los antecedentes del sorteo, sus resultados y cualquier incidente que ocurriere durante el mismo, dicha acta se elaborará con la participación del inspector designado por la Secretaría de Gobernación.

3.3.11 REGLAMENTO DEL CONCURSO PROGOL DE PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA

Concurso progol, es el evento que sobre resultados de partidos de futbol soccer realizará Pronósticos y que se inicia en el momento de aceptación del pago del importe de las quinielas o combinaciones seleccionadas por cada concursante, y que termina con el acto denominado Selección de Ganadores, en el cual se determinarán las quinielas y combinaciones ganadoras y el importe de los premios correspondientes.

3.3.12 REGLAMENTO DEL CONCURSO CHISPAZO DE PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA

El concurso chispazo consiste en la selección o pronóstico que haga el concursante, de una combinación de 25 números, de los cuales el participante podrá elegir 5 en el caso de una combinación sencilla o 6 y 7 en el caso de combinación múltiple, mediante el pago del precio correspondiente, y que le dará derecho a participar en el concurso respectivo y a obtener, en el supuesto de que los números sorteados correspondan a la selección que hubiere hecho, premios en efectivo.

Por otra parte es preciso señalar que en los concursos de pronósticos para la asistencia publica que han sido señalados con anterioridad, el boleto es el documento impreso por la terminal, por medio de la que fue vendida la apuesta y que se entrega como comprobante al concursante, una vez cubierto el

importe de las combinaciones que obtenga, el citado boleto es un documento al portador, comprendido por el artículo 6 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y no un título de crédito, ya que sirve únicamente para identificar a su tenedor. Dicho documento consigna un contrato de adhesión y sólo tendrá efectos probatorios cuando se corrobore que los códigos de seguridad y las numeraciones contenidas en él sean legítimas.

A partir del siguiente día hábil a la fecha de celebración del sorteo correspondiente, Pronósticos procederá al pago de los premios en moneda nacional.

El derecho de cobro del premio en los concursos de pronósticos para la asistencia pública, caducará en 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la celebración del sorteo, publicado en diarios de mayor circulación, al siguiente día a aquel en que se hubiere verificado el sorteo. El importe de los premios caducos se llevará a la cuenta de reserva y posteriormente su destino será el de agregarse a los enteros que se concentran a la Tesorería de la Federación para beneficio de la Asistencia Pública.

Dentro de los 5 días hábiles siguientes a la publicación, misma que se verificara en el lugar al cual tenga libre acceso el público, el participante que tenga interés legítimo deberá impugnar los resultados mediante la presentación de escrito de inconformidad ante Pronósticos, en el que deberá exponer las razones de la impugnación y acompañar al documento en que funde su reclamación.

3.3.13 LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Conforme a lo determinado por el artículo 9 fracción V, del ordenamiento en cita, quedan exentos al pago del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación entre otros, de billetes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos o juegos con apuestas y concursos de toda clase.

Del artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en comento se aprecia la prohibición de los juegos de azar en casinos, al no observar la exención del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación de bienes precisados en la fracción V, del citado artículo 9 de la ley en comento, derivado de juegos prohibidos y exentando solamente de dicho gravamen a los billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos o juegos con apuestas y concursos de toda clase, permitidos por la ley.

3.3.14 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

En el capítulo VII denominado, de los ingresos por la obtención de premios, específicamente en el artículo 162 de la ley referida ordena que se consideraran ingresos por la obtención de premios, los que deriven de la celebración de premios, loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, autorizados legalmente. Cuando la persona que otorgue el premio pague por cuenta del contribuyente el impuesto que corresponda como retención, el importe del impuesto pagado por cuenta del contribuyente se considerara ingreso de los comprendidos en este capítulo.

Del diverso ordenamiento en comento se desprende la prohibición del funcionamiento de casinos en el que se practiquen juegos de azar, al permitir solamente la retención de impuestos por contribuyentes que hayan tenido ingresos por concepto de juegos permitidos como es el caso concreto de loterías, rifas, premios, sorteos entre otros.

De los ordenamientos citados en líneas anteriores, se puede inferir que tratándose de la apuesta o bien del juego con apuesta en los que derive el azar se encuentran determinadamente prohibidos, ello si se realizan en forma habitual bien sea en un local abierto o cerrado, público o privado, de tal forma que solo la apuesta y el juego con apuesta que se sustente en la destreza del ser humano es considerado permitido, como también el juego sin apuesta en general.

3.3.15 CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

El capítulo IV denominado “Del impuesto sobre loterías, rifas y concursos”, particularmente el artículo 169 fracciones I y II de la ley en cita, disponen que están obligadas al pago del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos que se celebren en el Distrito Federal, las personas físicas o morales:

Que organicen loterías, rifas, sorteos, juegos con apuesta, apuestas permitidas y concursos de toda clase, aún cuando por los referidos eventos no se lleve a cabo el cobro de cantidad alguna que represente el derecho de participar en los mismos.

Que obtengan los permisos derivados o relacionados con las actividades a que se refiere la fracción anterior, incluyendo como premios las participaciones de bolsas formadas con el importe de las inscripciones o cuotas que se distribuyan, en función del resultado de las propias actividades, salvo los obtenidos de sorteos de Bonos del Ahorro Nacional y de planes de ahorro administrados por el Patronato del Ahorro Nacional.

Para efectos del capítulo antes señalado, cuando en el mismo se haga mención a los juegos con apuesta, se entenderá que incluye a las apuestas permitidas.

De lo ya expresado se desprende la prohibición de los juegos con de envite y de azar, por ende el funcionamiento de cruce de apuesta en casinos, en virtud de permitir la recaudación de impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y concursos permitidos por la ley, que se celebren en el Distrito Federal, las personas físicas o morales. Excluyendo la recaudación de impuestos que provengan de juegos prohibidos.

3.3.16 CÓDIGO PENAL FEDERAL

Del Ordenamiento vigente, se puede observar, que el Capítulo Tercero bajo el rubro de los Juegos prohibidos y sus artículos 257, 258 y 259, fue derogado el 14 de enero de 1947¹⁰, el cual era contemplado en el Título Décimo Cuarto, denominado delitos contra la economía pública.

¹⁰ Los artículos 257 al 259 del Código Penal Federal, fueron derogados por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

3.3.17 LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La referida Ley Federal del Trabajo, no consigna disposición alguna, para el caso de que algún trabajador lleve a cabo actividades relacionados con juegos o apuestas prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, lo que es omisa aquella en cuanto a la prohibición de los juegos de azar.

3.3.18 LEY DE DISCIPLINA PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MÉXICO

Por su parte el capítulo quinto denominado, medidas preventivas y correctivos disciplinarios en relación a su artículo 45 establece que son infracciones a esta ley y se sancionaran disciplinariamente según la gravedad de la causa, las faltas siguientes; fracción VI.- la practica de juegos prohibidos por la ley; de la ley en comento podemos señalar que existe la prohibición en la practica de los juegos de azar, para quienes formen parte de la Armada de México, mismos que al incurrir en dicha practicas se les sancionara disciplinariamente, en base a lo establecido por la fracción VI del diverso ordenamiento en estudio.

3.3.19 REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

El artículo 135 de dicho reglamento consigna que los deberes de los integrantes de la Policía Federal Preventiva son los siguientes: fracción XXX. Abstenerse de asistir uniformados, a los centros de apuesta y juegos, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en caso de flagrancia.

Del artículo 135 del diverso reglamento en comento, podemos advertir claramente la prohibición a los miembros de la Policía Federal Preventiva en casas de juego, a menos que concurran a estas, previa autorización y en el ejercicio de sus funciones.

3.3.20 LEY DE SALUD PARA EL DISTRITO FEDERAL

Artículo 5 de la Ley de Salud para el Distrito Federal, determina que en materia de salubridad local corresponderá al Gobierno de este país, la regulación y control sanitario, precisando en su fracción X centros de reunión y espectáculos públicos.

Por su parte las fracciones XI Y XII del artículo 21 de la Ley de Salud para el Distrito Federal en comento, dispone que para los efectos de la misma se entiende por centro de reunión, las instalaciones destinadas al agrupamiento de personas con fines recreativos, sociales, o en su caso deportivos; y por espectáculos públicos, las funciones de variedades carreras de automóviles, bicicletas entre otros.

De lo anteriormente expresado podemos inferir que se prohíbe el funcionamiento de casinos en el que se practiquen juegos con apuestas, azar y sorteos, al determinar que los centros de reunión sean solamente con fines recreativos, sociales o deportivos, entre otros. Es decir que las agrupaciones de gentes que se reúnan solo podrán llevar acabo las actividades permitidas por la ley.

3.3.21 LEY DE PROTECCIÓN A LOS ANIMALES DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 25 fracción III de la ley antes señalada, refiere que queda prohibido el obsequio, distribución o venta de animales vivos como premios en sorteos, juegos, concursos, rifas y loterías.

En tal virtud, de los ordenamientos legales que regulan actualmente el juego y sorteo en nuestro país se desprende que existen ciertas limitaciones, las cuales justifican el que se lleve a cabo una profunda revisión desde un ángulo jurídico, en materia de juegos y sorteos, que permita actualizar nuestro marco jurídico, a las necesidades y condiciones de vida que actualmente vive México.

3.3.22 REGLAMENTO DE JUEGO DE PELOTA (FRONTÓN) SIN APUESTAS

Fecha del 27 de diciembre de 1944, contiene 53 artículos y 3 capítulos, en los cuales se reitera la prohibición de las apuestas y la obligación de que un inspector nombrado por el Gobierno del Distrito Federal vigile el cumplimiento del reglamento.

El inspector impondrá las multas que considere pertinentes por las faltas que se cometan al reglamento, estas serán remitidas a la Dirección General de Gobernación del Gobierno del Distrito Federal. El reglamento prevé los casos de suspensión del partido y la devolución del precio de boleto de entrada en dicho caso o cuando haya cambios en los programas de juego. Además, hace referencia a las reglas del partido y a las funciones de los jueces.

CUARTA PARTE

ESTUDIO A LA INICIATIVA DE LEY EN MATERIA DE JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS

4.4.1 LA NECESIDAD DE DEFINIR UN MODELO

No debe perderse de vista el hecho de que el juego y la apuesta han sido una forma de esparcimiento y de entretenimiento de suma importancia en el quehacer humano, al ser tales actividades una mezcla de costumbres de cada cultura, su explotación y prohibición a lo largo de la historia mexicana siempre han generado controversias.

En nuestro país el debate sobre la autorización de cruce de apuestas en casinos, ha tomado mayor fuerza en los últimos años, al considerarse que por su constante evolución, la legislación actual no aborda en su conjunto los verdaderos problemas derivados del juego, como sucede con las apuestas vía satélite y los casinos, establecimientos que por su número y génesis en la clandestinidad e irregularidad han sido objeto de atención entre diversos grupos sociales, empresariales, académicos y políticos que salen de la esfera legislativa. En este sentido, y evocando lo precisado en capítulos anteriores la prohibición para instalar y operar casinos en México data del 24 de junio de 1938, cuando por un Decreto, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas ordenó su abolición, aduciendo que, por su propia naturaleza son focos de atracción del vicio, de mafias y explotación por parte de apostadores profesionales.

Posteriormente, mediante Decreto del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán Valdez ordenó publicar el día 31 de diciembre del año 1947 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Juegos y Sorteos, misma que entro en vigor 5 días después de su publicación.

Para el caso de México la ley en comento no prohíbe explícitamente los casinos, porque es una figura que nunca se menciona en sus 17 artículos y 5 transitorios que la integran, pues solo se adentra a la prohibición de los juegos de apuesta y de azar al expresar únicamente en el ordenamiento antes señalado lo siguiente:

“Artículo 1. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”.

Los juegos que actualmente la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite se definen en su artículo 2:

“Artículo 2. Sólo podrán permitirse:

I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes; Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta Ley”.

En esta tesitura, es dable recordar por considerarse de suma importancia que el Presidente de la República Mexicana a través de una de sus instituciones concretamente la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar los juegos con apuestas o prohibidos, esto de conformidad a lo ordenado por los artículos 3, 4, 7 y 8 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en comento, los cuales en su parte conducente expresan lo siguiente:

“Artículo 3. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase;

Artículo 4. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.

Artículo 7. La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta Ley, por medio de los inspectores que designe;

Artículo 8. Se clausurará, por la Secretaría de Gobernación, todo local abierto o cerrado en el que se efectúen juegos prohibidos o juegos con apuestas y sorteos, que no cuenten con autorización legal, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que según el caso correspondan”.

La aprobación para la instalación y operación de los juegos de apuestas o prohibidos, es una facultad absoluta y discrecional de la cual goza actualmente la Secretaría de Gobernación, y que la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, omite expresar los lineamientos, las características o requisitos que deben cubrir los establecimientos que exploten tal actividad o bien que señale un catalogo en donde se relacionen claramente los tipos de juegos que se podrán practicar en caso de que esta dependencia federal otorgue la autorización.

En otras palabras, la Ley Federal de Juegos y Sorteos en cita otorga una facultad absoluta y discrecional a la Secretaría de Gobernación, para expedir o no permisos, para determinar que esta actividad sea legal, sin derecho de apelación para los solicitantes.

De esta forma el Estado inicia sus actividades de juego estableciendo la Lotería Nacional, organismo gubernamental que organiza la colecta del único impuesto que pagamos sin protestar. Después instituye el suntuoso Hipódromo de las Américas, donde las apuestas son multimillonarias; surge el Jai Alai en el Distrito Federal, Acapulco y Tijuana, se da paso a los concurridos galgódromos e hipódromos en la franja fronteriza y se efectúan los populares palenques en donde las apuestas al giro o al colorado son motivo de indiferencia y simulación tanto de autoridades Federales, Estatales y Municipales como de aquellas encargadas de guardar el orden, al amparo de una Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente se aplica, y que por carácter anacrónico se hace necesario revisar.

En la época actual se popularizan los Pronósticos Deportivos, innovando hasta un Ráscale a tu suerte, así como las casas de apuestas conocidas como books, la lotería del PRI, la multimillonaria rifa anual del Tecnológico de Monterrey, casinos flotantes con banderas de Estados Unidos y, hasta los casinos ambulantes de fin año en las escuelas.

Como una propuesta apoyada en el turismo para revitalizar la economía y la afluencia turística y, como producto de los cambios políticos en el mundo, desde hace 20 años a través de diferentes foros se ha planteado la "reapertura" de casinos en nuestro país. Recordemos que a principios de siglo existían el Casino de La selva en Cuernavaca, el Foreign Club en los límites de la Ciudad de México, el Agua Caliente en Tijuana, El Riviera del Pacífico en Ensenada y el Rosarito Beach.

El principal precursor de este tema, en la actualidad, además de algunos empresarios, es el Partido Acción Nacional, que desde 1993 ha trabajado en el proyecto de reforma de ley, manifestando de antemano los beneficios que este negocio puede traer al país, el cual trataremos más adelante.

En la actualidad, los juegos prohibidos dentro de los cuales se encuentran los casinos es un tema que sigue generando fuertes discusiones en diversas legislaturas, pues en el intento de ser reguladas se persigue evitar cuestiones que dañen la dignidad humana, anulen o menoscaben los derechos y libertades de las personas, sobre todo, cuando se habla de la legislación del juego en sus distintas versiones modernas.

Dentro de las facultades conferidas al Congreso para legislar se encuentran aquellas en materia de juegos y sorteos consagradas en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente señala:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos...”.

En este contexto, **los C. Diputados Federales Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez del Grupo Parlamentario del PAN de la LVIII Legislatura, dieron a conocer la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos que consta de 9 títulos, 172 artículos y 8 transitorios, disponible en la Gaceta Parlamentaria del 27 de agosto del 2003.**

El diverso proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados en materia de juegos y sorteos, será objeto de estudio en este capitulo en los puntos relacionados a los juegos con apuesta, sin profundizar en el estudio de los sorteos.

Los temas abordados, en la iniciativa de ley en comento, están relacionados con los casinos, concretamente en los puntos relativos al régimen fiscal, el régimen de inversión, el control contra el lavado de dinero y la autorización para la explotación de licencias y licencias de trabajo.

El análisis a los rubros de **la iniciativa de Ley materia de estudio**, tendrá por objeto la búsqueda de mecanismos que se apeguen a la realidad del país, es decir, perfeccionar su cuerpo normativo y como consecuencia obtener una reglamentación que genere seguridad jurídica y evitar toda discrecionalidad en su aplicación, en beneficio de los diferentes actores y de la sociedad en general, además se buscará definir un claro modelo apegado a las leyes y costumbres de nuestro país, asimismo identificaremos su impacto social, político y económico al permitir la instalación y operación de casinos en México derivado de los cuestionamientos a **la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos**.

La iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados en materia de casinos y que es objeto de estudio en este capitulo, tiene como finalidad regular la autorización para el establecimiento y funcionamiento de los lugares donde se practiquen juegos con apuestas, con azar o prohibidos por la actual Ley.

El efecto inmediato que traería la aprobación para establecer juegos con apuestas y operar casinos en distintos puntos geográficos de nuestro país, es concretamente la eliminación de esta facultad absoluta y discrecional que tiene la Secretaría de Gobernación consagrada en la Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente nos rige, pues es dable recordar que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar los juegos con apuestas o prohibidos, lo anterior en términos de lo establecido por el mencionado artículo 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos antes referido.

4.4.2 CONCEPTO DE CASINO

La iniciativa de Ley objeto de análisis, bajo el rubro, Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, utiliza el término de establecimiento y determina que queda prohibida la instalación de casinos, así como el cruce de apuestas en los juegos y demás actividades no previstos en esta Ley. Asimismo, expresa que para los efectos de la presente Ley se considera como establecimiento al local que cuente con un permiso vigente expedido por la Comisión para realizar los juegos con apuestas que la misma regula.

De igual forma señala que en los establecimientos se podrán prestar servicios complementarios tales como restaurante, bar, espectáculos, convenciones, tiendas comerciales y los demás que autorice la Comisión y que cumplan con las disposiciones locales aplicables.

Además determina que en ningún caso la Comisión podrá aprobar un establecimiento en el que se presten servicios de alojamiento.

Se define a los casinos como los establecimientos abiertos o cerrados al público en el que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una autorización expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos. De la definición de casinos que nos da la Ley objeto de análisis bajo el concepto de establecimiento, observamos que en tales lugares se practican juegos con apuestas con dos características:

- 1) Que sean de azar
- 2) Que se pueda apostar.

Es dable considerar que todos los juegos contienen azar, por que el resultado es de carácter incierto, es decir, la probabilidad de éxito o fracaso no se conoce hasta en tanto se lleve a cabo dicho juego. Por lo tanto, la característica más importante de los casinos es que en su interior se realizan juegos que permiten cruzar apuestas.

En la **iniciativa de ley en análisis**, se permite la practica de juegos con apuestas, aun cuando de manera contraria en dicha propuesta prohíba la instalación y operación de casinos, algunos de los juegos que se pueden practicar dentro de los casinos son los siguientes: ruleta, dados, cartas y naipes, la rueda de la fortuna, las máquinas tragamonedas, eventos deportivos y competencias trasmitidos en tiempo real que podrán ser captados únicamente en centros de apuestas remotas.

Lo anterior, en virtud de que la **Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en estudio**, establece que son considerados como juegos con apuestas, las siguientes actividades e instrumentos correspondientes:

I.- La ruleta;

II.- Los dados;

III.- Las cartas o naipes;

IV.- La rueda de la fortuna;

V.- Las máquinas tragamonedas;

VI.- Juegos de números

VII.- Los eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real captados únicamente en casinos y centros de apuestas remotas;

Los juegos con apuestas considerados en las fracciones I a V únicamente podrán realizarse en casinos; las actividades previstas en la fracción VII podrán llevarse a cabo únicamente en casinos o centros de apuestas remotas.

Si se aprueba la instalación y operación de casinos en México a través de los cuales se celebren juegos con apuestas, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, tendría la facultad de regular esta actividad. Para apoyar a la citada Secretaría se crearía una Comisión, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica y operativa. La Comisión tendría entre otras funciones regular, autorizar, vigilar y controlar la actividad relacionada con los casinos.

4.4.3 CONCEPTO DE MODELO

Se define como un proyecto simplificado encaminado a explicar cierta realidad y que permite en un momento dado, el estudio de las relaciones simultaneas, características de las ciencias sociales, de igual forma, a partir de las vicisitudes que actúan en una determinada situación puede sintetizar sistemas complejos; sin embargo implementar en el marco social de una organización se

dificulta por la imposibilidad de predecir comportamientos humanos, y como modelo de cambio organizacional considera oportunidades, problemas, soluciones estratégicas, entre otros aspectos, con el fin de lograr una mejor adaptación entre la organización y su entorno.

En este sentido, la concepción de modelo busca explicar cierta realidad en la que intervienen conductas humanas en sistemas complejos, como consecuencia de una solución estratégica con el objeto de buscar un cambio organizacional, el cual resultará derivado de una mejor adaptación entre la organización y su entorno. México deberá permitir la autorización de un mínimo casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad que permitan alcanzar montos de inversión que representen fuertes sumas de dinero en dólares. Estos ingresos impactarían, de manera directa, al sector de la construcción, detonador de la actividad productiva y trasladarán beneficios a los sectores turístico y de prestación de servicios en general, cuyo límite permitirá a las autoridades competentes tener un control estricto y con ello evitar inundar de casinos al país.

Para alcanzar dichas perspectivas, es de suma importancia que la regulación de casinos se sustente en un modelo adecuado con instrumentos jurídicos de vigencia y certeza jurídica, que se funden en reglas que se ajusten a las exigencias de la nación, que de igual forma garanticen la seguridad y el bienestar de la sociedad, la creación de empleos, capturar el segmento de congresos y convenciones, disminuir fuga de divisas, abatir el juego ilícito, y de impuestos.

Además de generar inversión a la nación que impulse programas de desarrollo social comunitario y que evite que las ganancias obtenidas en la práctica de las actividades de juegos considerados como lícitos sean captadas por empresas transnacionales de casinos, por lo que los adjudicatarios deberán ser personas físicas o morales, quienes estarán obligadas a observar las disposiciones legales que a través del consenso logren regular el cruce de apuestas y casinos, con el fin de alcanzar el beneficio y crecimiento del nación.

4.4.4 CLASIFICACIÓN DE MODELO DE CASINOS

Nuestro Congreso de la Unión de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá definir qué tipo de casinos requiere este país, ya que el modelo es múltiple en los 141 países que los tienen y las legislaciones son distintas, por ende se debe de buscar el modelo que se asemeje a los intereses de la nación, y que mejor que se adapte, modelo que por su cercanía y socios potenciales económicos deberá mirar hacia los modelos existentes en América del Norte y Europa; por esta razón procederé a hacer un análisis de los modelos de casinos existentes:

4.4.4.1 Modelo de casino municipal

Es considerado como una forma de contribuir a la generación de riqueza en la localidad, impulsando su crecimiento y desarrollo, pues no solo está orientado al beneficio financiero a nivel federal, sino particularmente al beneficio social

de la localidad, propiciando a otros estados a inclinarse cada vez más a la creación de casinos en búsqueda de ingresos.

Cabe señalar, que hay críticos que consideran a este modelo instalado en reservas indias de ser poco más que estafas que brindan gran riqueza a unos pocos aborígenes e inversores externos; pero ningún beneficio a la comunidad indígena, pues se dice, que hay tribus que tienen viviendas inadecuadas, poca educación, problemas de alcohol y una pésima atención médica.

Pero la realidad es que siguen funcionando dentro de un marco legal que permite obtener recursos económicos al gobierno federal en beneficio de la localidad.

4.4.4.2 Modelo de Las Vegas

La vida en Las Vegas se ve reflejada en sus casinos, frente a las máquinas tragamonedas, la ruleta, las cartas y sus espectáculos, con luces multicolores, hoteles inmensos y majestuosos de primera clase, gente de todas las edades y partes del mundo, comida, fantasía y sobre todo dinero, miles de millones de dólares.

De igual forma se disfrutan desde campeonatos mundiales de boxeo, concursos de belleza, show musical y de magia hasta el entretenimiento familiar a través de parques y juegos mecánicos, todo con un común denominador fundado en las apuestas.

Las sumas considerables de dólares que se pierden día a día han permitido que Las Vegas tenga una infraestructura enorme, producto del cruce de apuestas; tan es así que para transportarse de hotel a hotel existe un pequeño tren y escaleras eléctricas para cruzar las calle. Las Vegas es una ciudad familiar donde se encuentran diversiones para todas las edades y de todos los precios.

Cada hotel de Las Vegas tiene una presentación específica, los hay de tipo medieval, egipcio, de piratas y están decorados de acuerdo con lo que quieren representar. En la noche todo es magia, voces, susurros, espectáculos, ruleta, naipes y los “talladores” de todas las nacionalidades, juegan a ganar todo para la casa.

Los márgenes de seguridad en el interior y exterior de los casinos son muy elevados: cámaras, supervisores y los mismos “cambia billetes” te vigilan. Los niños, “prohibido acercarse”. Ellos no pueden jugar y por eso la mayoría de los hoteles han creado centros recreativos con juegos más de tipo “feria de iglesia” atendidos por personal muy joven.

El modelo de Las Vegas es considerado como un paradigma de positivo binomio hotel-casino, se caracteriza por sus mega-casinos. En Las Vegas, la operación de los casinos deja 36 mil millones de dólares al año, es decir, el equivalente a 3 veces las exportaciones petroleras y 4 veces las divisas turísticas que capta México, la regulación de casinos es considerada poco segura, lo que dificulta al Estado enfrentar con eficacia las practicas ilícitas.

4.4.4.3 Modelo de Atlantic City, en Nueva Jersey

Catalogado como el mejor modelo que existe hasta el momento, Atlantic City tiene 13 casinos contra 500 de Las Vegas, visto como lo más riguroso que hay en control de juegos, es tan estricta la regulación del juego que supera la normatividad y controles que hay dentro de los ámbitos espacial y del armamento.

Alrededor de los casinos hay restaurantes, hoteles, espectáculos y tiendas comerciales, que significan empleos, servicio de Investigación y Análisis Sobre los modelos de casinos.

4.4.4.4 Modelo Canadiense

Canadá ha registrado un auge de los casinos. Actualmente, 10 Estados operan casinos y los estados fronterizos con los Estados Unidos han registrado un crecimiento impresionante, ya que Canadá no somete a impuestos las ganancias del juego, a diferencia de numerosos Estados de la Unión Americana. Los grandes inversionistas son concesionarios canadienses existentes y las principales compañías estadounidenses. Es dable señalar que Canadá, en la ciudad de Montreal, estableció su casino para disminuir la visita de canadienses a Atlantic City, cuenta con 1,223 máquinas y 65 mesas de juego, recibe un promedio de 12,000 a 15,000 personas diarias y 2,500 canadienses dependen en forma directa de esta nueva fuente de empleo, lo que a generado que su gobierno obtenga fuertes ganancias.

4.4.4.5 Modelo Francés

En Francia hay 180 casinos con licencia. Dominan dos grupos: uno tradicional y grande, a saber Partouche. Otro procedente de una fusión del gigante hotelero y turístico Accor con el Grupo Lucien Barrière.

Francia ha registrado un auge importante del juego con máquinas tragaperras (*bandit manchot*), que se encuentran en casinos por ley (otros países tienen contingentes para máquinas tragaperras en casinos, así como para estas máquinas en salas de juego que no son casinos). Hay 10 grupos principales y 47 operadores autorizados. Se calcula que hay unos 20.000 empleados profesionales en los casinos franceses.

4.4.4.6 Modelo en Reino Unido

Existen un total de 22 casinos en Londres y un total de 65 en Gran Bretaña. Escocia tiene la cantidad de 7 casinos (todos ellos propiedad de Gala) y el País de Gales tiene 3 casinos. Se está dando una amplia publicidad a inversiones impresionantes en respuesta a la nueva legislación prevista en materia de juego con apuesta.

Estadísticas del gobierno del Reino Unido indican que mas de 12.000 personas están empleadas en casinos de Gran Bretaña, que el volumen de negocios es de 3,5 mil millones de euros y que hay 11 millones de visitas al año, éstas en rápido aumento.

La primera compañía británica es Stanley Leisure, que originalmente tenía actividades de apuestas pasando después a casinos, luego Gala/Harrah, seguida de Tank por conducto de su marca Grosvenor y la de cibercasinos, y los Hoteles Hilton, de los que no hay que olvidar que aunque vendieron sus casinos tradicionales a Stanley, ahora están cobrando mucha importancia en el sector de la ruleta virtual por conducto de sus salas de juego Ladbrokes y que podrían volver a entrar en los centros de casinos.

Actualmente el partido laborista en el Reino Unido ha propuesto un nuevo proyecto consistente en una revisión completa desreguladora de los casinos en el Reino Unido, en el que se incluya el permiso a los casinos de instalar un importante número de máquinas tragaperras, cuyo impulso precipitan una tendencia hacia casinos del estilo de Las Vegas.

Para Europa los casinos son centros de alto nivel y dirigidos específicamente a los turistas. El casino de Montecarlo, en Mónaco, es el más importante; no obstante, casi todo el continente cuenta con este tipo de servicios que al igual que a Estados Unidos les han proporcionado redituables ganancias.

Los casinos del principado de Montecarlo y los de Montreal, en Canadá, son centros de apuesta de grandes proporciones. Uno de los principales cuidados en los cuales se ha esforzado el Estado radica en evitar el funcionamiento de casinos dentro de Hoteles, con la finalidad de proteger las cadenas hoteleras, es preciso señalar que en la explotación de casinos en Canadá existe la intervención directa del poder estatal y municipal.

En el modelo americano además de estar normados por el Estado se da a través de la competencia, por lo que el número de casinos es mayor, son más agresivos en sus estrategias de mercado, sus ingresos dependen básicamente del número de máquinas tragamonedas y están gravados con menores tasas impositivas. Como en este caso existe mayor flexibilidad, tiene características que varían de Estado a Estado y su clientela es de tipo masivo.

Por lo que respecta a la regulación en el modelo europeo, los casinos están perfectamente limitados en número, y se encuentran altamente regulados por el Estado, tanto a nivel local como a nivel nacional, además de distinguirse por las elevadas tasas de impuestos que los graban y el hecho de que sientan con una clientela muy selecta.

La diferencia entre el modelo americano y el europeo antes referidos versa en que el primero permite que los casinos se instalen en hoteles, por el contrario, el segundo, es más excluyente al determinar que deben ser independientes de estos centros de hospedaje. El casino es un establecimiento central y por lo tanto único.

En este sentido, debemos recordar que **la iniciativa de Ley en estudio se inclina en el supuesto que en ningún caso la Comisión podrá aprobar un establecimiento en el que se presten servicios de alojamiento**, contrario a ello estoy convencido de que los casinos deben instalarse en hoteles bajo reglas claras, adoptando un modelo que centralice en un mismo lugar los sectores de casino, juego y ocio.

Deberá ser un modelo que no permita establecer un casino por ciudad, o los casinos separados de las máquinas tragaperras, de las cafeterías, de las agencias de apuestas, de las apuestas en línea y de los restaurantes, así como de todas las demás instalaciones recreativas, y de esta forma aprovechar de la empresa hotelera su infraestructura, estabilidad económica, prestigio, pues sería más sano y rentable ofrecer un turismo ligado no sólo a las playas y a los centros turísticos, sino a nuestra rica, variada y espléndida cultura.

En lo que comprende a las zonas fronterizas, como Tijuana y Ensenada, éstas tendrían mayores posibilidades de desarrollo, por su situación geográfica y por tener una afluencia turística extranjera muy alta. Desarrollar los casinos en sitios con infraestructura con todos los servicios públicos y privados, daría la opción a los inversionistas mexicanos a la reinversión de su capital, lo que generaría resultados a corto plazo, creará fuentes de trabajo y ahorro interno, beneficiando a todos los sectores involucrados como los de la construcción, mueblero, textil, publicitario, turístico y artesanal.

Asimismo, **la iniciativa de Ley en análisis** omite en su cuerpo normativo señalar el número de casinos que deberán instalarse en la República Mexicana, sus dimensiones y características que deben de tener, y el número de máquinas tragaperras, que es indispensable reglamentar, con la finalidad de evitar la instalación desmedida de casinos y máquinas tragaperras. En tal virtud propongo que se instalen en el país un total de 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y en ciudades de gran densidad poblacional, con las siguientes características:

- 1) 15,000 m2 de superficie total;
- 2) 7,000 m2 de superficie de juego;
- 3) 1000 maquinas tragamonedas;
- 4) 50 mesas de juego para ruletas, dados, rueda de la fortuna y naipes;
- 5) 180 m2 de restaurante para 700 comensales;
- 6) 800 m2 de áreas de entretenimiento; y
- 7) 250 m2 de bares.

4.4.5 RÉGIMEN FISCAL

La iniciativa de ley materia de estudio, determina que los permisionarios entregaran a la comisión un informe mensual financiero derivado de sus operaciones, además señala que tendrán que pagar el aprovechamiento por la explotación del permiso concedido, en este caso, la base para calcular este gravamen serán los ingresos brutos, los cuales se entenderán como el total de ingresos obtenidos por concepto de apuestas menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios.

De igual forma la iniciativa en estudio instituye que los aprovechamientos que obtendría el Gobierno Federal serían del 9% de los ingresos brutos, recursos que se distribuirían proporcionalmente entre los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Por otra parte en materia de inversión, el proyecto de ley establece que el 35% de las inversiones deberán ser mexicanas.

De lo anteriormente expuesto, se puede inferir que **la diversa iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos materia de análisis**, omite expresar de manera clara y precisa la forma en que se deberán distribuir los aprovechamientos adquiridos por la explotación del cruce de apuestas en casas de juego, lo que tendrá como resultado una distribución de ingresos sin equidad. lúdico

Ante dichas condiciones y con el objeto de dar una mayor igualdad y claridad a la distribución de ingresos derivado del juego y la apuesta, propongo en lo particular, que la repartición de los aprovechamientos por tal actividad se asignen de la siguiente manera:

- 1) La Federación 20%;
- 2) Los Estados 35%;
- 3) Los municipios 35%.

Para que las utilidades de los casinos se mantengan en el país se deberán cumplir al menos dos condiciones:

- 1) Que los propietarios de los casinos sean nacionales, basándonos en el modelo de Montecarlo, donde las ganancias por el juego de azar son la principal fuente de ingresos del principado;
- 2) Que las expectativas para reinvertir estas utilidades en el país sean mejores que las existentes en el extranjero.

En cuanto al régimen de inversión nacional del 35% propuesto por **la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en estudio**, considero que va en contra del capital e interés nacional, pues al promover e incentivar la inversión extranjera en el territorio de la República Mexicana para llevar a cabo actividades lucrativas, solo contribuyen al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo sostenible del país extranjero y no al de México, atentando la base del respeto a la soberanía e independencia nacionales y de la protección y uso racional de los recursos naturales, lo que hace necesario contar con instrumentos que eviten la fuga de divisas en el país; para ello estoy convencido que la explotación de juegos donde medien apuestas de cualquier clase, se deberán llevar a cabo, a través de las sociedades mercantiles, bajo el régimen de Sociedad Anónima en la cual el 51% del capital deberá estar suscrito por mexicanos tal y como lo exige la figura jurídica en comento.

4.4.5.1 Concepto de Sociedad Anónima

Se define como aquella que existe bajo una denominación social y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones, de este concepto se pueden derivar 3 notas características de la Sociedad Anónima:

- 1) El empleo de una denominación social;
- 2) La limitación de responsabilidad de todos los socios;
- 3) La incorporación de los derechos de los socios en documentos, las acciones fácilmente negociables.

4.4.5.2 Denominación

Se forma libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse irá siempre seguida de las palabras Sociedad Anónima o de su abreviatura S. A.

4.4.5.3 Requisitos de constitución

Para la constitución de una Sociedad Anónima se requiere:

- 1) Un número mínimo de dos socios;
- 2) Un capital suscrito que alcance un mínimo determinado, 50 mil pesos;
- 3) Que al menos parte de dicho capital esté exhibido.

El capital debe estar íntegramente suscrito; es decir, los socios han de contraer la obligación suscrita con su firma de cubrir totalmente la cantidad señalada como capital social.

En otras palabras, la ley no permite que se fije como capital social la cantidad que se calcule como necesaria para el desarrollo de la empresa (u otra arbitrariamente fijada), y que se constituya la sociedad con la esperanza de encontrar posteriormente personas que aporten la cifra señalada para el capital social de la moral; sino que exige que, en el momento de constituirse la sociedad anónima, hayan personas que estén ya obligadas a aportar el capital social.

El 51% del capital social debe estar suscrito por mexicanos, salvo que las leyes especiales exijan una participación más elevada o que se haya autorizado una mayor participación del capital extranjero por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, la cual, por lo contrario, puede establecer la exigencia de un tanto por ciento superior de capital mexicano en determinadas actividades o zonas del país.

Las sociedades mexicanas, para tomar parte en la constitución de otra sociedad han de tener cláusula de exclusión de extranjeros, si ha de computarse su aportación como mexicana, pues de otra manera sería posible que la facultad de determinar el manejo de la empresa recayera, indirectamente, en extranjeros.

4.4.5.4 Exhibición del capital

No basta que el capital social esté íntegramente suscrito, sino que precisa exhibir, es decir, entregar a la caja social, cuando menos el 20% de las aportaciones pagaderas en numerario, y la totalidad de las que lo sean en bienes distintos.

4.4.5.5 Procedimientos de constitución

La constitución de una Sociedad Anónima puede hacerse siguiendo dos procedimientos, la primera forma es mediante la comparecencia ante notario y la segunda a través de la suscripción pública.

En este sentido, considero adecuado que quienes obtengan la autorización para explotar las casas de juego deben constituirse mediante la comparecencia ante notario. Doctrinalmente se les denomina constitución simultánea y constitución sucesiva, ya que en el primer caso la Sociedad Anónima, se crea en virtud de las declaraciones de voluntad que simultáneamente emiten quienes comparecen ante el notario, mientras que mediante el segundo procedimiento no surge la Sociedad Anónima sino después de una serie de negocios jurídicos sucesivamente realizados.

4.4.5.6 Constitución simultánea

Este procedimiento de constitución de la Sociedad Anónima, el cual propongo para la constitución de aquellas personas morales cuyo objeto sea la explotación de casas de juego, no presenta otra peculiaridad respecto a la constitución de otras sociedades, que la de escritura constitutiva, además de las comunes a todas, ha de satisfacer las siguientes exigencias:

- 1) La parte exhibida del capital social y el número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;
- 2) La forma y términos en que debe pagarse la parte insoluta de las acciones;
- 3) La participación en las utilidades concedidas a los fundadores;
- 4) El nombramiento de uno o varios comisarios;
- 5) Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios;

4.4.5.7 Constitución sucesiva

a) Fundadores

Las personas que toman a su cargo la organización de la futura sociedad, vayan a asumir o no la categoría de socios, tienen el carácter exclusivo de fundadores.

b) Programa

Los fundadores deben redactar un programa en el que deben incluir un proyecto de estatutos, con todos los datos que puede contener antes de la constitución definitiva de la Sociedad Anónima. Este programa debe depositarse en el Registro Público del Comercio.

c) Suscripción del Programa

Las personas que quieran adquirir el carácter de socios deben firmar por duplicado un boletín de suscripción junto con un ejemplar del programa el cual contendrá:

- 1) El nombre, nacionalidad y domicilio del suscriptor;
- 2) El número, con letras, de las acciones suscritas, su naturaleza y valor;
- 3) La forma y términos en que el suscriptor se obligue a pagar la primera exhibición;

- 4) Cuando las acciones hayan de pagarse con bienes distintos al numerario, la determinación de éstos;
- 5) La forma de hacer la convocatoria para la asamblea general constitutiva y las reglas conforme a las cuales deba celebrarse;
- 6) La fecha de la suscripción y la declaración de que el suscriptor conoce y acepta el proyecto de estatutos. Los fundadores conservan en su poder un ejemplar de la suscripción debiendo entregar el duplicado al suscriptor;
- 7) Depósito de la primera exhibición.

El importe de la primera exhibición que se hayan obligado a realizar los suscriptores se depositará en una institución de crédito, para que se entregue a los representantes de la sociedad una vez que haya quedado legalmente constituida. En caso de que no se llegara a perfeccionar la sociedad, el depósito será restituido a los propios suscriptores.

e) Plazo para recabar suscripciones

La suscripción de todo el capital social deberá obtenerse en un plazo máximo de un año, contado desde la fecha del programa, una vez transcurrido sin que se hubiere reunido el capital necesario, los suscriptores quedarán liberados de sus obligaciones.

f) Asamblea constitutiva

Suscrito el capital social, debe convocarse a una asamblea general constitutiva,

en la cual los suscriptores comprobarán la existencia y valor de las aportaciones, resolverán sobre la participación de utilidades que se hubieren reservado los fundadores y aprobarán en definitiva la constitución de la sociedad.

La misma asamblea debe proceder a nombrar a las personas que hayan de desempeñar los puestos de administradores y comisarios durante el primer ejercicio social, y a aprobar las operaciones realizadas por los fundadores, que sin este requisitos serán ineficaces respecto de la sociedad.

g) Protocolización del acta

El acta de asamblea constitutiva, así como los estatutos de la sociedad, deben protocolizarse, a efecto de proceder a la inscripción en el Registro Público del Comercio.

Las personas jurídicas cuyo objeto sea la explotación de juegos con apuestas en establecimientos bajo el régimen de Sociedad Anónima con el carácter de constitución simultánea dará mayor certeza jurídica de control y seguridad a los actores en tal actividad, haciéndolo competitivo, ello atraerá turismo, captación de divisas y generación de empleo, pues el país está obligado a contrarrestar esa competencia mediante una necesaria diversificación de su producto turístico para atraer visitantes de mayor capacidad económica, ofrecerles atractivos que alarguen su permanencia y propiciar la continuidad de sus estancias mediante instrumentos jurídicos adecuados.

Igual importancia merece la atracción de los turistas mexicanos que juegan en el extranjero, de manera que se evite la salida de divisas que se propicia por este conducto y se retengan en favor de los centros de juegos y apuestas que se regulen en México. Pues es obvio que tal actividad se practica clandestinamente en el país, sin que su práctica genere beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social en favor de las comunidades donde se produce, al existir más de 3 500 brincos o lugares informales de juegos con apuestas en el país.

Actualmente se tienen detectados casinos clandestinos en Acapulco, Ixtapa, Mazatlán, Cancún y en la ciudad de México, por eso es que en vez de combatirlos, estos establecimientos deben ser sometidos a la Ley para que paguen impuestos obligados como cualquier contribuyente, para asegurar que una parte de la utilidad generada por los impuestos a casinos se canalice a la educación básica, media y superior, así como al sector salud, a través de la mencionada distribución de los aprovechamientos adquiridos por la explotación de los casinos. Sin embargo considero que solo 10 casinos se deberán autorizar en el país, para evitar su proliferación que genere incertidumbre.

4.4.6 LAVADO DE DINERO EN LAS CASAS DE JUEGO

Actividad compleja para el Estado que busca mantener un control y más aun, erradicar la actividad del crimen organizado dedicado al lavado de dinero, poniendo su mayor esfuerzo y la designación de fuertes cantidades de dinero con el ánimo de erradicar dicha conducta ilícita.

El mecanismo propuesto en la iniciativa de Ley materia de estudio para regular esta práctica ilícita va encaminada a inspeccionar por una parte al permisionario y por la otra al jugador al determinar que la Junta Ejecutiva de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: Solicitar el acceso a fin de inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar, los documentos, libros y registros que estime convenientes del permisionario o de cualquiera de sus afiliados, entregar a la Comisión informes trimestrales de sus ingresos brutos y netos, anuales de sus estados financieros auditados y dictaminados, así como el acceso a la red de permisionarios.

Por lo que se refiere al jugador o apostador, las medidas que establece la iniciativa de ley en análisis versa concretamente en que los permisionarios deberán informar a la comisión dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha de informe, si algún jugador realiza transacciones en efectivo que exceda a dos mil días de salarios mínimos.

Sin embargo es de observarse, que dentro de las medidas antes señaladas para controlar el lavado de dinero, tanto en el inversionista como en el jugador, son insuficientes, pues no solo basta que la Comisión audite los documentos, libros y registros o bien que le requiera de informes trimestrales y anuales al permisionario, o que en su caso limite al apostador para que realice transacciones sujetas a dos mil días de salario mínimos, pues existe un privilegio del cual gozan los inversionistas y personas físicas que dificulta a las autoridades investigar muchos presuntos delitos de lavado de dinero, denominado secreto bancario, es por ello que propongo la eliminación del

secreto bancario en los delitos derivados de la actividad de los juegos con apuesta con el objeto de que las autoridades encargadas de regular, vigilar e investigar tales actividades tengan el acceso a la información financiera sin que el secreto bancario obstruya las indagatorias ante los indicios del manejo de dinero de procedencia ilícita.

Además se deberá realizar en los centros de juego con apuestas, la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información de carácter relevante, a fin de que la autoridad competente conozca inmediatamente la contabilidad del casino.

Esto evitará que en estos centros se realicen actos ilícitos tales como el citado lavado de dinero, un delito particularmente nocivo para cualquier gobierno y su entorno social, en tanto que fomenta la proliferación del crimen organizado y atrae otras formas de corrupción y vicio.

La eliminación del secreto bancario y la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante en las casas de juego será una importante herramienta para el fisco, en tanto que garantizará una mayor recaudación al evitar que los operadores de los centros de juego declaren cantidades inferiores a las realmente ingresadas, lo que traerá como consecuencia inmediata además de controlar el delito de lavado de dinero evitar que los permisionarios evadan al fisco.

Otro punto que deberá considerarse es que los ingresos que el Estado perciba derivados de la explotación de los juegos de azar con apuesta en establecimientos constituyen una verdadera nueva fuente de recaudación, pues al obtener el Gobierno Federal mayores recursos para financiar su gasto, se evitaría que 70 millones de mexicanos sean afectados en sus ingresos.

Lo anterior no significa la creación de nuevos gravámenes fiscales a la población, ya que además otra de sus consecuencias a corto plazo sería evitar el constante aumento a las gasolinas y más aun suspender el impuesto recientemente aprobado a las mismas por el Congreso Federal, así como evitar la eliminación de la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a los alimentos y medicinas.

Es decir, que no se está creando un instrumento fiscal nuevo que tenga como finalidad afectar directamente los ingresos de la población en general, simplemente se propone un mayor control con instrumentos legales que den certidumbre jurídica, reglamentando una actividad que se encuentra prácticamente sin regulación y se estará recaudando ingresos para el Estado a partir de una actividad que sin duda alguna, en el presente, no es significativa en términos fiscales. La presente administración Federal necesita obtener más recursos para satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, y por otro lado, se sabe que la creación de nuevos impuestos puede desincentivar la actividad económica, aunado esto a la natural aversión que la población tiene a pagar impuestos, sobre todo aquellos que gravan el consumo.

Si México se encuentra ya entre las 13 economías más grandes del mundo, siendo el segundo mayor de América Latina, sólo superado por Brasil y el décimo mayor exportador del mundo pero pese a esto, el país sigue siendo considerado subdesarrollado. La económica del país depende en gran medida de su comercio con los Estados Unidos de América, los cuales consumen más del 85% de las exportaciones mexicanas y dan trabajo a casi el 10% de su población, no obstante ello de todos es sabido que esto no significa nada si no se ataca el grave problema de inequidad que existe en la distribución de la riqueza, esta inequidad es palpable también en el marcado desequilibrio que existe entre los estados más ricos y aquellos en donde la población a veces carece de la más elemental infraestructura. Situación que debe cambiar mediante el aprovechamiento de una adecuada regulación de los casinos.

La aprobación de establecimientos donde se crucen apuestas, es un instrumento que se debe considerar, entre otros, para atacar el problema de poca recaudación fiscal sin crear nuevos impuestos. Además, puede convertirse en corto tiempo en un vehículo importante para afrontar los problemas de desequilibrio en el desarrollo regional.

4.4.7 AUTORIZACIÓN PARA EL CRUCE DE APUESTAS

La iniciativa de Ley en estudio expresa que la autorización para instalar y operar casinos en nuestro país se llevará a cabo a través de la figura jurídica denominada permiso la cual tendrá una duración determinada de 25 años, pudiéndose renovar por el mismo periodo.

En mi opinión, la autorización en cita para la explotación de las casas de juego no es la adecuada de acuerdo a la realidad actual de nuestro país, pues considero que la más apropiada para ello es aquella autorización que deberá otorgar el Gobierno Federal a través de la figura jurídica bajo el rubro de concesión, la cual será licitada.

Ahora bien, para mayor comprensión tales actos administrativos mediante los cuales la autoridad competente otorga un derecho al particular los analizaremos a continuación:

4.4.7.1 Autorización, licencia o permiso

Se define como el acto administrativo, por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular, con la característica de que en las autorizaciones, licencias o permisos hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido por que puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o económicas o la economía del país y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así es, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan a un particular el ejercicio de algunos de sus derechos.

4.4.7.2 Concesión administrativa

Se define como el acto administrativo, a través del cual la administración pública concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado, o para explotar un servicio público, debiendo entender al servicio público como una parte tan sólo de la actividad estatal, caracterizada como una actividad creada con el fin de dar, satisfacer la necesidad general, así podemos hablar de aquellos servicios que satisfacen directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas, transporte, y también los servicios públicos sociales tales como los de asistencia pública, los de vivienda, seguros sociales, entre otros.

La forma de gestión de los servicios públicos pueden ser explotados por medio de concesión que se otorga a individuos o a empresas particulares, en nuestro país se ha considerado a la concesión de servicio público con la naturaleza de un simple acto contractual, sin embargo a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión el Estado tiene la facultad para adoptar medidas de policía lo cual significa variaciones en la explotación del derecho conferido, necesarias para proteger la seguridad y el orden público, por lo tanto la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos:

- 1) Un acto reglamentario, fija las normas a que ha de ajustarse la organización y su funcionamiento.
- 2) Un acto condición, las facultades que se atribuyen al concesionario dependen de lo que la ley establece.

3) Un contrato, cuya finalidad es la de proteger los intereses legítimos del particular concesionario creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración, con el fin de mantener un equilibrio financiero de la empresa.

De esta forma el concesionario se encontrará en una situación en la cual por una parte, tendrá derecho a esperar la realización de beneficios, pero que, por otra parte estará sometido al interés general, a obligaciones que podrán ser modificadas. Por lo tanto cuando cesa el objeto para que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deja de cumplir una de las obligaciones que impone la propia concesión, las concesiones pueden concluir antes de lo estipulado.

Sin embargo no todas las faltas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión. Algunas podrán provocar únicamente la imposición una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Otras pueden constituir causas de rescisión o de caducidad.

Es indudable que el poder público tiene la facultad de cambiar el procedimiento para otorgar concesiones así como también los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo, mismo que se divide en cinco:

a) Sujeto, es el órgano de la Administración que lo realiza, con aptitud legal.

b) La voluntad, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, libre de vicios.

c) El objeto, la existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, debe ser determinado o determinable posible y lícito.

d) El motivo, es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley, opera como garantía de la seguridad personal y real, exigida por la Constitución.

e) El fin, se asientan diversas reglas como son: el agente debe perseguir un fin de interés general, el agente público no debe de perseguir una finalidad de oposición con la ley, no basta que el fin sea lícito y de interés general, además debe entrar en la competencia del agente que realiza el acto, perseguible por la ley para tal efecto.

4.4.8 CONSECUENCIAS JURÍDICAS

La regulación para la explotación de casinos en nuestro país deberá fundarse en instrumentos jurídicos claros y de certeza jurídica, que den seguridad y confianza a los actores que participen en tales actividades, y como consecuencia al Gobierno Federal y a la sociedad, en sus diferentes rubros, lo anterior se podrá alcanzar mediante la elección de un modelo apegado en la experiencia y legislación de aquellos Estados en los que se explotan los juegos de azar con apuestas, sin descuidar el interés y soberanía del país, además se deberá tomar en consideración todas aquellas observaciones realizadas a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, materia de estudio.

En tal tesitura, los puntos contenidos en la iniciativa de Ley en comento, deberán perfeccionarse en cuanto a su normatividad en los términos señalados, pues si bien es cierto, dicha **iniciativa prohíbe claramente que los establecimientos en los que se lleven a cabo juegos con apuestas den el servicio de alojamiento**, lo que resulta obvio la restricción para el gremio hotelero ser concesionario de casinos, no menos cierto es, que en la actualidad se vive en un mundo globalizado en el que México no debe quedar al margen ello.

En este orden de ideas la nación deberá aprovechar las circunstancias de coyuntura, lo que obliga a las autoridades Federales su participación en el mercado globalizado, pues en el caso concreto, el modelo que centraliza en un mismo lugar los sectores de casino, juego y esparcimiento, está a punto de entrar en Europa por la gran puerta del nuevo gobierno Laborista del Reino Unido, en el que las normas predominantes en los sectores de juego europeos podrían comenzar a venirse abajo, debiendo decir adiós a un casino por ciudad, a los casinos separados de las máquinas tragaperras, de las cafeterías, de las agencias de apuestas, de las apuestas en línea y de los restaurantes, así como de todas las demás instalaciones recreativas, debiendo poner atención en el hecho de que los hoteles con casinos buscan ser ahora compañías de recreo, agencias de apuestas que proveen ahora juegos de casino tradicionales por conducto del juego en línea, empresas de casino norteamericanas, sumamente reguladas, están exportando su modelo de juego "todo en uno" para ello cuatro grupos empresariales agresivos con experiencia mundial o de crecimiento rápido están ocupándose del antiguo modelo.

En este contexto, estoy convencido de que la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en análisis, deberá establecer dentro de su cuerpo normativo que el grupo empresarial hotelero sea beneficiario de la explotación de concesiones sobre casinos, aprovechando de aquel su infraestructura y estabilidad económica, de igual forma, deberá contemplar que solo haya una cantidad total de 10 casinos en ciudades fronterizas, cuyo número considero idóneo para mantener un control estricto y evitar inundar con casinos al país, además se tendrán que establecer sus dimensiones, los servicios y el número de máquinas tragaperras y con ello evitar inundar al país entero de establecimientos en los que se crucen apuestas.

La regulación correcta de la distribución de los ingresos obtenidos derivado de la explotación de los establecimientos en los que se crucen juegos con apuestas, permitirá al Gobierno Federal mayor equidad y claridad a tal distribución, en cuyas participaciones se verán reflejadas en beneficio del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y por lo tanto al bien común de la sociedad, en lo que se refiere al régimen de inversión nacional este deberá ser arriba del 50% de capital Mexicano, para promover e incentivar la inversión en el país, mediante empresas que se constituyan en Sociedades Anónimas.

Por otro lado, **la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos** objeto de análisis, deberá normar la eliminación del secreto bancario en la actividad derivada del juego con apuestas permitiendo que las autoridades encargadas de regular, vigilar e investigar tales actividades tengan el acceso a la información financiera sin que el secreto bancario obstruya las

indagatorias ante los indicios del manejo de dinero de procedencia ilícita. Finalmente, **la citada iniciativa de Ley** deberá erigir la obligación de controles estrictos de las operaciones en los centros de juego con apuestas, mediante la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante, a fin de que la autoridad competente conozca inmediatamente la contabilidad del casino.

No omito señalar, que la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, considera otro punto de suma importancia al proponer la legalización de centro de apuestas remotas, la cual define como el establecimiento abierto al público que cuenta con permiso otorgado por la Comisión para realizar o cruzar apuestas sobre los juegos consistentes en:

- 1) Juegos de números;
- 2) Eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real;
- 3) Carreras de caballos que se realice en hipódromos o carriles;
- 4) Carreras de galgos, que se realice en galgódromos;
- 5) Peleas de gallos, que se realice en palenques.

Cabe destacar, que **la iniciativa de Ley en análisis** prohíbe la explotación en centros de apuestas los juegos consistentes en; ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna, máquinas tragamonedas.

Lo que por su importancia en el mercado internacional, el juego de la ruleta y las maquinas tragamonedas deberán ser consideradas en el catalogo para su

explotación en los centros de apuestas remotas, además se deberán tomar medidas estrictas en aquellas personas morales que busquen ser beneficiarias de la explotación de tales actividades, adoptando medidas legislativas que eviten conflictos internacionales para ello propongo los siguientes criterios:

- a) El juego en centros de apuestas (Internet, en línea y televisión interactiva) pasa a ser una categoría legal de juego.
- b) Concesión de licencia y reglamento para los operadores de sitios en la Republica Mexicana y prohibición de publicidad en los medios de comunicación Mexicana para sitios extraterritoriales y no registrados.
- c) Apuestas, billares y loterías autorizadas a recibir apuestas en línea, pero solamente para eventos en directo.
- d) Todos los jugadores en línea necesitarán una identificación personal
- e) Los operadores prohibirán el juego a los menores de 18 años
- f) La Comisión de Juego pondrá a prueba e inspeccionará los programas en línea.

La aplicación del criterio asentado con antelación en el cuerpo normativo de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, dará cause para que los beneficios que se obtengan derivado de los juegos con apuestas se

vean reflejados en los diferentes ámbitos de los actores que participen en tal actividad y como consecuencia, en beneficio del Gobierno Federal, estatal y municipal y por lo tanto a favor de la sociedad en general de la siguiente manera:

4.4.8.1 Influencia Económica

Los centros de entretenimiento como Sociedades Anónimas de conformidad con las observaciones realizadas a **la iniciativa de Ley objeto de estudio** constituirán fuentes de ingresos con un alto nivel de especialización y diversificación económica.

Lo mismo involucra a los sectores de la construcción de infraestructura básica que los de equipamiento urbano y prestación de servicios. Propiciarán, además, actividades intensivas en mano de obra calificada y que se insertaran en las áreas de la producción y el consumo.

A lo anterior se deberá añadir que, en sus modalidades más actualizadas, también se relacionan fuertemente con las industrias culturales de mayor expansión y perspectivas; toda vez que en la actualidad, los casinos no podrán considerarse como sitios destinados a jugadores profesionales, excluyentes y cerrados a otras actividades distintas al juego con apuesta, sino a un sistema en donde se conjuga el turismo, el uso de tiempo libre y la recreación: hoteles, restaurantes, teatros, cines, espectáculos en vivo o zonas comerciales conviven en una oferta variada de actividades económicas, que generan una

derrama sustantiva de recursos en los lugares donde se establezcan diez casinos, distribuidos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad, en donde se podrán alcanzar fuertes montos de inversión inicial que podrán representar una suma considerable de dólares.

Estos ingresos impactarán, de manera directa, al sector de la construcción, detonador de la actividad productiva, y trasladarán beneficios al sector turístico y al de prestación de servicios en general.

4.4.8.2 Impacto Fiscal

Las actividades que se realicen al amparo de las observaciones realizadas a la iniciativa de Ley materia de estudio producirán un incremento en la recaudación de los impuestos federales y locales, en una cifra determinada que oscilará, de acuerdo con el mismo modelo de diez casinos, representado en millones de dólares anuales.

4.4.8.3 Empleo

En una primera etapa, los beneficios directos en materia de empleo irán al ramo de la construcción, la infraestructura básica, turística y el equipamiento urbano.

En las subsiguientes, se incorporará una planta laboral directamente vinculada con los centros de entretenimiento, con un alto componente de capacitación

para el funcionamiento de equipos, manejo de instrumentos electrónicos y procedimientos de juego, así como oportunidades en las áreas de servicios centralizados que demandan la hotelería, la provisión de alimentos en restaurantes, las relaciones de consumo en zonas comerciales, la presentación de espectáculos, teatros y cines, entre otros.

De acuerdo al estudio realizado a la iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, se podrá tener un modelo adecuado para el caso de México, teniendo como resultado que entre unos y otros, se obtengan un número significativo de puestos de trabajo.

4.4.8.4 Inversión Estratégica

Las observaciones realizadas a la iniciativa en cuestión tendrán como consecuencia inmediata, promover la inversión nacional y extranjera, de alto valor agregado, en áreas geográficas que demandan infraestructura básica, equipamiento urbano para el turismo, construcción y operación de servicios calificados.

Sobre todo, el propósito de la autoridad federal ha de ser en todo momento el de complementar el ahorro interno con la inyección de recursos del exterior capitalizando las divisas que se generen derivadas del cruce de apuestas en establecimientos debidamente autorizados, con un sentido de productividad común que aleje riesgos de sustitución económica e incorpore una adecuada planeación estratégica.

4.4.8.5 Impacto Político

1) Descentralización

La elección de un modelo de casino en el país con base al análisis realizado a la iniciativa de ley materia de estudio se inscribirá en el marco de una colaboración y distribución de responsabilidades del gobierno en sus tres niveles, con objeto de propiciar que los particulares se incorporen en forma resuelta a la ejecución de tareas relacionadas con el desarrollo regional, tomándose en cuenta además las asimetrías, los distintos grados de evolución económica y social, así como la heterogeneidad cultural de las comunidades.

2) Federalismo

Son precisamente las regiones interesadas las que, en función de sus propias iniciativas, pondrán en marcha en cada caso los cuestionamientos señalados en el proyecto de Ley objeto de análisis para el otorgamiento de las licencias, es decir que el gobierno federal, gobiernos estatales y municipios, podrán determinar las características y beneficios que la instalación adecuada de este tipo de centros de entretenimiento les aportarán.

3) Control de la autoridad

Los cuestionamientos realizados a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, objeto de análisis tendrán como fin una detallada y

rigurosa normatividad para la supervisión, control y monitoreo de movimientos financieros por encima de una cantidad determinada de dólares, a través de la vigilancia que se deberá realizar en los centros de juego con apuestas, mediante la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante. Lo anterior con el fin de que la autoridad competente conozca inmediatamente la contabilidad del casino.

Por su parte la eliminación del privilegio del cual gozan los inversionistas y personas físicas que dificulta a las autoridades investigar muchos presuntos delitos de lavado de dinero, denominado secreto bancario, en los delitos derivados de la actividad de los juegos con apuesta traerá como consecuencia que las autoridades encargadas de regular, vigilar e investigar tales actividades tengan el acceso a la información financiera provenientes de la explotación de casinos, sin que el secreto bancario obstruya las indagatorias ante los indicios del manejo de dinero de procedencia ilícita, a fin de evitar operaciones ilícitas vinculadas con dicha actividad.

Ahora bien, por lo que respecta al hecho de que las licencias se otorguen por licitación, según lo establece el proyecto de dictamen de Ley de Juegos con Apuestas materia de estudio, fundando su criterio en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento legal que señala que a través de licitaciones públicas se adjudicará o se llevará a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes del dominio público o la prestación de servicios públicos.

Lo anterior muestra su carácter inconstitucional al violar los artículos 28 y 134 de la citada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el otorgamiento de los permisos para operar casinos no se puede y no se debe condicionar a una licitación pública como lo pretende la iniciativa de Ley objeto de análisis, ya que el otorgar permisos para casinos por licitación sería crear monopolios de facto y ofrecer al mejor postor una parte del futuro turístico de la nación mexicana, que sólo beneficiaría a los peligrosos capitales volátiles, minimizaría la competencia, detendría el desarrollo y frenaría la inversión de los mexicanos.

En este contexto, las concesiones para establecer casinos deberán ser otorgadas por calificación y no por licitación o designación, como se propone en **la iniciativa de Ley en estudio**, pues esto tendría como consecuencia, el que solo tengan acceso los grandes inversionistas, dejando al margen de tales beneficios a empresarios hoteleros de pequeña y mediana capacidad económica, siendo excluidos en la obtención de uno de los permisos en materia de juegos con apuestas. El otorgamiento de concesiones por calificación dará igualdad de posibilidades entre los pequeños y grandes empresarios quienes estarán obligados a cumplir con los requisitos en los términos que exija la nueva Ley en materia de juego.

En otras palabras, los concesionarios deberán ser personas morales debidamente constituidas, además se obligarán a obtener de los gobiernos locales las autorizaciones correspondientes, precisar el origen de las inversiones, comprobar solvencia económica y exhibir documentos que

acrediten la legal propiedad o posesión del inmueble que se vaya a adquirir para instalar el casino, lo que asegura la participación de inversionistas identificados con toda claridad, con requisitos de honorabilidad amplia y probada solvencia tanto moral como económica.

Uno de los efectos inmediatos que tendrá el otorgamiento de concesiones para la explotación de los juegos con apuestas, mediante el procedimiento por calificación, es la eliminación de toda discrecionalidad en el otorgamiento de las citadas concesiones para establecer casinos.

La autoridad ha de propiciar la disponibilidad de recursos, a cargo de los eventuales permisionarios, con el objeto de estructurar un sistema de vigilancia en corredores de seguridad, que cubra el acceso y desahogo a los casinos, a fin de brindar protección a los asistentes, empleados y vecinos, y garantizar la integridad de las operaciones de los establecimientos. Además deberá haber una relación puntual de las causas de revocación de las licencias.

También se deberá homologar la operación de los casinos mexicanos con los más altos niveles, reglas y estándares de los mejores establecimientos ubicados en el resto del continente América y Europa, tomando en consideración los modelos ahí existentes. Si tales condiciones no se cumplen, se generaría salida de capitales vía exportación de las ganancias generadas por los casinos y como consecuencia, se esperaría una reducción del ahorro interno y un encarecimiento de la inversión productiva, que son recursos que sirven para financiar el desarrollo económico del país.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es claro que el juego a regido la vida del ser humano de manera representativa, pues la historia nos muestra como tal actividad se explotó en algunos pueblos para obtener ciertos beneficios u otorgar determinados derechos. Muestra de lo expresado es la visión que los griegos tuvieron respecto del juego y la apuesta, para ellos esta actividad se mostró como la forma de agradar a sus dioses, es decir como una ofrenda o una plegaria dirigida a ellos, lo que con el paso del tiempo los espectadores de la prueba no tardaron en intercambiar premios y valores en defensa de sus atletas favoritos, hasta denigrar tal actividad al jugarse a las mujeres en una apuesta. Se crearon leyes griegas que castigaban a los apostadores con la pena de la esclavitud. Pero la regulación de la apuesta iba aún mas aya, pues resulta obvio que las normas griegas violaban los derechos de la mujer, pues al ser ésta objeto de apuesta, se transgredía la dignidad y derechos humanos de la mujer al ser considerada una cosa.

Para los Romanos el juego y la apuesta fueron considerados en primer lugar, como gran espectáculo de masas destinado a satisfacer y entretener a un pueblo detentador de la grandeza cosmopolita, dentro de su esplendor se practicaba la esclavitud, cuya actividad era para unos un negocio floreciente, en la que obtenían considerables fortunas y en ellos ya no era la ley del duelo o el antojo del vencedor lo que decidía la vida o la muerte del vencido, sino el capricho de los espectadores. No obstante ello quienes ostentaban el carácter de esclavo veían en los juegos una forma de obtener su libertad.

Si bien es cierto que el pueblo Romano dentro de su grandeza universal mostró gran desarrollo en el juego y la apuesta, no menos cierto es que su normatividad en tales practicas se encuentran vestigios de ilegalidad al permitir que la condición humana del hombre fuera sujeta a la esclavitud, transgrediendo otro de los derechos universales del ser humano. El juego y la apuesta estuvieron muchas veces prohibidos por leyes y decretos, pero no faltó quienes al cruzar apuestas hicieran uso de sus privilegios para inclinar la balanza a su favor en tales actividades, como fue el caso de los emperadores Augusto, Domiciano, Nerón, Claudio o Calígula los cuales jugaron múltiples veces y en muchas ocasiones abusando ostentadamente de su poder para aprovechar hacia si mismos los favores de la fortuna.

Otros gobiernos más modernos, como el de España, Estados Unidos de América del Norte, Canadá, Cuba, México, nos muestran dentro de su historia el desarrollo del juego y la apuesta bien sea prohibiendo o permitiendo la explotación de tales actividades bajo condiciones distintas y reglas más específicas.

No obstante lo anterior la explotación del juego y la apuesta, no deben volver a ser actividades atentatorias o transgresoras de los derechos de la sociedad, es decir, que tales actividades no deben ser violatoria de las garantías del hombre, como es el caso de la libertad, la vida, igualdad, nacionalidad, la pérdida de bienes o bien que por razones de carácter político o intereses de grupo se prohíba su actividad en alguna de sus formas, como es de advertirse a través de la historia.

SEGUNDA.- El juego ilícito o permitido son regulados en las leyes de Grecia y Roma, cuyas reglas estaban dictadas con valoraciones religiosas, morales, sin castigar al contrato en sí mismo, sino las alteraciones del orden, lo que determinaba a que el contrato de juego fuera ineficaz y una tendencia a no dar acción reivindicatoria a las actuaciones que derivaran del juego.

Por ejemplo la legislación Romana perseguía más a los promotores o dueños de casas de juegos que a los propios jugadores, ya que los primeros se les dejaba sin acción penal aunque recibieran malos tratos, golpes o robos. Sin embargo en el Digesto, aparece la prohibición de jugar con dinero excepto si se hace como deporte, lo que era regulado por las leyes Ticia, Publicia y Cornelia, la acción para repetir por pagos en el juego prescribía a los 50 años, ésta la ejercía el perdedor o los herederos.

En las Partidas, se prohibía jugar, lidiar con bestias bravas o ver como lo hacían, quienes reincidían, se les separa de su oficio por 3 años. Para los clérigos, las prohibiciones en materia de juego eran severas. En las Tafurerías (casas destinadas al juego), fueron arrendadas por el rey y las ciudades autorizadas para ello, los alcaldes juzgaban los pleitos ocurridos dentro o fuera de las citadas casas de juego, mediante penas que, según el delito que fuere se debía imponer a los tahúres, a excepción de aquellos en donde se jugaba la comida o bebida. Por su parte en la Nueva Recopilación, se prohibió a los militares el juego de dados y tablas durante la guerra y en actual servicio y a los vasallos durante el tiempo que durase la guerra. Se les podía imponer 30 días de cadena además de la restitución de lo ganado en la apuesta.

La legislación vigente en México define al juego y apuesta, como contratos en el que las partes una vez que dan su consentimiento contraen derechos y obligaciones recíprocas y predeterminadas, lo cual dependerá de los resultados que no sólo se desconocen en el momento de la celebración, sino que dependen del acaso ó de la destreza. No obstante que el Código Civil Federal en su definición no hace distinción entre el juego y apuesta, hay quienes determinan que, el juego difiere de la apuesta en que la condición que debe cumplirse para ganar la apuesta depende de la simple verificación de un hecho ya realizado o futuro, pero que, en este último caso, no debe ser obra de las partes. Es dable señalar que el derecho administrativo, es la rama del ordenamiento jurídico que actualmente ha regulado el juego.

Sentado lo anterior, podemos señalar que no basta que el hombre actúe conforme a las normas religiosas, en el que se reconoce vinculado a su creador, en el cual funda sus deberes para con sus semejantes como consigo mismo, o bien a través de las normas morales, las cuales se formulan imperativamente los deberes ordenados al bien personal del hombre y que implican el perfeccionamiento del sujeto en el bien obrar, con prudencia, justicia, fortaleza y templanza, en la moral se someten los apetitos sensibles y la voluntad de cada persona a la regla de la razón, pues además, se requiere también de las normas jurídicas, las cuales prescriben lo que cada persona tiene facultad de exigir de los demás, bajo la razón formal de deuda, y asimismo determinan la contribución y participación que a cada quien corresponde el bien común, a través de un orden social justo, lo que equivale a decir, un orden plenamente humano.

TERCERA.- Como se a hecho mención la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar en toda la Republica en materia de juegos con apuesta y sorteos, por su parte la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal otorga a la Secretaria de Gobernación la facultad de autorizar las citadas actividades de juego y apuesta, por otro lado el Código Civil Federal señala que el Código Penal especifica cuales son los juegos prohibidos.

Ahora bien si dentro del articulado de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente nos rige prohíbe en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuestas, porqué el legislativo le otorgó tan magnánimas facultades a una Institución de carácter Federal, siendo el caso concreto la Secretaría de Gobernación, para regular, autorizar y vigilar entre otras las apuestas de cualquier clase, y si los juegos permitidos cuentan con sus propios reglamentos, como el sorteo tris de números, sorteo melate-revancha de Pronosticos para la Asistencia Publica, concurso progol, chispazo entre otros, en las cuales se establecen claramente las reglas del juego.

Caso contrario es el tan controvertido Reglamento de la citada Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, pues su normatividad se funda en las mismas hipótesis establecidas en un ordenamiento que resulta inaplicable como es la Ley Federal de Juegos y Sorteos en comento, en dicho reglamento se reafirman las facultades otorgadas a la Secretaria de Gobernación para autorizar entre otras las apuestas, sin que en el mismo se establezcan reglas claras para la explotación de los juegos con apuestas concretamente los

casinos, pues solo da una definición en forma somera de este concepto bajo el rubro de establecimiento, como el lugar abierto o cerrado en el que se llevan a cabo juegos con apuestas o sorteos con permiso vigente, otorgado por la Secretaría en los términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y su reglamento en mención; y al Juego con apuesta, como los juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en los referidos ordenamientos, autorizados por la Secretaría de Gobernación, ante tales circunstancias, se hace la necesidad de regular los casinos y terminar con la facultad discrecional otorgada a la citada Secretaría, al otorgar permisos sin el apoyo de instrumentos jurídicos claros que precisen la forma de autorizar los juegos prohibidos de cualquier clase, y evitar ante tales lagunas jurídicas la proliferación de casas de juegos que funcionan de manera clandestina a lo largo y ancho del país.

En este sentido nuestro Congreso de la Unión, deberá buscar los mecanismos legales, que permitan regular con certeza jurídica la facultades otorgadas a la Secretaría de Gobernación, en la autorización de juegos prohibidos, especialmente en lo que se refiere a la explotación de casas de juego y/o establecimientos y/o casinos, de igual forma se deberá poner especial cuidado en la iniciativa de Ley que reglamente los juegos y sorteos con apuestas, principalmente en el tema de casinos. Por otro lado los actos derivados de los juegos con apuestas deben dejar de tener el carácter administrativo, y ser sancionados por el Código Penal Federal, para ello el legislador deberá tipificar los delitos emanados de los juegos prohibidos en el capítulo III Título Décimo Cuarto, del diverso ordenamiento.

CUARTA.- La naturaleza dinámica y compleja del juego y apuesta, aunada a la inobservancia y lagunas de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su controvertido Reglamento, propician corrupción e impunidad, permitiendo la proliferación de prácticas ilegales de juegos con apuestas, muchos de los cuales proliferan en la clandestinidad en todo el país, lo cual genera fuga de empleos, impuestos, inversiones productivas, gasto social y de divisas, sobre todo, porque no se está regulando el juego clandestino.

Además de que el mercado informático tampoco está reglamentado, pues a pesar de que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Secretaría de Gobernación esta facultada para otorgar permisos en materia de juegos y sorteos, no existe ley que regule o prohíba las apuestas a través de Internet, para lo cual se deberán tomar en cuenta no sólo reformas a la citada Ley Federal de Juegos y Sorteos, sino también a la Ley de Comunicaciones.

En este contexto, considero de suma importancia que las casas de juego en las cuales se lleven acabo cruce de apuestas sean regulados bajo normas claras y eficaces, que supriman privilegios y que garanticen los derechos del hombre, el bien común y el desarrollo de un país, para ello es necesario que se tome en consideración todas aquellas observaciones que fueron realizadas a los artículos que integran el cuerpo normativo de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con apuestas y Sorteos que ha sido objeto de estudio, en la cuarta parte del presente trabajo, por considerarlos de suma importancia para una adecuada regulación de casinos.

Ahora bien, en cuanto a las consecuencias como resultado de la regulación de casinos en el país, los dividiré en dos grandes rubros, siendo estas las siguientes:

El primero de ellos, es aquel en el cual se ha considerado que su aprobación tendría como efecto inmediato el crimen organizado, lavado de dinero, prostitución, tráfico de drogas y otras actividades ilícitas, ante ello cabe precisar que tales actos delictivos se cometen a diario en México, al contar con una estructura muy frágil de seguridad y justicia, lo que genera mayor corrupción, en este sentido corresponderá a las autoridades encargadas de mantener la seguridad y el orden en el país, poner especial vigilancia a las actividades que deriven del cruce de apuestas en casinos, para evitar que tales actividades se conviertan en un nuevo factor criminológico, para ello se requiere que la seguridad y la eficiencia judicial y gubernamental sean una realidad.

En el segundo, la regulación de casinos generara grandes beneficios en el país, pues se obtendrían un crecimiento en la inversión, apoyando básicamente a la industria de la construcción, además sería una fuente de generación de empleos, incrementaría la oferta turística nacional, aumentaría la recaudación tributaria reforzando los ingresos públicos de la Federación, los Estados y los Municipios y detendría el flujo de jugadores y de divisas que los apostadores mexicanos gastan en casinos extranjeros, y legalizarían una actividad que en la actualidad se lleva a cabo clandestinamente, sin reportar beneficios al erario público, los recursos estarán etiquetados para construir hospitales, escuelas, mejorar las calles, dotar de servicios, entre otros beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- BURCKHARDT Jacobo, *Historia de la Cultura Griega*, Tomo Segundo, Eugenio Imaz, Revista de Occidente, Madrid, s.f. p. 258.
- 2.- ECHEVARRIA DE RADA, Teresa, *Los Contratos de Juegos y Apuestas*, José María Bosch, Sl. Barcelona, 1996, pp.30, 31, 37.
3. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B, *Tratado de las Obligaciones*, Códigos o Estudios Fundamentales sobre el Derecho Civil Español, Tomo IV, primera edición. Valladolid, 1988, p. 814.
- 4.- *Instituciones de Derecho Civil Español*, tomo II, p. 340.
- 5.- “Juego”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Sexta Edición, Porrúa, p. 1842.
- 6.- LÓPEZ, Gregorio, “Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio” Tomo IV, Librería de Rosa Bouret y Cia, 1851, pp. 610, 611.
- 7.- LÓPEZ ONETO, Enrique y Juan Manuel Ortega. *El Juego entre la Habilidad y el Azar*, Salvat S.A., Barcelona 1982, (colección número 76), pp. 8 y 9.
- 8.- *Nuevo Testamento*. Casa Velux. México. D.F. 1998, p. 187.
- 9.- PÉREZ FERNÁNDEZ, DEL CASTILLO, Bernardo, *Contratos Civiles*, tercera edición, Porrúa. México, 1995, p. 320.
- 10.- PLANIOL, Marcel y Ripert Georges, *Derecho Civil*, primera edición, Tomo 8, Harla, México 1999, Biblioteca Clásicos del Derecho, p. 1066.
- 11.- RAMIS REBASSA, Maria de Lourdes, *Régimen Jurídico del Juego*, Marcial Pons, Jurídicas, S.A. Universitate de les Illes Baleas, Madrid, 1992, pp. 30 y 31.
- 12.- SÁNCHEZ MEDEL, Ramón, *De Los Contratos Civiles*, Porrúa, México, 1986. p. 608.

13.- SCHEFLER, Liliana, Regina Reynoso, Víctor Inzua C, *El Juego de Pelota Prehispánico*, segunda Edición, Premio la red de Jonos, 1986. pp. 25, 26, 36, 38.

14.- “Juego”, Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Edición vigésima primera, Madrid, 1992, pp. 854 y 855.

LEGISLACIÓN

- 1.- Código Civil Federal, vigente, 26 de mayo de 1928.
- 2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, 15 de agosto de 1990.
- 3.- Código Financiero del Distrito Federal, vigente, 31 de diciembre de 1994.
- 4.- Código Penal Federal, vigente, 14 de agosto 1931.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, 5 de febrero de 1917.
- 6.- Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México, vigente, 13 de diciembre de 2002.
- 7.- Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, vigente, 26 de febrero de 2002.
- 8.- Ley de Salud para el Distrito Federal, vigente, 15 de enero de 1987.
- 9.- Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente, 29 de diciembre de 1978.
- 10.- Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente, 1 de enero de 2002.
- 11.- Ley Federal de Juegos y Sorteos, vigente, 31 de diciembre de 1947.
- 12.- Ley Federal del Trabajo, vigente, 1 de abril de 1970.

13.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, vigente, 27 de agosto de 1932.

14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, 29 de diciembre de 1976.

15.- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, vigente, 14 de enero de 1985.

16.- Reglamento de La Ley Federal de Juegos y Sorteos, vigente, 17 de septiembre de 2004.

17.- Reglamento de la Policía Federal Preventiva, vigente, 26 de abril de 2000.

18.- Reglamento del Concurso Chispazo de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

19.- Reglamento del Concurso Progol de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

20.- Reglamento del Sorteo Melate-Revancha de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

21.- Reglamento del Sorteo Tris de Números de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

CUARTA PARTE

ESTUDIO A LA INICIATIVA DE LEY EN MATERIA DE JUEGOS CON

APUESTAS Y SORTEOS

CUARTA PARTE

ESTUDIO A LA INICIATIVA DE LEY EN MATERIA DE JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS

4.4.1 LA NECESIDAD DE DEFINIR UN MODELO

No debe perderse de vista el hecho de que el juego y la apuesta han sido una forma de esparcimiento y de entretenimiento de suma importancia en el quehacer humano, al ser tales actividades una mezcla de costumbres de cada cultura, su explotación y prohibición a lo largo de la historia mexicana siempre han generado controversias.

En nuestro país el debate sobre la autorización de cruce de apuestas en casinos, ha tomado mayor fuerza en los últimos años, al considerarse que por su constante evolución, la legislación actual no aborda en su conjunto los verdaderos problemas derivados del juego, como sucede con las apuestas vía satélite y los casinos, establecimientos que por su número y génesis en la clandestinidad e irregularidad han sido objeto de atención entre diversos grupos sociales, empresariales, académicos y políticos que salen de la esfera legislativa. En este sentido, y evocando lo precisado en capítulos anteriores la prohibición para instalar y operar casinos en México data del 24 de junio de 1938, cuando por un Decreto, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas ordenó su abolición, aduciendo que, por su propia naturaleza son focos de atracción del vicio, de mafias y explotación por parte de apostadores profesionales.

Posteriormente, mediante Decreto del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán Valdez ordenó publicar el día 31 de diciembre del año 1947 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Juegos y Sorteos, misma que entro en vigor 5 días después de su publicación.

Para el caso de México la ley en comento no prohíbe explícitamente los casinos, porque es una figura que nunca se menciona en sus 17 artículos y 5 transitorios que la integran, pues solo se adentra a la prohibición de los juegos de apuesta y de azar al expresar únicamente en el ordenamiento antes señalado lo siguiente:

“Artículo 1. Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas”.

Los juegos que actualmente la Ley Federal de Juegos y Sorteos permite se definen en su artículo 2:

“Artículo 2. Sólo podrán permitirse:

I. El juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes; Los juegos no señalados se considerarán como prohibidos para los efectos de esta Ley”.

En esta tesitura, es dable recordar por considerarse de suma importancia que el Presidente de la República Mexicana a través de una de sus instituciones concretamente la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar los juegos con apuestas o prohibidos, esto de conformidad a lo ordenado por los artículos 3, 4, 7 y 8 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en comento, los cuales en su parte conducente expresan lo siguiente:

“Artículo 3. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase;

Artículo 4. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación. Esta fijará en cada caso los requisitos y condiciones que deberán cumplirse.

Artículo 7. La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta Ley, por medio de los inspectores que designe;

Artículo 8. Se clausurará, por la Secretaría de Gobernación, todo local abierto o cerrado en el que se efectúen juegos prohibidos o juegos con apuestas y sorteos, que no cuenten con autorización legal, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que según el caso correspondan”.

La aprobación para la instalación y operación de los juegos de apuestas o prohibidos, es una facultad absoluta y discrecional de la cual goza actualmente la Secretaría de Gobernación, y que la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, omite expresar los lineamientos, las características o requisitos que deben cubrir los establecimientos que exploten tal actividad o bien que señale un catalogo en donde se relacionen claramente los tipos de juegos que se podrán practicar en caso de que esta dependencia federal otorgue la autorización.

En otras palabras, la Ley Federal de Juegos y Sorteos en cita otorga una facultad absoluta y discrecional a la Secretaría de Gobernación, para expedir o no permisos, para determinar que esta actividad sea legal, sin derecho de apelación para los solicitantes.

De esta forma el Estado inicia sus actividades de juego estableciendo la Lotería Nacional, organismo gubernamental que organiza la colecta del único impuesto que pagamos sin protestar. Después instituye el suntuoso Hipódromo de las Américas, donde las apuestas son multimillonarias; surge el Jai Alai en el Distrito Federal, Acapulco y Tijuana, se da paso a los concurridos galgódromos e hipódromos en la franja fronteriza y se efectúan los populares palenques en donde las apuestas al giro o al colorado son motivo de indiferencia y simulación tanto de autoridades Federales, Estatales y Municipales como de aquellas encargadas de guardar el orden, al amparo de una Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente se aplica, y que por carácter anacrónico se hace necesario revisar.

En la época actual se popularizan los Pronósticos Deportivos, innovando hasta un Ráscale a tu suerte, así como las casas de apuestas conocidas como books, la lotería del PRI, la multimillonaria rifa anual del Tecnológico de Monterrey, casinos flotantes con banderas de Estados Unidos y, hasta los casinos ambulantes de fin año en las escuelas.

Como una propuesta apoyada en el turismo para revitalizar la economía y la afluencia turística y, como producto de los cambios políticos en el mundo, desde hace 20 años a través de diferentes foros se ha planteado la "reapertura" de casinos en nuestro país. Recordemos que a principios de siglo existían el Casino de La selva en Cuernavaca, el Foreign Club en los límites de la Ciudad de México, el Agua Caliente en Tijuana, El Riviera del Pacífico en Ensenada y el Rosarito Beach.

El principal precursor de este tema, en la actualidad, además de algunos empresarios, es el Partido Acción Nacional, que desde 1993 ha trabajado en el proyecto de reforma de ley, manifestando de antemano los beneficios que este negocio puede traer al país, el cual trataremos más adelante.

En la actualidad, los juegos prohibidos dentro de los cuales se encuentran los casinos es un tema que sigue generando fuertes discusiones en diversas legislaturas, pues en el intento de ser reguladas se persigue evitar cuestiones que dañen la dignidad humana, anulen o menoscaben los derechos y libertades de las personas, sobre todo, cuando se habla de la legislación del juego en sus distintas versiones modernas.

Dentro de las facultades conferidas al Congreso para legislar se encuentran aquellas en materia de juegos y sorteos consagradas en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su parte conducente señala:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos...”.

En este contexto, **los C. Diputados Federales Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez del Grupo Parlamentario del PAN de la LVIII Legislatura, dieron a conocer la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos que consta de 9 títulos, 172 artículos y 8 transitorios, disponible en la Gaceta Parlamentaria del 27 de agosto del 2003.**

El diverso proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados en materia de juegos y sorteos, será objeto de estudio en este capitulado en los puntos relacionados a los juegos con apuesta, sin profundizar en el estudio de los sorteos.

Los temas abordados, en la iniciativa de ley en comento, están relacionados con los casinos, concretamente en los puntos relativos al régimen fiscal, el régimen de inversión, el control contra el lavado de dinero y la autorización para la explotación de licencias y licencias de trabajo.

El análisis a los rubros de **la iniciativa de Ley materia de estudio**, tendrá por objeto la búsqueda de mecanismos que se apeguen a la realidad del país, es decir, perfeccionar su cuerpo normativo y como consecuencia obtener una reglamentación que genere seguridad jurídica y evitar toda discrecionalidad en su aplicación, en beneficio de los diferentes actores y de la sociedad en general, además se buscará definir un claro modelo apegado a las leyes y costumbres de nuestro país, asimismo identificaremos su impacto social, político y económico al permitir la instalación y operación de casinos en México derivado de los cuestionamientos a **la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos**.

La iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados en materia de casinos y que es objeto de estudio en este capitulo, tiene como finalidad regular la autorización para el establecimiento y funcionamiento de los lugares donde se practiquen juegos con apuestas, con azar o prohibidos por la actual Ley.

El efecto inmediato que traería la aprobación para establecer juegos con apuestas y operar casinos en distintos puntos geográficos de nuestro país, es concretamente la eliminación de esta facultad absoluta y discrecional que tiene la Secretaría de Gobernación consagrada en la Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente nos rige, pues es dable recordar que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad absoluta y discrecional de autorizar los juegos con apuestas o prohibidos, lo anterior en términos de lo establecido por el mencionado artículo 3 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos antes referido.

4.4.2 CONCEPTO DE CASINO

La iniciativa de Ley objeto de análisis, bajo el rubro, Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, utiliza el término de establecimiento y determina que queda prohibida la instalación de casinos, así como el cruce de apuestas en los juegos y demás actividades no previstos en esta Ley. Asimismo, expresa que para los efectos de la presente Ley se considera como establecimiento al local que cuente con un permiso vigente expedido por la Comisión para realizar los juegos con apuestas que la misma regula.

De igual forma señala que en los establecimientos se podrán prestar servicios complementarios tales como restaurante, bar, espectáculos, convenciones, tiendas comerciales y los demás que autorice la Comisión y que cumplan con las disposiciones locales aplicables.

Además determina que en ningún caso la Comisión podrá aprobar un establecimiento en el que se presten servicios de alojamiento.

Se define a los casinos como los establecimientos abiertos o cerrados al público en el que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una autorización expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos. De la definición de casinos que nos da la Ley objeto de análisis bajo el concepto de establecimiento, observamos que en tales lugares se practican juegos con apuestas con dos características:

- 1) Que sean de azar
- 2) Que se pueda apostar.

Es dable considerar que todos los juegos contienen azar, por que el resultado es de carácter incierto, es decir, la probabilidad de éxito o fracaso no se conoce hasta en tanto se lleve a cabo dicho juego. Por lo tanto, la característica más importante de los casinos es que en su interior se realizan juegos que permiten cruzar apuestas.

En la **iniciativa de ley en análisis**, se permite la practica de juegos con apuestas, aun cuando de manera contraria en dicha propuesta prohíba la instalación y operación de casinos, algunos de los juegos que se pueden practicar dentro de los casinos son los siguientes: ruleta, dados, cartas y naipes, la rueda de la fortuna, las máquinas tragamonedas, eventos deportivos y competencias trasmitidos en tiempo real que podrán ser captados únicamente en centros de apuestas remotas.

Lo anterior, en virtud de que la **Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en estudio**, establece que son considerados como juegos con apuestas, las siguientes actividades e instrumentos correspondientes:

I.- La ruleta;

II.- Los dados;

III.- Las cartas o naipes;

IV.- La rueda de la fortuna;

V.- Las máquinas tragamonedas;

VI.- Juegos de números

VII.- Los eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real captados únicamente en casinos y centros de apuestas remotas;

Los juegos con apuestas considerados en las fracciones I a V únicamente podrán realizarse en casinos; las actividades previstas en la fracción VII podrán llevarse a cabo únicamente en casinos o centros de apuestas remotas.

Si se aprueba la instalación y operación de casinos en México a través de los cuales se celebren juegos con apuestas, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, tendría la facultad de regular esta actividad. Para apoyar a la citada Secretaría se crearía una Comisión, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica y operativa. La Comisión tendría entre otras funciones regular, autorizar, vigilar y controlar la actividad relacionada con los casinos.

4.4.3 CONCEPTO DE MODELO

Se define como un proyecto simplificado encaminado a explicar cierta realidad y que permite en un momento dado, el estudio de las relaciones simultaneas, características de las ciencias sociales, de igual forma, a partir de las vicisitudes que actúan en una determinada situación puede sintetizar sistemas complejos; sin embargo implementar en el marco social de una organización se

dificulta por la imposibilidad de predecir comportamientos humanos, y como modelo de cambio organizacional considera oportunidades, problemas, soluciones estratégicas, entre otros aspectos, con el fin de lograr una mejor adaptación entre la organización y su entorno.

En este sentido, la concepción de modelo busca explicar cierta realidad en la que intervienen conductas humanas en sistemas complejos, como consecuencia de una solución estratégica con el objeto de buscar un cambio organizacional, el cual resultará derivado de una mejor adaptación entre la organización y su entorno. México deberá permitir la autorización de un mínimo casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad que permitan alcanzar montos de inversión que representen fuertes sumas de dinero en dólares. Estos ingresos impactarían, de manera directa, al sector de la construcción, detonador de la actividad productiva y trasladarán beneficios a los sectores turístico y de prestación de servicios en general, cuyo límite permitirá a las autoridades competentes tener un control estricto y con ello evitar inundar de casinos al país.

Para alcanzar dichas perspectivas, es de suma importancia que la regulación de casinos se sustente en un modelo adecuado con instrumentos jurídicos de vigencia y certeza jurídica, que se funden en reglas que se ajusten a las exigencias de la nación, que de igual forma garanticen la seguridad y el bienestar de la sociedad, la creación de empleos, capturar el segmento de congresos y convenciones, disminuir fuga de divisas, abatir el juego ilícito, y de impuestos.

Además de generar inversión a la nación que impulse programas de desarrollo social comunitario y que evite que las ganancias obtenidas en la práctica de las actividades de juegos considerados como lícitos sean captadas por empresas transnacionales de casinos, por lo que los adjudicatarios deberán ser personas físicas o morales, quienes estarán obligadas a observar las disposiciones legales que a través del consenso logren regular el cruce de apuestas y casinos, con el fin de alcanzar el beneficio y crecimiento del nación.

4.4.4 CLASIFICACIÓN DE MODELO DE CASINOS

Nuestro Congreso de la Unión de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá definir qué tipo de casinos requiere este país, ya que el modelo es múltiple en los 141 países que los tienen y las legislaciones son distintas, por ende se debe de buscar el modelo que se asemeje a los intereses de la nación, y que mejor que se adapte, modelo que por su cercanía y socios potenciales económicos deberá mirar hacia los modelos existentes en América del Norte y Europa; por esta razón procederé a hacer un análisis de los modelos de casinos existentes:

4.4.4.1 Modelo de casino municipal

Es considerado como una forma de contribuir a la generación de riqueza en la localidad, impulsando su crecimiento y desarrollo, pues no solo está orientado al beneficio financiero a nivel federal, sino particularmente al beneficio social

de la localidad, propiciando a otros estados a inclinarse cada vez más a la creación de casinos en búsqueda de ingresos.

Cabe señalar, que hay críticos que consideran a este modelo instalado en reservas indias de ser poco más que estafas que brindan gran riqueza a unos pocos aborígenes e inversores externos; pero ningún beneficio a la comunidad indígena, pues se dice, que hay tribus que tienen viviendas inadecuadas, poca educación, problemas de alcohol y una pésima atención médica.

Pero la realidad es que siguen funcionando dentro de un marco legal que permite obtener recursos económicos al gobierno federal en beneficio de la localidad.

4.4.4.2 Modelo de Las Vegas

La vida en Las Vegas se ve reflejada en sus casinos, frente a las máquinas tragamonedas, la ruleta, las cartas y sus espectáculos, con luces multicolores, hoteles inmensos y majestuosos de primera clase, gente de todas las edades y partes del mundo, comida, fantasía y sobre todo dinero, miles de millones de dólares.

De igual forma se disfrutan desde campeonatos mundiales de boxeo, concursos de belleza, show musical y de magia hasta el entretenimiento familiar a través de parques y juegos mecánicos, todo con un común denominador fundado en las apuestas.

Las sumas considerables de dólares que se pierden día a día han permitido que Las Vegas tenga una infraestructura enorme, producto del cruce de apuestas; tan es así que para transportarse de hotel a hotel existe un pequeño tren y escaleras eléctricas para cruzar las calle. Las Vegas es una ciudad familiar donde se encuentran diversiones para todas las edades y de todos los precios.

Cada hotel de Las Vegas tiene una presentación específica, los hay de tipo medieval, egipcio, de piratas y están decorados de acuerdo con lo que quieren representar. En la noche todo es magia, voces, susurros, espectáculos, ruleta, naipes y los “talladores” de todas las nacionalidades, juegan a ganar todo para la casa.

Los márgenes de seguridad en el interior y exterior de los casinos son muy elevados: cámaras, supervisores y los mismos “cambia billetes” te vigilan. Los niños, “prohibido acercarse”. Ellos no pueden jugar y por eso la mayoría de los hoteles han creado centros recreativos con juegos más de tipo “feria de iglesia” atendidos por personal muy joven.

El modelo de Las Vegas es considerado como un paradigma de positivo binomio hotel-casino, se caracteriza por sus mega-casinos. En Las Vegas, la operación de los casinos deja 36 mil millones de dólares al año, es decir, el equivalente a 3 veces las exportaciones petroleras y 4 veces las divisas turísticas que capta México, la regulación de casinos es considerada poco segura, lo que dificulta al Estado enfrentar con eficacia las practicas ilícitas.

4.4.4.3 Modelo de Atlantic City, en Nueva Jersey

Catalogado como el mejor modelo que existe hasta el momento, Atlantic City tiene 13 casinos contra 500 de Las Vegas, visto como lo más riguroso que hay en control de juegos, es tan estricta la regulación del juego que supera la normatividad y controles que hay dentro de los ámbitos espacial y del armamento.

Alrededor de los casinos hay restaurantes, hoteles, espectáculos y tiendas comerciales, que significan empleos, servicio de Investigación y Análisis Sobre los modelos de casinos.

4.4.4.4 Modelo Canadiense

Canadá ha registrado un auge de los casinos. Actualmente, 10 Estados operan casinos y los estados fronterizos con los Estados Unidos han registrado un crecimiento impresionante, ya que Canadá no somete a impuestos las ganancias del juego, a diferencia de numerosos Estados de la Unión Americana. Los grandes inversionistas son concesionarios canadienses existentes y las principales compañías estadounidenses. Es dable señalar que Canadá, en la ciudad de Montreal, estableció su casino para disminuir la visita de canadienses a Atlantic City, cuenta con 1,223 máquinas y 65 mesas de juego, recibe un promedio de 12,000 a 15,000 personas diarias y 2,500 canadienses dependen en forma directa de esta nueva fuente de empleo, lo que a generado que su gobierno obtenga fuertes ganancias.

4.4.4.5 Modelo Francés

En Francia hay 180 casinos con licencia. Dominan dos grupos: uno tradicional y grande, a saber Partouche. Otro procedente de una fusión del gigante hotelero y turístico Accor con el Grupo Lucien Barrière.

Francia ha registrado un auge importante del juego con máquinas tragaperras (*bandit manchot*), que se encuentran en casinos por ley (otros países tienen contingentes para máquinas tragaperras en casinos, así como para estas máquinas en salas de juego que no son casinos). Hay 10 grupos principales y 47 operadores autorizados. Se calcula que hay unos 20.000 empleados profesionales en los casinos franceses.

4.4.4.6 Modelo en Reino Unido

Existen un total de 22 casinos en Londres y un total de 65 en Gran Bretaña. Escocia tiene la cantidad de 7 casinos (todos ellos propiedad de Gala) y el País de Gales tiene 3 casinos. Se está dando una amplia publicidad a inversiones impresionantes en respuesta a la nueva legislación prevista en materia de juego con apuesta.

Estadísticas del gobierno del Reino Unido indican que mas de 12.000 personas están empleadas en casinos de Gran Bretaña, que el volumen de negocios es de 3,5 mil millones de euros y que hay 11 millones de visitas al año, éstas en rápido aumento.

La primera compañía británica es Stanley Leisure, que originalmente tenía actividades de apuestas pasando después a casinos, luego Gala/Harrah, seguida de Tank por conducto de su marca Grosvenor y la de cibercasinos, y los Hoteles Hilton, de los que no hay que olvidar que aunque vendieron sus casinos tradicionales a Stanley, ahora están cobrando mucha importancia en el sector de la ruleta virtual por conducto de sus salas de juego Ladbrokes y que podrían volver a entrar en los centros de casinos.

Actualmente el partido laborista en el Reino Unido ha propuesto un nuevo proyecto consistente en una revisión completa desreguladora de los casinos en el Reino Unido, en el que se incluya el permiso a los casinos de instalar un importante número de máquinas tragaperras, cuyo impulso precipitan una tendencia hacia casinos del estilo de Las Vegas.

Para Europa los casinos son centros de alto nivel y dirigidos específicamente a los turistas. El casino de Montecarlo, en Mónaco, es el más importante; no obstante, casi todo el continente cuenta con este tipo de servicios que al igual que a Estados Unidos les han proporcionado redituables ganancias.

Los casinos del principado de Montecarlo y los de Montreal, en Canadá, son centros de apuesta de grandes proporciones. Uno de los principales cuidados en los cuales se ha esforzado el Estado radica en evitar el funcionamiento de casinos dentro de Hoteles, con la finalidad de proteger las cadenas hoteleras, es preciso señalar que en la explotación de casinos en Canadá existe la intervención directa del poder estatal y municipal.

En el modelo americano además de estar normados por el Estado se da a través de la competencia, por lo que el número de casinos es mayor, son más agresivos en sus estrategias de mercado, sus ingresos dependen básicamente del número de máquinas tragamonedas y están gravados con menores tasas impositivas. Como en este caso existe mayor flexibilidad, tiene características que varían de Estado a Estado y su clientela es de tipo masivo.

Por lo que respecta a la regulación en el modelo europeo, los casinos están perfectamente limitados en número, y se encuentran altamente regulados por el Estado, tanto a nivel local como a nivel nacional, además de distinguirse por las elevadas tasas de impuestos que los gravan y el hecho de que sientan con una clientela muy selecta.

La diferencia entre el modelo americano y el europeo antes referidos versa en que el primero permite que los casinos se instalen en hoteles, por el contrario, el segundo, es más excluyente al determinar que deben ser independientes de estos centros de hospedaje. El casino es un establecimiento central y por lo tanto único.

En este sentido, debemos recordar que **la iniciativa de Ley en estudio se inclina en el supuesto que en ningún caso la Comisión podrá aprobar un establecimiento en el que se presten servicios de alojamiento**, contrario a ello estoy convencido de que los casinos deben instalarse en hoteles bajo reglas claras, adoptando un modelo que centralice en un mismo lugar los sectores de casino, juego y ocio.

Deberá ser un modelo que no permita establecer un casino por ciudad, o los casinos separados de las máquinas tragaperras, de las cafeterías, de las agencias de apuestas, de las apuestas en línea y de los restaurantes, así como de todas las demás instalaciones recreativas, y de esta forma aprovechar de la empresa hotelera su infraestructura, estabilidad económica, prestigio, pues sería más sano y rentable ofrecer un turismo ligado no sólo a las playas y a los centros turísticos, sino a nuestra rica, variada y espléndida cultura.

En lo que comprende a las zonas fronterizas, como Tijuana y Ensenada, éstas tendrían mayores posibilidades de desarrollo, por su situación geográfica y por tener una afluencia turística extranjera muy alta. Desarrollar los casinos en sitios con infraestructura con todos los servicios públicos y privados, daría la opción a los inversionistas mexicanos a la reinversión de su capital, lo que generaría resultados a corto plazo, creará fuentes de trabajo y ahorro interno, beneficiando a todos los sectores involucrados como los de la construcción, mueblero, textil, publicitario, turístico y artesanal.

Asimismo, **la iniciativa de Ley en análisis** omite en su cuerpo normativo señalar el número de casinos que deberán instalarse en la República Mexicana, sus dimensiones y características que deben de tener, y el número de máquinas tragaperras, que es indispensable reglamentar, con la finalidad de evitar la instalación desmedida de casinos y máquinas tragaperras. En tal virtud propongo que se instalen en el país un total de 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y en ciudades de gran densidad poblacional, con las siguientes características:

- 1) 15,000 m2 de superficie total;
- 2) 7,000 m2 de superficie de juego;
- 3) 1000 maquinas tragamonedas;
- 4) 50 mesas de juego para ruletas, dados, rueda de la fortuna y naipes;
- 5) 180 m2 de restaurante para 700 comensales;
- 6) 800 m2 de áreas de entretenimiento; y
- 7) 250 m2 de bares.

4.4.5 RÉGIMEN FISCAL

La iniciativa de ley materia de estudio, determina que los permisionarios entregaran a la comisión un informe mensual financiero derivado de sus operaciones, además señala que tendrán que pagar el aprovechamiento por la explotación del permiso concedido, en este caso, la base para calcular este gravamen serán los ingresos brutos, los cuales se entenderán como el total de ingresos obtenidos por concepto de apuestas menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios.

De igual forma la iniciativa en estudio instituye que los aprovechamientos que obtendría el Gobierno Federal serían del 9% de los ingresos brutos, recursos que se distribuirían proporcionalmente entre los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Por otra parte en materia de inversión, el proyecto de ley establece que el 35% de las inversiones deberán ser mexicanas.

De lo anteriormente expuesto, se puede inferir que **la diversa iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos materia de análisis**, omite expresar de manera clara y precisa la forma en que se deberán distribuir los aprovechamientos adquiridos por la explotación del cruce de apuestas en casas de juego, lo que tendrá como resultado una distribución de ingresos sin equidad. lúdico

Ante dichas condiciones y con el objeto de dar una mayor igualdad y claridad a la distribución de ingresos derivado del juego y la apuesta, propongo en lo particular, que la repartición de los aprovechamientos por tal actividad se asignen de la siguiente manera:

- 1) La Federación 20%;
- 2) Los Estados 35%;
- 3) Los municipios 35%.

Para que las utilidades de los casinos se mantengan en el país se deberán cumplir al menos dos condiciones:

- 1) Que los propietarios de los casinos sean nacionales, basándonos en el modelo de Montecarlo, donde las ganancias por el juego de azar son la principal fuente de ingresos del principado;
- 2) Que las expectativas para reinvertir estas utilidades en el país sean mejores que las existentes en el extranjero.

En cuanto al régimen de inversión nacional del 35% propuesto por **la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en estudio**, considero que va en contra del capital e interés nacional, pues al promover e incentivar la inversión extranjera en el territorio de la República Mexicana para llevar a cabo actividades lucrativas, solo contribuyen al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo sostenible del país extranjero y no al de México, atentando la base del respeto a la soberanía e independencia nacionales y de la protección y uso racional de los recursos naturales, lo que hace necesario contar con instrumentos que eviten la fuga de divisas en el país; para ello estoy convencido que la explotación de juegos donde medien apuestas de cualquier clase, se deberán llevar a cabo, a través de las sociedades mercantiles, bajo el régimen de Sociedad Anónima en la cual el 51% del capital deberá estar suscrito por mexicanos tal y como lo exige la figura jurídica en comento.

4.4.5.1 Concepto de Sociedad Anónima

Se define como aquella que existe bajo una denominación social y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones, de este concepto se pueden derivar 3 notas características de la Sociedad Anónima:

- 1) El empleo de una denominación social;
- 2) La limitación de responsabilidad de todos los socios;
- 3) La incorporación de los derechos de los socios en documentos, las acciones fácilmente negociables.

4.4.5.2 Denominación

Se forma libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse irá siempre seguida de las palabras Sociedad Anónima o de su abreviatura S. A.

4.4.5.3 Requisitos de constitución

Para la constitución de una Sociedad Anónima se requiere:

- 1) Un número mínimo de dos socios;
- 2) Un capital suscrito que alcance un mínimo determinado, 50 mil pesos;
- 3) Que al menos parte de dicho capital esté exhibido.

El capital debe estar íntegramente suscrito; es decir, los socios han de contraer la obligación suscrita con su firma de cubrir totalmente la cantidad señalada como capital social.

En otras palabras, la ley no permite que se fije como capital social la cantidad que se calcule como necesaria para el desarrollo de la empresa (u otra arbitrariamente fijada), y que se constituya la sociedad con la esperanza de encontrar posteriormente personas que aporten la cifra señalada para el capital social de la moral; sino que exige que, en el momento de constituirse la sociedad anónima, hayan personas que estén ya obligadas a aportar el capital social.

El 51% del capital social debe estar suscrito por mexicanos, salvo que las leyes especiales exijan una participación más elevada o que se haya autorizado una mayor participación del capital extranjero por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, la cual, por lo contrario, puede establecer la exigencia de un tanto por ciento superior de capital mexicano en determinadas actividades o zonas del país.

Las sociedades mexicanas, para tomar parte en la constitución de otra sociedad han de tener cláusula de exclusión de extranjeros, si ha de computarse su aportación como mexicana, pues de otra manera sería posible que la facultad de determinar el manejo de la empresa recayera, indirectamente, en extranjeros.

4.4.5.4 Exhibición del capital

No basta que el capital social esté íntegramente suscrito, sino que precisa exhibir, es decir, entregar a la caja social, cuando menos el 20% de las aportaciones pagaderas en numerario, y la totalidad de las que lo sean en bienes distintos.

4.4.5.5 Procedimientos de constitución

La constitución de una Sociedad Anónima puede hacerse siguiendo dos procedimientos, la primera forma es mediante la comparecencia ante notario y la segunda a través de la suscripción pública.

En este sentido, considero adecuado que quienes obtengan la autorización para explotar las casas de juego deben constituirse mediante la comparecencia ante notario. Doctrinalmente se les denomina constitución simultánea y constitución sucesiva, ya que en el primer caso la Sociedad Anónima, se crea en virtud de las declaraciones de voluntad que simultáneamente emiten quienes comparecen ante el notario, mientras que mediante el segundo procedimiento no surge la Sociedad Anónima sino después de una serie de negocios jurídicos sucesivamente realizados.

4.4.5.6 Constitución simultánea

Este procedimiento de constitución de la Sociedad Anónima, el cual propongo para la constitución de aquellas personas morales cuyo objeto sea la explotación de casas de juego, no presenta otra peculiaridad respecto a la constitución de otras sociedades, que la de escritura constitutiva, además de las comunes a todas, ha de satisfacer las siguientes exigencias:

- 1) La parte exhibida del capital social y el número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;
- 2) La forma y términos en que debe pagarse la parte insoluta de las acciones;
- 3) La participación en las utilidades concedidas a los fundadores;
- 4) El nombramiento de uno o varios comisarios;
- 5) Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios;

4.4.5.7 Constitución sucesiva

a) Fundadores

Las personas que toman a su cargo la organización de la futura sociedad, vayan a asumir o no la categoría de socios, tienen el carácter exclusivo de fundadores.

b) Programa

Los fundadores deben redactar un programa en el que deben incluir un proyecto de estatutos, con todos los datos que puede contener antes de la constitución definitiva de la Sociedad Anónima. Este programa debe depositarse en el Registro Público del Comercio.

c) Suscripción del Programa

Las personas que quieran adquirir el carácter de socios deben firmar por duplicado un boletín de suscripción junto con un ejemplar del programa el cual contendrá:

- 1) El nombre, nacionalidad y domicilio del suscriptor;
- 2) El número, con letras, de las acciones suscritas, su naturaleza y valor;
- 3) La forma y términos en que el suscriptor se obligue a pagar la primera exhibición;

- 4) Cuando las acciones hayan de pagarse con bienes distintos al numerario, la determinación de éstos;
- 5) La forma de hacer la convocatoria para la asamblea general constitutiva y las reglas conforme a las cuales deba celebrarse;
- 6) La fecha de la suscripción y la declaración de que el suscriptor conoce y acepta el proyecto de estatutos. Los fundadores conservan en su poder un ejemplar de la suscripción debiendo entregar el duplicado al suscriptor;
- 7) Depósito de la primera exhibición.

El importe de la primera exhibición que se hayan obligado a realizar los suscriptores se depositará en una institución de crédito, para que se entregue a los representantes de la sociedad una vez que haya quedado legalmente constituida. En caso de que no se llegara a perfeccionar la sociedad, el depósito será restituido a los propios suscriptores.

e) Plazo para recabar suscripciones

La suscripción de todo el capital social deberá obtenerse en un plazo máximo de un año, contado desde la fecha del programa, una vez transcurrido sin que se hubiere reunido el capital necesario, los suscriptores quedarán liberados de sus obligaciones.

f) Asamblea constitutiva

Suscrito el capital social, debe convocarse a una asamblea general constitutiva,

en la cual los suscriptores comprobarán la existencia y valor de las aportaciones, resolverán sobre la participación de utilidades que se hubieren reservado los fundadores y aprobarán en definitiva la constitución de la sociedad.

La misma asamblea debe proceder a nombrar a las personas que hayan de desempeñar los puestos de administradores y comisarios durante el primer ejercicio social, y a aprobar las operaciones realizadas por los fundadores, que sin este requisitos serán ineficaces respecto de la sociedad.

g) Protocolización del acta

El acta de asamblea constitutiva, así como los estatutos de la sociedad, deben protocolizarse, a efecto de proceder a la inscripción en el Registro Público del Comercio.

Las personas jurídicas cuyo objeto sea la explotación de juegos con apuestas en establecimientos bajo el régimen de Sociedad Anónima con el carácter de constitución simultánea dará mayor certeza jurídica de control y seguridad a los actores en tal actividad, haciéndolo competitivo, ello atraerá turismo, captación de divisas y generación de empleo, pues el país está obligado a contrarrestar esa competencia mediante una necesaria diversificación de su producto turístico para atraer visitantes de mayor capacidad económica, ofrecerles atractivos que alarguen su permanencia y propiciar la continuidad de sus estancias mediante instrumentos jurídicos adecuados.

Igual importancia merece la atracción de los turistas mexicanos que juegan en el extranjero, de manera que se evite la salida de divisas que se propicia por este conducto y se retengan en favor de los centros de juegos y apuestas que se regulen en México. Pues es obvio que tal actividad se practica clandestinamente en el país, sin que su práctica genere beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social en favor de las comunidades donde se produce, al existir más de 3 500 brincos o lugares informales de juegos con apuestas en el país.

Actualmente se tienen detectados casinos clandestinos en Acapulco, Ixtapa, Mazatlán, Cancún y en la ciudad de México, por eso es que en vez de combatirlos, estos establecimientos deben ser sometidos a la Ley para que paguen impuestos obligados como cualquier contribuyente, para asegurar que una parte de la utilidad generada por los impuestos a casinos se canalice a la educación básica, media y superior, así como al sector salud, a través de la mencionada distribución de los aprovechamientos adquiridos por la explotación de los casinos. Sin embargo considero que solo 10 casinos se deberán autorizar en el país, para evitar su proliferación que genere incertidumbre.

4.4.6 LAVADO DE DINERO EN LAS CASAS DE JUEGO

Actividad compleja para el Estado que busca mantener un control y más aun, erradicar la actividad del crimen organizado dedicado al lavado de dinero, poniendo su mayor esfuerzo y la designación de fuertes cantidades de dinero con el ánimo de erradicar dicha conducta ilícita.

El mecanismo propuesto en la iniciativa de Ley materia de estudio para regular esta práctica ilícita va encaminada a inspeccionar por una parte al permisionario y por la otra al jugador al determinar que la Junta Ejecutiva de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: Solicitar el acceso a fin de inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar, los documentos, libros y registros que estime convenientes del permisionario o de cualquiera de sus afiliados, entregar a la Comisión informes trimestrales de sus ingresos brutos y netos, anuales de sus estados financieros auditados y dictaminados, así como el acceso a la red de permisionarios.

Por lo que se refiere al jugador o apostador, las medidas que establece la iniciativa de ley en análisis versa concretamente en que los permisionarios deberán informar a la comisión dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha de informe, si algún jugador realiza transacciones en efectivo que exceda a dos mil días de salarios mínimos.

Sin embargo es de observarse, que dentro de las medidas antes señaladas para controlar el lavado de dinero, tanto en el inversionista como en el jugador, son insuficientes, pues no solo basta que la Comisión audite los documentos, libros y registros o bien que le requiera de informes trimestrales y anuales al permisionario, o que en su caso limite al apostador para que realice transacciones sujetas a dos mil días de salario mínimos, pues existe un privilegio del cual gozan los inversionistas y personas físicas que dificulta a las autoridades investigar muchos presuntos delitos de lavado de dinero, denominado secreto bancario, es por ello que propongo la eliminación del

secreto bancario en los delitos derivados de la actividad de los juegos con apuesta con el objeto de que las autoridades encargadas de regular, vigilar e investigar tales actividades tengan el acceso a la información financiera sin que el secreto bancario obstruya las indagatorias ante los indicios del manejo de dinero de procedencia ilícita.

Además se deberá realizar en los centros de juego con apuestas, la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información de carácter relevante, a fin de que la autoridad competente conozca inmediatamente la contabilidad del casino.

Esto evitará que en estos centros se realicen actos ilícitos tales como el citado lavado de dinero, un delito particularmente nocivo para cualquier gobierno y su entorno social, en tanto que fomenta la proliferación del crimen organizado y atrae otras formas de corrupción y vicio.

La eliminación del secreto bancario y la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante en las casas de juego será una importante herramienta para el fisco, en tanto que garantizará una mayor recaudación al evitar que los operadores de los centros de juego declaren cantidades inferiores a las realmente ingresadas, lo que traerá como consecuencia inmediata además de controlar el delito de lavado de dinero evitar que los permisionarios evadan al fisco.

Otro punto que deberá considerarse es que los ingresos que el Estado perciba derivados de la explotación de los juegos de azar con apuesta en establecimientos constituyen una verdadera nueva fuente de recaudación, pues al obtener el Gobierno Federal mayores recursos para financiar su gasto, se evitaría que 70 millones de mexicanos sean afectados en sus ingresos.

Lo anterior no significa la creación de nuevos gravámenes fiscales a la población, ya que además otra de sus consecuencias a corto plazo sería evitar el constante aumento a las gasolinas y más aun suspender el impuesto recientemente aprobado a las mismas por el Congreso Federal, así como evitar la eliminación de la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a los alimentos y medicinas.

Es decir, que no se está creando un instrumento fiscal nuevo que tenga como finalidad afectar directamente los ingresos de la población en general, simplemente se propone un mayor control con instrumentos legales que den certidumbre jurídica, reglamentando una actividad que se encuentra prácticamente sin regulación y se estará recaudando ingresos para el Estado a partir de una actividad que sin duda alguna, en el presente, no es significativa en términos fiscales. La presente administración Federal necesita obtener más recursos para satisfacer las necesidades más apremiantes de la población, y por otro lado, se sabe que la creación de nuevos impuestos puede desincentivar la actividad económica, aunado esto a la natural aversión que la población tiene a pagar impuestos, sobre todo aquellos que gravan el consumo.

Si México se encuentra ya entre las 13 economías más grandes del mundo, siendo el segundo mayor de América Latina, sólo superado por Brasil y el décimo mayor exportador del mundo pero pese a esto, el país sigue siendo considerado subdesarrollado. La económica del país depende en gran medida de su comercio con los Estados Unidos de América, los cuales consumen más del 85% de las exportaciones mexicanas y dan trabajo a casi el 10% de su población, no obstante ello de todos es sabido que esto no significa nada si no se ataca el grave problema de inequidad que existe en la distribución de la riqueza, esta inequidad es palpable también en el marcado desequilibrio que existe entre los estados más ricos y aquellos en donde la población a veces carece de la más elemental infraestructura. Situación que debe cambiar mediante el aprovechamiento de una adecuada regulación de los casinos.

La aprobación de establecimientos donde se crucen apuestas, es un instrumento que se debe considerar, entre otros, para atacar el problema de poca recaudación fiscal sin crear nuevos impuestos. Además, puede convertirse en corto tiempo en un vehículo importante para afrontar los problemas de desequilibrio en el desarrollo regional.

4.4.7 AUTORIZACIÓN PARA EL CRUCE DE APUESTAS

La iniciativa de Ley en estudio expresa que la autorización para instalar y operar casinos en nuestro país se llevará a cabo a través de la figura jurídica denominada permiso la cual tendrá una duración determinada de 25 años, pudiéndose renovar por el mismo periodo.

En mi opinión, la autorización en cita para la explotación de las casas de juego no es la adecuada de acuerdo a la realidad actual de nuestro país, pues considero que la más apropiada para ello es aquella autorización que deberá otorgar el Gobierno Federal a través de la figura jurídica bajo el rubro de concesión, la cual será licitada.

Ahora bien, para mayor comprensión tales actos administrativos mediante los cuales la autoridad competente otorga un derecho al particular los analizaremos a continuación:

4.4.7.1 Autorización, licencia o permiso

Se define como el acto administrativo, por el cual se levanta o se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular, con la característica de que en las autorizaciones, licencias o permisos hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido por que puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o económicas o la economía del país y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así es, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan a un particular el ejercicio de algunos de sus derechos.

4.4.7.2 Concesión administrativa

Se define como el acto administrativo, a través del cual la administración pública concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado, o para explotar un servicio público, debiendo entender al servicio público como una parte tan sólo de la actividad estatal, caracterizada como una actividad creada con el fin de dar, satisfacer la necesidad general, así podemos hablar de aquellos servicios que satisfacen directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas, transporte, y también los servicios públicos sociales tales como los de asistencia pública, los de vivienda, seguros sociales, entre otros.

La forma de gestión de los servicios públicos pueden ser explotados por medio de concesión que se otorga a individuos o a empresas particulares, en nuestro país se ha considerado a la concesión de servicio público con la naturaleza de un simple acto contractual, sin embargo a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión el Estado tiene la facultad para adoptar medidas de policía lo cual significa variaciones en la explotación del derecho conferido, necesarias para proteger la seguridad y el orden público, por lo tanto la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos:

- 1) Un acto reglamentario, fija las normas a que ha de ajustarse la organización y su funcionamiento.
- 2) Un acto condición, las facultades que se atribuyen al concesionario dependen de lo que la ley establece.

3) Un contrato, cuya finalidad es la de proteger los intereses legítimos del particular concesionario creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración, con el fin de mantener un equilibrio financiero de la empresa.

De esta forma el concesionario se encontrará en una situación en la cual por una parte, tendrá derecho a esperar la realización de beneficios, pero que, por otra parte estará sometido al interés general, a obligaciones que podrán ser modificadas. Por lo tanto cuando cesa el objeto para que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deja de cumplir una de las obligaciones que impone la propia concesión, las concesiones pueden concluir antes de lo estipulado.

Sin embargo no todas las faltas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión. Algunas podrán provocar únicamente la imposición una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Otras pueden constituir causas de rescisión o de caducidad.

Es indudable que el poder público tiene la facultad de cambiar el procedimiento para otorgar concesiones así como también los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo, mismo que se divide en cinco:

a) Sujeto, es el órgano de la Administración que lo realiza, con aptitud legal.

b) La voluntad, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, libre de vicios.

c) El objeto, la existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, debe ser determinado o determinable posible y lícito.

d) El motivo, es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley, opera como garantía de la seguridad personal y real, exigida por la Constitución.

e) El fin, se asientan diversas reglas como son: el agente debe perseguir un fin de interés general, el agente público no debe de perseguir una finalidad de oposición con la ley, no basta que el fin sea lícito y de interés general, además debe entrar en la competencia del agente que realiza el acto, perseguible por la ley para tal efecto.

4.4.8 CONSECUENCIAS JURÍDICAS

La regulación para la explotación de casinos en nuestro país deberá fundarse en instrumentos jurídicos claros y de certeza jurídica, que den seguridad y confianza a los actores que participen en tales actividades, y como consecuencia al Gobierno Federal y a la sociedad, en sus diferentes rubros, lo anterior se podrá alcanzar mediante la elección de un modelo apegado en la experiencia y legislación de aquellos Estados en los que se explotan los juegos de azar con apuestas, sin descuidar el interés y soberanía del país, además se deberá tomar en consideración todas aquellas observaciones realizadas a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, materia de estudio.

En tal tesitura, los puntos contenidos en la iniciativa de Ley en comento, deberán perfeccionarse en cuanto a su normatividad en los términos señalados, pues si bien es cierto, dicha **iniciativa prohíbe claramente que los establecimientos en los que se lleven a cabo juegos con apuestas den el servicio de alojamiento**, lo que resulta obvio la restricción para el gremio hotelero ser concesionario de casinos, no menos cierto es, que en la actualidad se vive en un mundo globalizado en el que México no debe quedar al margen ello.

En este orden de ideas la nación deberá aprovechar las circunstancias de coyuntura, lo que obliga a las autoridades Federales su participación en el mercado globalizado, pues en el caso concreto, el modelo que centraliza en un mismo lugar los sectores de casino, juego y esparcimiento, está a punto de entrar en Europa por la gran puerta del nuevo gobierno Laborista del Reino Unido, en el que las normas predominantes en los sectores de juego europeos podrían comenzar a venirse abajo, debiendo decir adiós a un casino por ciudad, a los casinos separados de las máquinas tragaperras, de las cafeterías, de las agencias de apuestas, de las apuestas en línea y de los restaurantes, así como de todas las demás instalaciones recreativas, debiendo poner atención en el hecho de que los hoteles con casinos buscan ser ahora compañías de recreo, agencias de apuestas que proveen ahora juegos de casino tradicionales por conducto del juego en línea, empresas de casino norteamericanas, sumamente reguladas, están exportando su modelo de juego "todo en uno" para ello cuatro grupos empresariales agresivos con experiencia mundial o de crecimiento rápido están ocupándose del antiguo modelo.

En este contexto, estoy convencido de que la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en análisis, deberá establecer dentro de su cuerpo normativo que el grupo empresarial hotelero sea beneficiario de la explotación de concesiones sobre casinos, aprovechando de aquel su infraestructura y estabilidad económica, de igual forma, deberá contemplar que solo haya una cantidad total de 10 casinos en ciudades fronterizas, cuyo número considero idóneo para mantener un control estricto y evitar inundar con casinos al país, además se tendrán que establecer sus dimensiones, los servicios y el número de máquinas tragaperras y con ello evitar inundar al país entero de establecimientos en los que se crucen apuestas.

La regulación correcta de la distribución de los ingresos obtenidos derivado de la explotación de los establecimientos en los que se crucen juegos con apuestas, permitirá al Gobierno Federal mayor equidad y claridad a tal distribución, en cuyas participaciones se verán reflejadas en beneficio del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y por lo tanto al bien común de la sociedad, en lo que se refiere al régimen de inversión nacional este deberá ser arriba del 50% de capital Mexicano, para promover e incentivar la inversión en el país, mediante empresas que se constituyan en Sociedades Anónimas.

Por otro lado, **la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos** objeto de análisis, deberá normar la eliminación del secreto bancario en la actividad derivada del juego con apuestas permitiendo que las autoridades encargadas de regular, vigilar e investigar tales actividades tengan el acceso a la información financiera sin que el secreto bancario obstruya las

indagatorias ante los indicios del manejo de dinero de procedencia ilícita. Finalmente, **la citada iniciativa de Ley** deberá erigir la obligación de controles estrictos de las operaciones en los centros de juego con apuestas, mediante la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante, a fin de que la autoridad competente conozca inmediatamente la contabilidad del casino.

No omito señalar, que la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, considera otro punto de suma importancia al proponer la legalización de centro de apuestas remotas, la cual define como el establecimiento abierto al público que cuenta con permiso otorgado por la Comisión para realizar o cruzar apuestas sobre los juegos consistentes en:

- 1) Juegos de números;
- 2) Eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real;
- 3) Carreras de caballos que se realice en hipódromos o carriles;
- 4) Carreras de galgos, que se realice en galgódromos;
- 5) Peleas de gallos, que se realice en palenques.

Cabe destacar, que **la iniciativa de Ley en análisis** prohíbe la explotación en centros de apuestas los juegos consistentes en; ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna, máquinas tragamonedas.

Lo que por su importancia en el mercado internacional, el juego de la ruleta y las maquinas tragamonedas deberán ser consideradas en el catalogo para su

explotación en los centros de apuestas remotas, además se deberán tomar medidas estrictas en aquellas personas morales que busquen ser beneficiarias de la explotación de tales actividades, adoptando medidas legislativas que eviten conflictos internacionales para ello propongo los siguientes criterios:

- a) El juego en centros de apuestas (Internet, en línea y televisión interactiva) pasa a ser una categoría legal de juego.

- b) Concesión de licencia y reglamento para los operadores de sitios en la Republica Mexicana y prohibición de publicidad en los medios de comunicación Mexicana para sitios extraterritoriales y no registrados.

- c) Apuestas, billares y loterías autorizadas a recibir apuestas en línea, pero solamente para eventos en directo.

- d) Todos los jugadores en línea necesitarán una identificación personal

- e) Los operadores prohibirán el juego a los menores de 18 años

- f) La Comisión de Juego pondrá a prueba e inspeccionará los programas en línea.

La aplicación del criterio asentado con antelación en el cuerpo normativo de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, dará cause para que los beneficios que se obtengan derivado de los juegos con apuestas se

vean reflejados en los diferentes ámbitos de los actores que participen en tal actividad y como consecuencia, en beneficio del Gobierno Federal, estatal y municipal y por lo tanto a favor de la sociedad en general de la siguiente manera:

4.4.8.1 Influencia Económica

Los centros de entretenimiento como Sociedades Anónimas de conformidad con las observaciones realizadas a **la iniciativa de Ley objeto de estudio** constituirán fuentes de ingresos con un alto nivel de especialización y diversificación económica.

Lo mismo involucra a los sectores de la construcción de infraestructura básica que los de equipamiento urbano y prestación de servicios. Propiciarán, además, actividades intensivas en mano de obra calificada y que se insertaran en las áreas de la producción y el consumo.

A lo anterior se deberá añadir que, en sus modalidades más actualizadas, también se relacionan fuertemente con las industrias culturales de mayor expansión y perspectivas; toda vez que en la actualidad, los casinos no podrán considerarse como sitios destinados a jugadores profesionales, excluyentes y cerrados a otras actividades distintas al juego con apuesta, sino a un sistema en donde se conjuga el turismo, el uso de tiempo libre y la recreación: hoteles, restaurantes, teatros, cines, espectáculos en vivo o zonas comerciales conviven en una oferta variada de actividades económicas, que generan una

derrama sustantiva de recursos en los lugares donde se establezcan diez casinos, distribuidos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad, en donde se podrán alcanzar fuertes montos de inversión inicial que podrán representar una suma considerable de dólares.

Estos ingresos impactarán, de manera directa, al sector de la construcción, detonador de la actividad productiva, y trasladarán beneficios al sector turístico y al de prestación de servicios en general.

4.4.8.2 Impacto Fiscal

Las actividades que se realicen al amparo de las observaciones realizadas a la iniciativa de Ley materia de estudio producirán un incremento en la recaudación de los impuestos federales y locales, en una cifra determinada que oscilará, de acuerdo con el mismo modelo de diez casinos, representado en millones de dólares anuales.

4.4.8.3 Empleo

En una primera etapa, los beneficios directos en materia de empleo irán al ramo de la construcción, la infraestructura básica, turística y el equipamiento urbano.

En las subsiguientes, se incorporará una planta laboral directamente vinculada con los centros de entretenimiento, con un alto componente de capacitación

para el funcionamiento de equipos, manejo de instrumentos electrónicos y procedimientos de juego, así como oportunidades en las áreas de servicios centralizados que demandan la hotelería, la provisión de alimentos en restaurantes, las relaciones de consumo en zonas comerciales, la presentación de espectáculos, teatros y cines, entre otros.

De acuerdo al estudio realizado a la iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, se podrá tener un modelo adecuado para el caso de México, teniendo como resultado que entre unos y otros, se obtengan un número significativo de puestos de trabajo.

4.4.8.4 Inversión Estratégica

Las observaciones realizadas a la iniciativa en cuestión tendrán como consecuencia inmediata, promover la inversión nacional y extranjera, de alto valor agregado, en áreas geográficas que demandan infraestructura básica, equipamiento urbano para el turismo, construcción y operación de servicios calificados.

Sobre todo, el propósito de la autoridad federal ha de ser en todo momento el de complementar el ahorro interno con la inyección de recursos del exterior capitalizando las divisas que se generen derivadas del cruce de apuestas en establecimientos debidamente autorizados, con un sentido de productividad común que aleje riesgos de sustitución económica e incorpore una adecuada planeación estratégica.

4.4.8.5 Impacto Político

1) Descentralización

La elección de un modelo de casino en el país con base al análisis realizado a la iniciativa de ley materia de estudio se inscribirá en el marco de una colaboración y distribución de responsabilidades del gobierno en sus tres niveles, con objeto de propiciar que los particulares se incorporen en forma resuelta a la ejecución de tareas relacionadas con el desarrollo regional, tomándose en cuenta además las asimetrías, los distintos grados de evolución económica y social, así como la heterogeneidad cultural de las comunidades.

2) Federalismo

Son precisamente las regiones interesadas las que, en función de sus propias iniciativas, pondrán en marcha en cada caso los cuestionamientos señalados en el proyecto de Ley objeto de análisis para el otorgamiento de las licencias, es decir que el gobierno federal, gobiernos estatales y municipios, podrán determinar las características y beneficios que la instalación adecuada de este tipo de centros de entretenimiento les aportarán.

3) Control de la autoridad

Los cuestionamientos realizados a la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, objeto de análisis tendrán como fin una detallada y

rigurosa normatividad para la supervisión, control y monitoreo de movimientos financieros por encima de una cantidad determinada de dólares, a través de la vigilancia que se deberá realizar en los centros de juego con apuestas, mediante la transmisión electrónica de datos relativos a la identidad de los jugadores, cantidades apostadas y cualquier otra información relevante. Lo anterior con el fin de que la autoridad competente conozca inmediatamente la contabilidad del casino.

Por su parte la eliminación del privilegio del cual gozan los inversionistas y personas físicas que dificulta a las autoridades investigar muchos presuntos delitos de lavado de dinero, denominado secreto bancario, en los delitos derivados de la actividad de los juegos con apuesta traerá como consecuencia que las autoridades encargadas de regular, vigilar e investigar tales actividades tengan el acceso a la información financiera provenientes de la explotación de casinos, sin que el secreto bancario obstruya las indagatorias ante los indicios del manejo de dinero de procedencia ilícita, a fin de evitar operaciones ilícitas vinculadas con dicha actividad.

Ahora bien, por lo que respecta al hecho de que las licencias se otorguen por licitación, según lo establece el proyecto de dictamen de Ley de Juegos con Apuestas materia de estudio, fundando su criterio en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento legal que señala que a través de licitaciones públicas se adjudicará o se llevará a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes del dominio público o la prestación de servicios públicos.

Lo anterior muestra su carácter inconstitucional al violar los artículos 28 y 134 de la citada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el otorgamiento de los permisos para operar casinos no se puede y no se debe condicionar a una licitación pública como lo pretende la iniciativa de Ley objeto de análisis, ya que el otorgar permisos para casinos por licitación sería crear monopolios de facto y ofrecer al mejor postor una parte del futuro turístico de la nación mexicana, que sólo beneficiaría a los peligrosos capitales volátiles, minimizaría la competencia, detendría el desarrollo y frenaría la inversión de los mexicanos.

En este contexto, las concesiones para establecer casinos deberán ser otorgadas por calificación y no por licitación o designación, como se propone en **la iniciativa de Ley en estudio**, pues esto tendría como consecuencia, el que solo tengan acceso los grandes inversionistas, dejando al margen de tales beneficios a empresarios hoteleros de pequeña y mediana capacidad económica, siendo excluidos en la obtención de uno de los permisos en materia de juegos con apuestas. El otorgamiento de concesiones por calificación dará igualdad de posibilidades entre los pequeños y grandes empresarios quienes estarán obligados a cumplir con los requisitos en los términos que exija la nueva Ley en materia de juego.

En otras palabras, los concesionarios deberán ser personas morales debidamente constituidas, además se obligarán a obtener de los gobiernos locales las autorizaciones correspondientes, precisar el origen de las inversiones, comprobar solvencia económica y exhibir documentos que

acrediten la legal propiedad o posesión del inmueble que se vaya a adquirir para instalar el casino, lo que asegura la participación de inversionistas identificados con toda claridad, con requisitos de honorabilidad amplia y probada solvencia tanto moral como económica.

Uno de los efectos inmediatos que tendrá el otorgamiento de concesiones para la explotación de los juegos con apuestas, mediante el procedimiento por calificación, es la eliminación de toda discrecionalidad en el otorgamiento de las citadas concesiones para establecer casinos.

La autoridad ha de propiciar la disponibilidad de recursos, a cargo de los eventuales permisionarios, con el objeto de estructurar un sistema de vigilancia en corredores de seguridad, que cubra el acceso y desahogo a los casinos, a fin de brindar protección a los asistentes, empleados y vecinos, y garantizar la integridad de las operaciones de los establecimientos. Además deberá haber una relación puntual de las causas de revocación de las licencias.

También se deberá homologar la operación de los casinos mexicanos con los más altos niveles, reglas y estándares de los mejores establecimientos ubicados en el resto del continente América y Europa, tomando en consideración los modelos ahí existentes. Si tales condiciones no se cumplen, se generaría salida de capitales vía exportación de las ganancias generadas por los casinos y como consecuencia, se esperaría una reducción del ahorro interno y un encarecimiento de la inversión productiva, que son recursos que sirven para financiar el desarrollo económico del país.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es claro que el juego a regido la vida del ser humano de manera representativa, pues la historia nos muestra como tal actividad se explotó en algunos pueblos para obtener ciertos beneficios u otorgar determinados derechos. Muestra de lo expresado es la visión que los griegos tuvieron respecto del juego y la apuesta, para ellos esta actividad se mostró como la forma de agradar a sus dioses, es decir como una ofrenda o una plegaria dirigida a ellos, lo que con el paso del tiempo los espectadores de la prueba no tardaron en intercambiar premios y valores en defensa de sus atletas favoritos, hasta denigrar tal actividad al jugarse a las mujeres en una apuesta. Se crearon leyes griegas que castigaban a los apostadores con la pena de la esclavitud. Pero la regulación de la apuesta iba aún mas aya, pues resulta obvio que las normas griegas violaban los derechos de la mujer, pues al ser ésta objeto de apuesta, se transgredía la dignidad y derechos humanos de la mujer al ser considerada una cosa.

Para los Romanos el juego y la apuesta fueron considerados en primer lugar, como gran espectáculo de masas destinado a satisfacer y entretener a un pueblo detentador de la grandeza cosmopolita, dentro de su esplendor se practicaba la esclavitud, cuya actividad era para unos un negocio floreciente, en la que obtenían considerables fortunas y en ellos ya no era la ley del duelo o el antojo del vencedor lo que decidía la vida o la muerte del vencido, sino el capricho de los espectadores. No obstante ello quienes ostentaban el carácter de esclavo veían en los juegos una forma de obtener su libertad.

Si bien es cierto que el pueblo Romano dentro de su grandeza universal mostró gran desarrollo en el juego y la apuesta, no menos cierto es que su normatividad en tales practicas se encuentran vestigios de ilegalidad al permitir que la condición humana del hombre fuera sujeta a la esclavitud, transgrediendo otro de los derechos universales del ser humano. El juego y la apuesta estuvieron muchas veces prohibidos por leyes y decretos, pero no faltó quienes al cruzar apuestas hicieran uso de sus privilegios para inclinar la balanza a su favor en tales actividades, como fue el caso de los emperadores Augusto, Domiciano, Nerón, Claudio o Calígula los cuales jugaron múltiples veces y en muchas ocasiones abusando ostentadamente de su poder para aprovechar hacia si mismos los favores de la fortuna.

Otros gobiernos más modernos, como el de España, Estados Unidos de América del Norte, Canadá, Cuba, México, nos muestran dentro de su historia el desarrollo del juego y la apuesta bien sea prohibiendo o permitiendo la explotación de tales actividades bajo condiciones distintas y reglas más específicas.

No obstante lo anterior la explotación del juego y la apuesta, no deben volver a ser actividades atentatorias o transgresoras de los derechos de la sociedad, es decir, que tales actividades no deben ser violatoria de las garantías del hombre, como es el caso de la libertad, la vida, igualdad, nacionalidad, la pérdida de bienes o bien que por razones de carácter político o intereses de grupo se prohíba su actividad en alguna de sus formas, como es de advertirse a través de la historia.

SEGUNDA.- El juego ilícito o permitido son regulados en las leyes de Grecia y Roma, cuyas reglas estaban dictadas con valoraciones religiosas, morales, sin castigar al contrato en sí mismo, sino las alteraciones del orden, lo que determinaba a que el contrato de juego fuera ineficaz y una tendencia a no dar acción reivindicatoria a las actuaciones que derivaran del juego.

Por ejemplo la legislación Romana perseguía más a los promotores o dueños de casas de juegos que a los propios jugadores, ya que los primeros se les dejaba sin acción penal aunque recibieran malos tratos, golpes o robos. Sin embargo en el Digesto, aparece la prohibición de jugar con dinero excepto si se hace como deporte, lo que era regulado por las leyes Ticia, Publicia y Cornelia, la acción para repetir por pagos en el juego prescribía a los 50 años, ésta la ejercía el perdedor o los herederos.

En las Partidas, se prohibía jugar, lidiar con bestias bravas o ver como lo hacían, quienes reincidían, se les separa de su oficio por 3 años. Para los clérigos, las prohibiciones en materia de juego eran severas. En las Tafurerías (casas destinadas al juego), fueron arrendadas por el rey y las ciudades autorizadas para ello, los alcaldes juzgaban los pleitos ocurridos dentro o fuera de las citadas casas de juego, mediante penas que, según el delito que fuere se debía imponer a los tahúres, a excepción de aquellos en donde se jugaba la comida o bebida. Por su parte en la Nueva Recopilación, se prohibió a los militares el juego de dados y tablas durante la guerra y en actual servicio y a los vasallos durante el tiempo que durase la guerra. Se les podía imponer 30 días de cadena además de la restitución de lo ganado en la apuesta.

La legislación vigente en México define al juego y apuesta, como contratos en el que las partes una vez que dan su consentimiento contraen derechos y obligaciones recíprocas y predeterminadas, lo cual dependerá de los resultados que no sólo se desconocen en el momento de la celebración, sino que dependen del acaso ó de la destreza. No obstante que el Código Civil Federal en su definición no hace distinción entre el juego y apuesta, hay quienes determinan que, el juego difiere de la apuesta en que la condición que debe cumplirse para ganar la apuesta depende de la simple verificación de un hecho ya realizado o futuro, pero que, en este último caso, no debe ser obra de las partes. Es dable señalar que el derecho administrativo, es la rama del ordenamiento jurídico que actualmente ha regulado el juego.

Sentado lo anterior, podemos señalar que no basta que el hombre actúe conforme a las normas religiosas, en el que se reconoce vinculado a su creador, en el cual funda sus deberes para con sus semejantes como consigo mismo, o bien a través de las normas morales, las cuales se formulan imperativamente los deberes ordenados al bien personal del hombre y que implican el perfeccionamiento del sujeto en el bien obrar, con prudencia, justicia, fortaleza y templanza, en la moral se someten los apetitos sensibles y la voluntad de cada persona a la regla de la razón, pues además, se requiere también de las normas jurídicas, las cuales prescriben lo que cada persona tiene facultad de exigir de los demás, bajo la razón formal de deuda, y asimismo determinan la contribución y participación que a cada quien corresponde el bien común, a través de un orden social justo, lo que equivale a decir, un orden plenamente humano.

TERCERA.- Como se a hecho mención la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Congreso de la Unión es el facultado para legislar en toda la Republica en materia de juegos con apuesta y sorteos, por su parte la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal otorga a la Secretaria de Gobernación la facultad de autorizar las citadas actividades de juego y apuesta, por otro lado el Código Civil Federal señala que el Código Penal especifica cuales son los juegos prohibidos.

Ahora bien si dentro del articulado de la Ley Federal de Juegos y Sorteos que actualmente nos rige prohíbe en todo el territorio nacional los juegos de azar y los juegos con apuestas, porqué el legislativo le otorgó tan magnánimas facultades a una Institución de carácter Federal, siendo el caso concreto la Secretaría de Gobernación, para regular, autorizar y vigilar entre otras las apuestas de cualquier clase, y si los juegos permitidos cuentan con sus propios reglamentos, como el sorteo tris de números, sorteo melate-revancha de Pronosticos para la Asistencia Publica, concurso progol, chispazo entre otros, en las cuales se establecen claramente las reglas del juego.

Caso contrario es el tan controvertido Reglamento de la citada Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente, pues su normatividad se funda en las mismas hipótesis establecidas en un ordenamiento que resulta inaplicable como es la Ley Federal de Juegos y Sorteos en comento, en dicho reglamento se reafirman las facultades otorgadas a la Secretaria de Gobernación para autorizar entre otras las apuestas, sin que en el mismo se establezcan reglas claras para la explotación de los juegos con apuestas concretamente los

casinos, pues solo da una definición en forma somera de este concepto bajo el rubro de establecimiento, como el lugar abierto o cerrado en el que se llevan acabo juegos con apuestas o sorteos con permiso vigente, otorgado por la Secretaría en los términos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y su reglamento en mención; y al Juego con apuesta, como los juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en los referidos ordenamientos, autorizados por la Secretaría de Gobernación, ante tales circunstancias, se hace la necesidad de regular los casinos y terminar con la facultad discrecional otorgada a la citada Secretaría, al otorgar permisos sin el apoyo de instrumentos jurídicos claros que precisen la forma de autorizar los juegos prohibidos de cualquier clase, y evitar ante tales lagunas jurídicas la proliferación de casas de juegos que funcionan de manera clandestina a lo largo y ancho del país.

En este sentido nuestro Congreso de la Unión, deberá buscar los mecanismos legales, que permitan regular con certeza jurídica la facultades otorgadas a la Secretaria de Gobernación, en la autorización de juegos prohibidos, especialmente en lo que se refiere a la explotación de casas de juego y/o establecimientos y/o casinos, de igual forma se deberá poner especial cuidado en la iniciativa de Ley que reglamente los juegos y sorteos con apuestas, principalmente en el tema de casinos. Por otro lado los actos derivados de los juegos con apuestas deben dejar de tener el carácter administrativo, y ser sancionados por el Código Penal Federal, para ello el legislador deberá tipificar los delitos emanados de los juegos prohibidos en el capitulo III Titulo Décimo Cuarto, del diverso ordenamiento.

CUARTA.- La naturaleza dinámica y compleja del juego y apuesta, aunada a la inobservancia y lagunas de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su controvertido Reglamento, propician corrupción e impunidad, permitiendo la proliferación de prácticas ilegales de juegos con apuestas, muchos de los cuales proliferan en la clandestinidad en todo el país, lo cual genera fuga de empleos, impuestos, inversiones productivas, gasto social y de divisas, sobre todo, porque no se está regulando el juego clandestino.

Además de que el mercado informático tampoco está reglamentado, pues a pesar de que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Secretaría de Gobernación esta facultada para otorgar permisos en materia de juegos y sorteos, no existe ley que regule o prohíba las apuestas a través de Internet, para lo cual se deberán tomar en cuenta no sólo reformas a la citada Ley Federal de Juegos y Sorteos, sino también a la Ley de Comunicaciones.

En este contexto, considero de suma importancia que las casas de juego en las cuales se lleven acabo cruce de apuestas sean regulados bajo normas claras y eficaces, que supriman privilegios y que garanticen los derechos del hombre, el bien común y el desarrollo de un país, para ello es necesario que se tome en consideración todas aquellas observaciones que fueron realizadas a los artículos que integran el cuerpo normativo de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con apuestas y Sorteos que ha sido objeto de estudio, en la cuarta parte del presente trabajo, por considerarlos de suma importancia para una adecuada regulación de casinos.

Ahora bien, en cuanto a las consecuencias como resultado de la regulación de casinos en el país, los dividiré en dos grandes rubros, siendo estas las siguientes:

El primero de ellos, es aquel en el cual se ha considerado que su aprobación tendría como efecto inmediato el crimen organizado, lavado de dinero, prostitución, tráfico de drogas y otras actividades ilícitas, ante ello cabe precisar que tales actos delictivos se cometen a diario en México, al contar con una estructura muy frágil de seguridad y justicia, lo que genera mayor corrupción, en este sentido corresponderá a las autoridades encargadas de mantener la seguridad y el orden en el país, poner especial vigilancia a las actividades que deriven del cruce de apuestas en casinos, para evitar que tales actividades se conviertan en un nuevo factor criminológico, para ello se requiere que la seguridad y la eficiencia judicial y gubernamental sean una realidad.

En el segundo, la regulación de casinos generara grandes beneficios en el país, pues se obtendrían un crecimiento en la inversión, apoyando básicamente a la industria de la construcción, además sería una fuente de generación de empleos, incrementaría la oferta turística nacional, aumentaría la recaudación tributaria reforzando los ingresos públicos de la Federación, los Estados y los Municipios y detendría el flujo de jugadores y de divisas que los apostadores mexicanos gastan en casinos extranjeros, y legalizarían una actividad que en la actualidad se lleva a cabo clandestinamente, sin reportar beneficios al erario público, los recursos estarán etiquetados para construir hospitales, escuelas, mejorar las calles, dotar de servicios, entre otros beneficios.

BLIOGRAFÍA

- 1.- BURCKHARDT Jacobo, *Historia de la Cultura Griega*, Tomo Segundo, Eugenio Imaz, Revista de Occidente, Madrid, s.f. p. 258.
- 2.- ECHEVARRIA DE RADA, Teresa, *Los Contratos de Juegos y Apuestas*, José María Bosch, Sl. Barcelona, 1996, pp.30, 31, 37.
3. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B, *Tratado de las Obligaciones*, Códigos o Estudios Fundamentales sobre el Derecho Civil Español, Tomo IV, primera edición. Valladolid, 1988, p. 814.
- 4.- *Instituciones de Derecho Civil Español*, tomo II, p. 340.
- 5.- “Juego”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Sexta Edición, Porrúa, p. 1842.
- 6.- LÓPEZ, Gregorio, “Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio” Tomo IV, Librería de Rosa Bouret y Cia, 1851, pp. 610, 611.
- 7.- LÓPEZ ONETO, Enrique y Juan Manuel Ortega. *El Juego entre la Habilidad y el Azar*, Salvat S.A., Barcelona 1982, (colección número 76), pp. 8 y 9.
- 8.- *Nuevo Testamento*. Casa Velux. México. D.F. 1998, p. 187.
- 9.- PÉREZ FERNÁNDEZ, DEL CASTILLO, Bernardo, *Contratos Civiles*, tercera edición, Porrúa. México, 1995, p. 320.
- 10.- PLANIOL, Marcel y Ripert Georges, *Derecho Civil*, primera edición, Tomo 8, Harla, México 1999, Biblioteca Clásicos del Derecho, p. 1066.
- 11.- RAMIS REBASSA, Maria de Lourdes, *Régimen Jurídico del Juego*, Marcial Pons, Jurídicas, S.A. Universitate de les Illes Baleas, Madrid, 1992, pp. 30 y 31.
- 12.- SÁNCHEZ MEDEL, Ramón, *De Los Contratos Civiles*, Porrúa, México, 1986. p. 608.

13.- SCHEFLER, Liliana, Regina Reynoso, Víctor Inzua C, *El Juego de Pelota Prehispánico*, segunda Edición, Premio la red de Jonos, 1986. pp. 25, 26, 36, 38.

14.- “Juego”, Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Edición vigésima primera, Madrid, 1992, pp. 854 y 855.

LEGISLACIÓN

- 1.- Código Civil Federal, vigente, 26 de mayo de 1928.
- 2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, 15 de agosto de 1990.
- 3.- Código Financiero del Distrito Federal, vigente, 31 de diciembre de 1994.
- 4.- Código Penal Federal, vigente, 14 de agosto 1931.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, 5 de febrero de 1917.
- 6.- Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México, vigente, 13 de diciembre de 2002.
- 7.- Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, vigente, 26 de febrero de 2002.
- 8.- Ley de Salud para el Distrito Federal, vigente, 15 de enero de 1987.
- 9.- Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente, 29 de diciembre de 1978.
- 10.- Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente, 1 de enero de 2002.
- 11.- Ley Federal de Juegos y Sorteos, vigente, 31 de diciembre de 1947.
- 12.- Ley Federal del Trabajo, vigente, 1 de abril de 1970.

13.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, vigente, 27 de agosto de 1932.

14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, 29 de diciembre de 1976.

15.- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, vigente, 14 de enero de 1985.

16.- Reglamento de La Ley Federal de Juegos y Sorteos, vigente, 17 de septiembre de 2004.

17.- Reglamento de la Policía Federal Preventiva, vigente, 26 de abril de 2000.

18.- Reglamento del Concurso Chispazo de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

19.- Reglamento del Concurso Progol de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

20.- Reglamento del Sorteo Melate-Revancha de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

21.- Reglamento del Sorteo Tris de Números de Pronósticos para la Asistencia Pública, vigente, 18 de junio de 2003.

CIBERGRAFÍA

1.- GEP Grupo de Estrategia Política, “Casinos, los juegos vedados en México”, [En línea]. Disponible: http://www.geb.com.mx/s_seccion500/html/elemento.php. 29 de diciembre de 2005.

2. “Juárez en la Historia”, [en línea]. Disponible: utminers. utep.

Edu.beperez/Azareh.htm cached. 9 de julio de 2004.

3.- “Historia de los Juegos de Azar”, [En línea]. Disponible: http://webes.Sinectis.Com.ar/mcagliani/h_juego.htm. 13 de diciembre de 2003.

4-. SANDOVAL DE ESCURRIDA, Juan Martín, “Sobre los Modelos de Casinos”, [En línea]. Disponible: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/invegana/polisoc/pdf/DPS/-155-04-04.pdf>. 16 de octubre de 2005.