JUEGOS DE AZAR

Una visión multidisciplinaria

Cecilia Mora-Donatto
Coordinadora

Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza

JUEGOS DE AZAR
UNA VISIÓN MULTIDISCIPLINARIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 154

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos
Coordinadora editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Edición y formación en computadora: Isidro Saucedo

JUEGOS DE AZAR

UNA VISIÓN MULTIDISCIPLINARIA

CECILIA MORA-DONATTO
Coordinadora

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID
INSTITUTO "FERMÍN CABALLERO"
DE POLÍTICA Y GOBERNANZA
MÉXICO 2010

Primera edición: 26 de marzo de 2010

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE POLÍTICA Y GOBERNANZA "FERMÍN CABALLERO"

Universidad Carlos III de Madrid
C. Madrid 126-128. Getafe 28903. Madrid, España.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-1237-4

CONTENIDO

Presentación XIII

Cecilia MORA-DONATTO

SECCIÓN I. LA REGULACIÓN DE LOS JUEGOS DE AZAR EN MÉXICO Y LA SITUACIÓN DE LOS CASINOS

Propuesta de reformas y adiciones al artículo 9o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y a los artículos 3o., 5o., 10, 14, 15, 16, 17 y 18 de su Reglamento 3

Alfredo G. LAZCANO SÁMANO

I. Introducción.
II. Exposición del texto legal vigente.
1. Contenido del artículo 9o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente; 2. Contenido de los artículos 3o., 5o., 10, 14, 15, 16, 17 y 18 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente.
III. Consideraciones respecto a la problemática que presenta el texto legal vigente.
1. Del artículo 9o. de la Ley vigente; 2. Del artículo 3o. del Reglamento vigente; 3. Del artículo 5o. del Reglamento vigente; 4. Del artículo 10 del Reglamento vigente; 5. Del artículo 14 del Reglamento vigente; 6. Del artículo 15 del Reglamento vigente; 7. Del artículo 16 del Reglamento vigente; 8. Del artículo 17 del Reglamento vigente; 9. Del artículo 18 del Reglamento vigente.
IV. Conclusiones.
V. Proyecto de propuesta de reformas y adiciones a los textos legales vigentes.
1. Propuesta de adición al artículo 9o. de la Ley; 2. Propuesta de reforma al artículo 3o. del Reglamento; 3. Propuesta

de reforma al artículo 5o. del Reglamento; 4. Propuesta de adición al artículo 10 del Reglamento; 5. Propuesta de reforma al artículo 14 del Reglamento; 6. Propuesta de reforma al artículo 15 del Reglamento; 7. Propuesta de adición al artículo 16 del Reglamento; 8. Propuesta de adición al artículo 17 del Reglamento; 9. Propuesta de reforma al artículo 18 del Reglamento.

El caso de los juegos de azar y sorteos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación 21

Edgar CORZO SOSA

I. Introducción.
II. Qué se reclama del Reglamento.
III. La respuesta de la Suprema Corte de Justicia.
IV. Conclusión.

Regulación de los casinos. Estudio de derecho comparado y datos relevantes de la legislación en la materia en seis países del mundo 33

Claudia GAMBOA MONTEJANO

I. Introducción.
II. Disposiciones generales. Marco conceptual de los ordenamientos analizados.
1. España; 2. Costa Rica; 3. Uruguay; 4. Colombia; 5. Venezuela; 6 Nicaragua.
III. Principales autoridades competentes.
IV. Requisitos, procedimientos y/o trámites que permitan la obtención de licencias y/o autorizaciones para la operación y funcionamiento de casinos.
V. Del personal que labora en los casinos
VI. Infracciones y sanciones.
VII. Consideraciones finales.
VIII. Comentarios generales en relación con una iniciativa presentada al Congreso.
IX. Fuentes.
1. Bibliográficas; 2. Legislativas.

¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura 67

Érika RUEDA

I. Planteamiento y antecedentes.
1. Los casinos en el mundo; 2. El juego en México
II. La propuesta y las diferentes posturas.
1. Las posiciones: a favor y en contra; 2. La respuesta al dónde, cómo, quiénes y para quiénes.
III. Conclusiones.
IV. Bibliografía.

Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión 99

Reyes TÉPACH M.

I. Introducción.
II. La regulación y rectoría de los juegos con apuesta en México.
III. Los casinos o establecimientos: definición y tipos de juegos que se podrían practicar.
IV. Algunas características del modelo de casinos o establecimientos que operarían en México.
V. Las autorizaciones como instrumento de control de los centros de juegos con apuestas.
VI. El régimen fiscal que recaería sobre las empresas que explotarían la industria del juego con apuestas.
1. El régimen fiscal como instrumento económico; 2. El régimen fiscal como instrumento de control.
VII. El régimen de inversión en la industria de juegos con apuestas.
1. La viabilidad de que el Estado mexicano explote la industria de los juegos con apuestas; 2. La regulación de la inversión como instrumento de control.
VIII. Conclusiones.

Sección II. Los juegos de azar en perspectiva comparada. Fiscalidad y normatividad

Aspectos fiscales de los juegos de azar en México 133

José Miguel Erreguerena Albaitero

I. Régimen fiscal federal.
1. Impuesto Sobre la Renta; 2. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; 3. Aprovechamientos.
II. Régimen fiscal local.
1. Facultad de las entidades federativas para imponer contribuciones por la realización de juegos con apuestas y sorteos; 2. Iniciativa. Nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos; 3. Contribuciones a cargo de los permisionarios.

La tributación de los juegos de azar: una perspectiva comparada 165

Juan Zornoza Pérez

I. Introducción.
II. La tributación de los juegos de suerte, envite o azar: características generales.
III. La crítica al modelo de imposición especial sobre el juego.
IV. A modo de conclusión.

Derecho comparado. Normatividad (*compliance*) 183

José Ramón Romero Rodríguez

I. Introducción.
II. Aspectos importantes a mejorar en la regulación del juego de México.
1. Cumplimiento de las normas vigentes y exigencia de su cumplimiento; 2. La mejora y el sentido de clarificación y de definición precisa de las competencias de la autoridad reguladora; 3. La certificación u homologa-

ción de los materiales empleados para los juegos y sorteos; 4. Es imprescindible una planificación del juego y un "*numerus clausus*" de locales y permisos que limite su extensión incontrolable; 5. Otro punto importante es el control especializado sobre el lugar o medio en que se desarrollen los juegos; 6. La incorporación a los controles de juego de criterios de reputación, cumplimiento y normatividad.
III. Las empresas permisionarias y operadoras y su relación con el cumplimiento.

SECCIÓN III. IMPACTO SOCIAL. JUEGO RESPONSABLE

El lavado de dinero y su vinculación con actividades de apuestas y juegos de azar en la legislación mexicana . . 201

Jorge L. ROMO

I. Antecedentes.
1. Operaciones con recursos de procedencia ilícita; 2. Delincuencia organizada; 3. Juegos con apuestas y sorteos.
II. Justificación.
III. Interrogantes.
IV. El Grupo de Acción Financiera Internacional.
V. Fuentes.
1. Bibliográficas; 2. Legislativas; 3. Otras

Impactos sociales de los negocios de juegos con apuestas . 215

Ricardo TIRADO

I. Introducción.
II. Principales efectos positivos.
III. Principales efectos negativos.
1. Alcoholismo; 2. Drogadicción y prostitución; 3. Las casas de juego generan (y atraen) delincuentes; 4. Las casas de juego generan ludópatas.
IV. Conclusiones.
V. Bibliografía.

Ludopatía 259

Patricia Ortega Andeane
Beatriz Vázquez Romero
Lucy María Reidl Martínez

I. Introducción.
II. Bases biológicas de la ludopatía.
III. Bases sicológicas de la ludopatía.
1. Dimensión cognoscitiva; 2. Dimensión conductual; 3. Vulnerabilidad motivacional.
IV. Bibliografía.

Programa de juego responsable 285

Julio Brizuela

I. Introducción.
II. Antecedentes y definiciones.
III. Fases o etapas del juego patológico.
1. Factores predisponentes; 2. Factores genéticos o hereditarios; 3. Factores vinculados al desarrollo; 4. Factores individuales; 5. Acerca de las ideas irracionales.
IV. Enfermedades asociadas al juego patológico:
1. Otros factores desencadenantes; 2. Factores perpetuadores.
V. Referencia histórica de los programas de juego responsable.
VI. Niveles y programa de juego.
VII. Conclusión.
VIII. Bibliografía

Los autores 315

Juegos de azar. Una visión multidisciplinaria, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 26 de marzo de 2010 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300, México, D. F. Se utilizó tipo *Times New Roman* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y pasta dura para los forros; consta de 2,000 ejemplares.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PRESENTACIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos es producto de las ponencias presentadas por diversos especialistas en el seminario "Juegos de azar. Una visión multidisciplinaria", que organizaron el Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y, en consecuencia, constituye el primer tiraje que nuestro Instituto dedica a un tema tan controvertido pero, al mismo tiempo, tan necesitado de estudio y análisis en nuestro país, si partimos de la realidad de que la Ley Reguladora de los Juegos y Sorteos, expedida en 1947, se ha visto rebasada por un Reglamento que fue motivo de una controversia constitucional en 2004.

La propuesta de analizar en un seminario multidisciplinario los temas relacionados con los juegos de azar reunió no sólo a abogados de diversas especialidades, sino también a sociólogos, periodistas, economistas, médicos y sicólogos; todos analizaron y aportaron sus amplios conocimientos en relación con un fenómeno que es preciso analizar desde la diversidad de disciplinas que tienen relación con él. La temática de las mesas de trabajo —presentadas en el libro como secciones— pretendieron abarcar la muy rica materia de un fenómeno que hoy impacta diversos ámbitos del quehacer humano a nivel mundial. Para el caso de nuestro país, la Mesa I examinó el tema de la regulación de los juegos de azar y la situación de los casinos; con ese objetivo, Alfredo Lazcano desarrolló una ponencia sobre la regulación del juego en México; analizó primordialmente la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, elaboró propuestas de lege ferenda que considera convenientes para mejorar y actualizar no sólo la regulación de los mismos, sino también con el ánimo

de que los juegos con apuestas y los sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil. La vía que el Ejecutivo emprendió en 2004 para actualizar la vetusta Ley Federal de Juegos y Sorteos fue la de expedir un Reglamento que provocó la interposición de una controversia constitucional, la 97/2004, de la que conoció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que es analizada, a profundidad, por Edgar Corzo.

El tema de los casinos actualmente es muy sensible para la sociedad mexicana, pero lo cierto es que existió un México posrevolucionario que en la figura de Plutarco Elías Calles decretó la creación de éstos y que no se abolieron sino hasta 1938 por el general Lázaro Cárdenas. Actualmente, dicha abolición y prohibición legal para instalar casinos en México es un tema que contrasta con el paisaje visual de nuestras ciudades que todos los días encienden las luminarias de diversos centros de juego y recreación que en gran medida encuentran su "fundamento legal" en el controvertido Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Es evidente que una regulación específica sobre los casinos sigue encontrando en su camino filias y fobia, promotores y detractores; en consecuencia, es un tópico que requiere de análisis. Por ello los trabajos de Erika Rueda, Claudia Gamboa y Reyes Tépach se dedican a examinar tal problemática desde tres perspectivas, esto es, desde un punto de vista periodístico, del derecho comparado y desde el ámbito del debate parlamentario.

Érika Rueda demuestra con datos que la mexicana es una sociedad a la que le gusta jugar y destinar importantes recursos a esta actividad; nos documenta que al amparo de las 85 ferias nacionales e internacionales que anualmente se realizan en nuestro territorio, operan juegos tipo casino, más de 1,500 casas de juegos, además de un amplio número de rifas y sorteos. En el apartado de posiciones a favor y en contra, nos ofrece las más significativas que abarcan desde la Conferencia del Episcopado Mexicano, pasando por la de gobernadores de estados en donde

potencialmente pueden establecerse casinos, hasta las posturas de legisladores de diversos partidos políticos. Como adelantamos, el trabajo de Claudia Gamboa se dedica al estudio comparado de la regulación de los casinos en España, Costa Rica, Uruguay, Colombia, Venezuela y Nicaragua, poniéndonos de manifiesto que la regulación de casinos es un tema complicado que enfrenta no sólo problemas de conceptualización, sino incluso entraña un entramado de disposiciones que deben regular, entre otros temas, su diseño, permisos, prohibiciones y régimen sancionador.

El objeto de análisis del trabajo de Reyes Tépach lo constituyen cuatro iniciativas de reformas a la Ley Federal de Juegos y Sorteos presentas en la Cámara de Diputados durante las LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas; de ellas, extrae datos muy relevantes sobre cómo los legisladores del PAN, del PRI e, incluso, de Alternativa, conciben los juegos con apuestas, los casinos y los establecimientos en los que se podrían realizar dichos juegos. Pero quizá la mejor conclusión a la que se puede arribar, después de leer el ensayo de referencia, es la urgente necesidad de que el Congreso mexicano discuta, actualice y regule con certeza el tema de juegos con apuesta y los casinos.

Otros dos temas que están íntimamente vinculados a los juegos con apuesta son los relativos a los aspectos fiscales y al compliance, esto es, al cumplimiento de las reglas que rigen su desarrollo, ambos temas fueron abordados por los miembros de la Mesa II bajo el rubro "Los juegos de azar en perspectiva comparada. Fiscalidad y normatividad". José Miguel Erreguerena dedicó su análisis a los aspectos fiscales que derivan del desarrollo de este tipo de actividades lúdicas, abordando los impuestos concernientes a los regímenes fiscales federal y local. Por su parte, el profesor Juan Zornoza Pérez realiza un cuidadoso estudio en torno a la regulación del juego público y privado; poniendo de manifiesto la promoción del primero frente a las limitaciones establecidas al segundo. Situación que le resulta inadmisible cuando se ejerce a través de medidas tributarias, como las consistentes en imponer a los premios derivados del juego priva-

do el impuesto sobre la renta, mientras se declaran exentos los procedentes de las loterías y otros juegos públicos. Al analizar diversas directivas comunitarias así como distintas resoluciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de los tribunales constitucionales español y alemán, la Suprema Corte de Justicia de México, alienta la necesidad de evitar la sobreimposición que el sector del juego soporta como consecuencia de la vigencia de los impuestos especiales y, por tanto, sostiene que existen buenas razones para repensar la actual tributación del juego. José Ramón Romero en su ensayo sobre compliance destaca la importancia de contar con sistemas y procedimientos para proteger la legalidad y la buena reputación de la industria del juego entre los que sobresalen los códigos de gobierno, comités de cumplimiento, control del material de juego, controles para evitar el conflicto de intereses, prevención de blanqueo de capitales, entre otros.

El impacto social de los juegos con apuesta y el juego responsable fueron temas que se analizaron en las ponencias de los integrantes de la Mesa III. Jorge Romo en su trabajo el lavado de dinero y su vinculación con las actividades de apuestas y juegos de azar; propone una necesaria armonización entre el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el artículo 400 bis del Código Penal y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con la finalidad de que la prevención y la persecución de este delito sea especialmente eficaz en México. Ricardo Tirado lleva a cabo una valoración de los efectos sociales de los juegos con apuesta y, especialmente, de los casinos; analiza tanto los efectos positivos como los negativos. Dentro de los primeros ubica, entre otros, las inversiones, obras de infraestructura, derrama económica, empleos, salarios y prestaciones; por lo que toca a los negativos, y con base en la experiencia internacional, coloca el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la delincuencia organizada, el lavado de dinero, la atracción de delincuentes y la generación de ludópatas; con base en dicho examen considera que si en México se está pensando en la instalación de casinos —todos estos temas agrupados como ventaja o desventajas— de

ninguna manera deben omitirse en la discusión. La ludopatía fue otro tema de impacto social que analizó Patricia Ortega, después de presentar las bases biológicas y sicológicas de la misma pone en evidencia la necesidad de que México cuente con investigaciones empíricas sobre la ludopatía con el objetivo de identificar la vulnerabilidad de la población frente a los juegos de azar y nos ofrece los resultados de una encuesta sobre el particular aplicada en México. El trabajo de Julio Brizuela se dedica a un tema verdaderamente importante que no puede obviarse al momento de estudiar a los juegos de azar y sus implicaciones sociales, nos referimos al juego responsable o, como él lo denomina, juego saludable, esto es, una forma de jugar segura, divertida y protegida. Los objetivos del programa sobre juego responsable que propone el profesor Brizuela son: prevenir y disminuir los peligros del juego inmoderado e instruir acerca de cómo jugar de modo saludable, y están fundamentalmente dirigidos a los integrantes de la industria del juego, los clientes y la sociedad en su conjunto; la estrategia incluye: 1) distinguir al juego saludable o recreativo del juego problema o patológico, y 2) difundir entre los apostadores y sus familias el concepto de juego responsable o saludable.

Como pusimos de manifiesto líneas arriba, este libro es pionero en la discusión y el análisis de los juegos de azar desde una perspectiva multidisciplinaria; reafirma la convicción del doctor Héctor Fix-Fierro en el sentido de que el Instituto de Investigaciones Jurídicas ofrezca, cada vez más, soluciones a los problemas que impone la realidad mexicana. Por esa visión de académico comprometido y por el apoyo con el que contó este proyecto por parte del Instituto que dignamente encabeza, el presente libro y dicho seminario tienen una deuda de gratitud.

También deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento por la confianza que siempre mostró José Ignacio Cases, profesor de la Universidad Carlos III de Madrid, de quien devino la invitación para que fuera justamente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México el escenario en el que se llevara a cabo el seminario

"Juegos de azar. Una visión multidisciplinaria", y con su apoyo y el patrocinio de la Fundación Codere —de la que es vicepresidente ejecutivo—, se publicaran las memorias del mismo bajo el sello de dos universidades hermanas.

Agradecemos, finalmente, el apoyo siempre incondicional de Rolando Ocampo y de Ana Cases, amigos entrañables y auxiliares indispensables en la construcción de este sueño que hoy es una realidad.

Cecilia MORA-DONATTO

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS, Y A LOS ARTÍCULOS 3o., 5o., 10, 14, 15, 16, 17 Y 18 DE SU REGLAMENTO

Alfredo G. Lazcano Sámano

I. Introducción

En los últimos años se ha observado un crecimiento acelerado de los establecimientos mercantiles donde se llevan a cabo apuestas relacionadas con eventos deportivos (también conocidos como libros foráneos o *sports book*), así como juegos y sorteos, principalmente en la forma de terminales o máquinas para jugar y apostar al sorteo de números electrónicamente (conocidas como *maquinitas*).

En todo el país funcionan establecimientos de esta clase, y los que cuentan con un permiso legalmente otorgado por la Secretaría de Gobernación (en lo sucesivo la Secretaría), han generado importantes beneficios en el crecimiento económico del país, como recaudación fiscal, empleos mejor remunerados, inversión, apoyo a la beneficencia pública, etcétera.

La tendencia de crecimiento parece no ceder. Expertos en la materia opinan que la industria del juego a nivel mundial, desde hace algunos años ha centrado sus objetivos comerciales y de inversión en México y otras naciones de Latinoamérica, e inclusive, en algunos casos las estrategias mercadológicas principalmente se dirigirán a la población de entre 21 y 35 años; asimismo, la oferta de productos se irá adaptando y sofisticando también.

Por una parte, no puede negarse que en los mexicanos existe un arraigo cultural para practicar juegos con apuestas y sorteos (las peleas de gallos, las carreras de caballos, los sorteos, el bingo, la lotería, los dados, entre muchos otros); sin embargo, al mismo tiempo, debe decirse en México la legislación en esta materia se encuentra en una etapa de desarrollo muy temprana.

También es cierto que la Ley Federal de Juegos y Sorteos (en lo sucesivo la Ley) y el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (el Reglamento), han dejado de considerar los impactos negativos que el juego con apuestas pudiera ocasionar en el bienestar económico, físico, mental y emocional de determinadas personas.

Los últimos estudios a nivel mundial han reconocido que las conductas obsesivo-compulsivas que algunos desarrollan frente al juego tienen orígenes muy similares a otros problemas de salud como el alcoholismo, la drogadicción, el tabaquismo, los desórdenes alimenticios. Al respecto, cabe acotar que nuestra legislación en materia de salud no contempla un programa específico para prevenir, combatir y/o contrarrestar los efectos negativos que pudiere generar el juego, y esto se debe probablemente a que el juego compulsivo no se considera un problema de salud pública.

Por ende, es apremiante que en la Ley y su Reglamento se establezcan las bases jurídicas para que los juegos con apuestas y sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil. Esto significa que el primordial fin de este tipo de actividades debe ser el entretenimiento, la diversión y el esparcimiento, pues ello ciertamente contribuye al bienestar del ser humano, pero a nadie conviene que el legislador continúe como hasta ahora, ignorando los riesgos que pudieren llegar a generarse con el juego.

II. Exposición del texto legal vigente

1. *Contenido del artículo 9o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente*

Artículo 9o. Ningún lugar en que se practiquen juegos con apuestas o se efectúen sorteos, podrá establecerse cerca de escuelas o centros de trabajo.

2. *Contenido de los artículos 3o., 5o., 10, 14, 15, 16, 17 y 18 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente*

Artículo 3o. Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

I. *Apuesta*: Monto susceptible de apreciarse en moneda nacional que se arriesga en un juego contemplado por la Ley y regulado por el presente Reglamento con la posibilidad de obtener o ganar un premio, cuyo monto, sumado a la cantidad arriesgada deberá de ser superior a ésta;

II. *Beneficiario*: Persona física que sin tener necesariamente el carácter de titular de una acción o parte social de la sociedad permisionaria, recibe a través de cualquier figura jurídica, los frutos producidos por la explotación de un permiso otorgado en los términos de la Ley y este Reglamento y ejerce finalmente, directa o indirectamente, el control de la permisionaria, además de los derechos corporativos de accionista o titular de parte social, a través de quienes son los titulares, y tiene en los hechos la posibilidad de influir o tomar decisiones de la permisionaria o, en su caso, de recibir los beneficios;

III. *Boleto*: Documento o registro electrónico autorizado que acredita al portador o titular el derecho de participar en un juego con apuesta o sorteo y garantiza sus derechos, según sea el caso, los cuales deberán estar impresos en el mismo documento o bien contenidos en el sistema en donde se resguarden los registros;

IV. *Concentración*: Procedimiento auxiliar de seguridad para los participantes, a cargo del organizador, que consiste en reunir previa-

mente a la celebración de un sorteo los talones de los boletos participantes, en los términos fijados en el permiso correspondiente;

V. *Dirección*: Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación;

VI. *Establecimiento*: 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 y el presente Reglamento;

VII. *Espectáculos en vivo*: Actividades realizadas en hipódromos, galgódromos, frontones, carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos y ferias, que cuenten con permiso vigente otorgado por la Secretaría para el cruce de apuestas;

VIII. *Espectáculos en ferias*: Juegos con apuestas y sorteos realizados con autorización de la Secretaría, dentro de las ferias a que se refiere el capítulo III, del título tercero, de este Reglamento;

IX. *Evento*: Acontecimiento en el que se llevan a cabo actividades relativas a la materia de juegos con apuestas y sorteos;

X. *Inspectores*: Servidores públicos a través de quienes la Secretaría ejerce sus facultades, en los términos de la Ley, el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables;

XI. *Juego con apuesta*: Juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en la Ley y este Reglamento, autorizados por la Secretaría;

XII. *Ley*: Ley Federal de Juegos y Sorteos;

XIII. *Operador*: Sociedad mercantil con la cual el permisionario puede contratar o asociarse para explotar su permiso, en términos de lo dispuesto en este Reglamento;

XIV. *Órgano técnico de consulta*: Asociaciones civiles legalmente constituidas, que por su especialización y experiencia en materia de hipódromos, galgódromos, frontones o carreras de caballos en escenarios temporales son consultados por la Secretaría para el otorgamiento de los permisos correspondientes a su especialidad. Los órganos técnicos de consulta deberán registrarse ante la Secretaría de conformidad con los criterios y normas de carácter general emitidos por la misma;

XV. *Parimutuo*: Modalidad de apuesta en juegos o participación en sorteos de símbolos o números en que las posturas de los apostadores o participantes se acumulan en un fondo para repartir su monto entre los ganadores, una vez descontado un porcentaje que

retiene el permisionario y que ha sido establecido previamente en el reglamento interno del permisionario;

XVI. *Permisionario*: Persona física o moral a quien la Secretaría otorga un permiso para llevar a cabo alguna actividad en materia de juegos con apuestas y sorteos permitida por la Ley y el presente Reglamento;

XVII. *Permiso*: Acto administrativo emitido por la Secretaría, que permite a una persona física o moral realizar sorteos o juegos con apuestas, durante un periodo determinado y limitado en sus alcances a los términos y condiciones que determine la Secretaría, conforme a lo dispuesto por la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables;

XVIII. *Premio*: Retribución en efectivo o en especie que obtiene el ganador de un juego con apuestas o sorteo;

XIX. *Salario mínimo*: Salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;

XX. *Secretaría*: Secretaría de Gobernación;

XXI. *Sembrado*: Distribución aleatoria de los números que serán premiados o de los premios que serán otorgados, establecida en el momento de elaboración de los comprobantes de participación de los sorteos instantáneos;

XXII. *Sistema central de apuestas*: Sistema central de cómputo que registra y totaliza las transacciones generadas con motivo de la apuesta y permite su interconexión segura a través de telecomunicaciones;

XXIII. *Sorteo*: Actividad en la que los poseedores o titulares de un boleto mediante la selección previa de un número, combinación de números o cualquier otro símbolo, obtienen el derecho a participar, ya sea de manera gratuita o mediante un pago, en un procedimiento previamente estipulado y aprobado por la Secretaría, conforme al cual se determina al azar un número, combinación de números, símbolo o símbolos que generan uno o varios ganadores de un premio;

XXIV. *Sorteo con fines de propaganda comercial*: Modalidad de sorteo cuyo fin sea únicamente el de incentivar o promover un producto, servicio, una actividad comercial o empresa en particular y en el cual el permisionario ofrezca la posibilidad de participar en el sorteo sin condicionarla a un pago o a la adquisición de otro producto o servicio. Los boletos o comprobantes emitidos bajo esta

modalidad deberán contener la leyenda boleto gratuito sin condición de compra;

XXV. *Sorteo con venta de boletos*: Modalidad de sorteo en la que el concursante, mediante el pago de una cantidad determinada de dinero, adquiere un boleto que sirve de comprobante de participación en un sorteo;

XXVI. *Sorteo instantáneo*: Modalidad de sorteo en la que se ofertan boletos con el número o símbolo oculto y que al ser adquiridos permiten al poseedor conocer de inmediato el resultado del sorteo con sólo retirar, raspar o descubrir el boleto o parte de éste. El ganador de esta clase de sorteos, también denominados raspadito o lotería instantánea, reclama los premios obtenidos mediante un procedimiento previamente estipulado e impreso en el boleto o comprobante;

XXVII. *Sorteo sin venta de boletos*: Modalidad de sorteo en la que el carácter de participante se obtiene a título gratuito por el solo hecho de adquirir un bien, contratar un servicio o incluso por recibir sin contraprestación un boleto o comprobante de participación;

XXVIII. *Trampa*: Ardid, estratagema, maquinación o truco con el que una o varias personas engañan, inducen o pretenden engañar a los participantes, al permisionario o al público en general, en el desarrollo o resultado de un juego con apuesta o sorteo;

XXIX. *Unidad de gobierno*: Unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, y

XXX. *Valor de la emisión*: Monto total cuantificado en dinero, del valor nominativo de los comprobantes de participación en un sorteo.

Artículo 5o. Se prohíbe el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas de los establecimientos, a las personas que:

I. Sean menores de edad, excepto cuando en compañía de un adulto ingresen a espectáculos en vivo. En ningún caso los menores de edad podrán participar en el cruce de apuestas;

II. Se encuentren en posesión o bajo la influencia de sustancias psicotrópicas o prohibidas, o en estado de ebriedad;

III. Porten armas de cualquier tipo;

IV. Sean miembros de instituciones policiales o militares uniformados en servicio, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones públicas;

V. Con su conducta alteren la tranquilidad o el orden en el establecimiento;

VI. Sean o hayan sido sorprendidas haciendo trampa, y

VII. No cumplan con el reglamento interno del establecimiento, previamente aprobado por la Secretaría.

Artículo 10. La publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos autorizados de conformidad con la Ley y este Reglamento, así como la de los establecimientos en los que se efectúen, se realizará en los términos de las disposiciones aplicables.

La publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos por cualquier medio, únicamente podrá efectuarse y difundirse una vez que se cuente con el permiso de la Secretaría para realizarlos en los términos de este Reglamento.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se observará lo siguiente:

I. Los establecimientos que cuenten con permiso otorgado por la Secretaría no podrán promover explícitamente las apuestas autorizadas que en ellos se practican;

II. La propaganda y publicidad deberá expresarse en forma clara y precisa a efecto de que no induzca al público a error, engaño o confusión de los servicios ofrecidos;

III. La publicidad que se realice de los juegos con apuestas y sorteos deberá consignar el número del permiso correspondiente, y

IV. La publicidad deberá incluir mensajes que indiquen que los juegos con apuestas están prohibidos para menores de edad.

Artículo 14. Se 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 y este Reglamento.

Artículo 15. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Consultivo tendrá las siguientes facultades:

I. Fungir como órgano de consulta de la Secretaría respecto del ejercicio de las facultades de la Dirección;

II. Recomendar las medidas que estime convenientes para el buen funcionamiento de la Dirección, así como las mejoras regulatorias a los procesos de operación e innovación de servicios, en particular

por lo que hace al establecimiento de plazos y al cumplimiento de los requisitos señalados por el presente Reglamento para la realización de los trámites respectivos;

III. Emitir, en su caso, opinión a la Dirección respecto de la expedición de los permisos en materia de juegos con apuestas y sorteos;

IV. Realizar los estudios, investigaciones y análisis que estime necesarios sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos;

V. Coadyuvar en la determinación de las personas que cuenten con los conocimientos técnicos y profesionales para prestar sus servicios vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón en un establecimiento autorizado;

VI. Organizar comités, foros o grupos de trabajo en que participen personas u organizaciones ajenas al mismo, pero que por su actividad relacionada con la materia de juegos con apuestas y sorteos puedan aportar elementos útiles para el ejercicio de sus facultades, y

VII. Formular las disposiciones relativas a su organización y funcionamiento.

Artículo 16. El Consejo Consultivo estará integrado por los siguientes miembros e invitados permanentes:

A. Miembros:

I. El subsecretario de gobierno, quien lo presidirá;

II. El titular de la unidad de gobierno, quien suplirá al presidente en caso de ausencia. En este supuesto, el subsecretario designará al suplente del titular de la unidad de gobierno, y

III. Un miembro del Comité Jurídico de la Secretaría, designado por el subsecretario de asuntos jurídicos y derechos humanos.

B. Invitados permanentes:

I. El titular del órgano interno de control en la Secretaría, y

II. Tres miembros de la sociedad civil que se hayan destacado en el ámbito empresarial, educativo o de investigación económica, designados por el titular de la Secretaría.

Las decisiones del Consejo se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad. El titular de la Dirección fungirá como secretario técnico con voz pero sin voto y no podrá fungir como suplente de cualquier miembro del Consejo.

Los invitados permanentes contarán sólo con voz.

Los invitados permanentes a que se refiere el apartado B, durarán tres años con tal carácter, actuarán a título honorífico sin recibir remuneración alguna, no guardarán relación laboral con la Secretaría y deberán excusarse cuando se encuentren en conflicto de interés respecto de los asuntos a discusión.

Artículo 17. La Dirección integrará y mantendrá actualizada una base de datos sobre juegos con apuestas y sorteos, que contendrá, al menos, la siguiente información:

I. Los permisos otorgados y sus modificaciones;

II. Las sanciones que imponga la Secretaría con motivo de la aplicación de la Ley y este Reglamento;

III. La identidad de los permisionarios y de los operadores que contraten, incluyendo, en su caso, la de las personas físicas o morales que los conformen hasta el último accionista o beneficiario;

IV. La identidad de los funcionarios y empleados de primer nivel de cada permisionario y de su operador u operadores;

V. La identidad de las personas que presten servicios profesionales vinculados al corretaje y cruce de apuestas en los establecimientos autorizados;

VI. Nombre y fotografía de los inspectores de la Secretaría y, en su caso, las sanciones definitivas que se les hayan impuesto, así como de aquellos que hubieren causado baja;

VII. Datos y estadísticas sobre la actividad nacional de juegos con apuestas y sorteos;

VIII. Los estados financieros trimestrales y anuales de los permisionarios de juegos con apuestas, cuando corresponda;

IX. Los procedimientos de sanción administrativa en curso en materia de juegos con apuestas y sorteos, incluidos aquellos que se encuentren en litigio judicial, así como cualquier procedimiento legal ejercido en contra del permisionario, sus operadores, accionistas o beneficiarios;

X. Las resoluciones que adopte el Consejo Consultivo;

XI. La relativa a los órganos técnicos de consulta en materia de hipódromos, galgódromos y frontones, y

XII. La que determine la Secretaría.

Artículo 18. La Dirección podrá difundir la información contenida en la base de datos en el sitio de Internet de la Secretaría desarrolla-

do para tal efecto, con estricto apego a las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

III. Consideraciones respecto a la problemática que presenta el texto legal vigente

1. *Del artículo 9o. de la Ley vigente*

Este artículo restringe los lugares donde pueden establecerse las negociaciones de juegos y sorteos.

Se considera necesario incorporar a este artículo las bases legales para que, además de la ubicación, no se permita el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas a menores de edad, a oficiales uniformados en servicio, a personas que alteren la tranquilidad del lugar, a aquellos que con su conducta pongan en riesgo su integridad o la de los demás.

Cabe aclarar que el artículo 5o. del Reglamento vigente contiene un listado de personas a quienes se prohíbe el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas (incluyendo la mayoría de las que fueron descritas en el párrafo inmediato anterior); sin embargo, para cumplir con una técnica jurídica adecuada, es importante que desde la Ley se prevea la fuente de esta prohibición que contiene el Reglamento.

2. *Del artículo 3o. del Reglamento vigente*

El artículo 3o. del Reglamento es un catálogo de definiciones, es decir, lo que debe entenderse por determinadas palabras o términos que se emplean en el propio cuerpo legal.

A lo largo de la presente propuesta se utilizará el término "jugador problemático o compulsivo", esto es, para referirse a aquella persona física que acuda a las áreas de juegos con apuestas con un interés nocivo distinto al de entretenerse, divertirse o esparcirse con los juegos y sorteos que ahí se practican, y que

despliegue una conducta que ocasione para sí o para los demás, cualquier tipo de riesgo, problema o trastorno mental, físico, emocional, social, económico, laboral o de seguridad.

En tal virtud, se estima que el Reglamento debe contener en sus definiciones una explicación de lo que se debe entender con el término "jugador problemático o compulsivo".

3. *Del artículo 5o. del Reglamento vigente*

El artículo en comentario es simplemente un listado de personas a quienes se prohíbe el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas.

Se considera de vital importancia prohibir el acceso a personas que desplieguen las conductas descritas en la definición legal de "jugador problemático o compulsivo" que más adelante se propone.

4. *Del artículo 10 del Reglamento vigente*

Este artículo contiene los lineamientos de observancia general que deberán seguir la publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos de todo tipo.

En nuestra opinión, debe ser obligatorio que la publicidad y propaganda de este tipo de actividades inviten a las personas a jugar de manera responsable y con el principal propósito de entretenimiento, diversión y esparcimiento.

5. *Del artículo 14 del Reglamento vigente*

El presente artículo establece la creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos (en lo sucesivo el Consejo) con el objeto de coadyuvar con la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos (la Dirección) en el cumplimiento de las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas.

Toda vez que la presente propuesta consiste primordialmente en que la Ley y el Reglamento establezcan bases legales para que las actividades de juegos con apuestas y sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil, se estima conveniente ampliar el objeto por el cual se crea el Consejo para que también coadyuve con la Dirección en este sentido.

6. *Del artículo 15 del Reglamento vigente*

A través del artículo que ahora nos ocupa se confieren las facultades del Consejo.

De conformidad con el espíritu de esta propuesta, es necesario robustecer las facultades del Consejo para que esté en aptitud de colaborar con la Dirección en el cumplimiento de las reformas y adiciones que aquí se proponen.

La ampliación de facultades recomendadas para este propósito son las siguientes:

1. Recomendar las medidas que estime convenientes para que los juegos con apuestas y sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil;
2. Asistir a la Dirección en la integración y mantenimiento de una base de datos que contenga teléfonos, direcciones, contactos, sitios de Internet, folletos y en general cualquier información que resulte de utilidad perteneciente a centros, organizaciones y entidades de ayuda en materia de prevención y tratamiento de conductas que encuadren en la definición de "jugador problemático o compulsivo" u otras análogas, y
3. Coadyuvar en la integración y mantenimiento de un registro de carácter estrictamente confidencial de aquellas personas que, de manera voluntaria, decidan ubicarse en la descripción de "jugador problemático o compulsivo". Al mismo tiempo,

dichas personas podrán optar por autorizar a la Dirección para que a su vez, ésta recomiende a los permisionarios que les impidan el acceso a las áreas de juegos con apuestas.

7. *Del artículo 16 del Reglamento vigente*

El artículo en comento menciona quiénes deberán integrar el Consejo.

Con el propósito de que dicho Consejo ejerza de manera eficaz y oportuna las facultades a que se refieren los puntos 1, 2, y 3 anteriores, se considera indispensable incorporar a éste un invitado permanente adicional, el cual deberá contar necesariamente con alguna experiencia y conocimientos en materia de prevención y tratamiento de conductas definidas como "jugador problemático o compulsivo" u otras análogas, además de los requisitos señalados en la fracción II, inciso B, del artículo 16 del Reglamento.

8. *Del artículo 17 del Reglamento vigente*

En este artículo se describe el contenido de la base de datos de juegos y sorteos que deberá integrar y mantener la Dirección.

La base de datos a que se refiere esta disposición legal también se integrará con la información concentrada en la base de datos a que se refiere el punto 2, del numeral 6 que antecede.

9. *Del artículo 18 del Reglamento vigente*

Finalmente, el artículo en mérito establece una facultad de carácter potestativo para que la Dirección difunda el contenido de la base de datos de juegos y sorteos en el sitio de Internet de la Secretaría.

Es conveniente adicionar a esta disposición legal lo siguiente:

La obligatoriedad para que en el sitio de Internet de la Secretaría, se difunda la información concentrada en la base de datos a que se refiere el punto 2 del numeral 6 que antecede.

La obligatoriedad para que en el sitio de Internet, en su caso, y en las áreas de juegos con apuestas se tenga a disposición del público la información concentrada en la base de datos a que se refiere el punto 2 del numeral 6 que antecede.

IV. Conclusiones

Primera. El juego es una actividad recreativa cuando las personas lo practican como pasatiempo y distracción. En consecuencia, debe entenderse que las actividades de juegos y sorteos parten de la premisa que cuando se realizan apuestas en ciertos eventos deportivos, así como en juegos que no están prohibidos por la Ley, en esos casos los jugadores pudieran contraer obligaciones patrimoniales al apostar, ello con el fin de avivar su interés en esa actividad, y siempre considerando el cruce de apuestas como algo accesorio.

Segunda. A estas alturas del siglo XXI, nadie puede negar que el bienestar del ser humano deba incluir el entretenimiento, la diversión y el esparcimiento. La problemática se podría presentar si las personas comienzan a buscar en las apuestas otros fines no tan recreativos, como el lucro como fin último, o incluso, hay quienes llegan a dedicarse profesionalmente a los juegos con apuestas. Tales conductas tarde o temprano tienden a repercutir en los jugadores y apostantes, cuyas consecuencias no son favorables para nadie.

Tercera. El problema de juego, mejor conocido como "juego compulsivo" o "compulsión por el juego", puede generar en determinadas personas impactos negativos en el bienestar económico, físico, mental y emocional.

Cuarta. La legislación en materia de salud, particularmente la Ley General de Salud, el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y el Reglamento Interior del Consejo Nacional Contra las

Adicciones, está avocada a la prevención y tratamiento de alcoholismo, tabaquismo y farmacodependencia, y no se contempla al juego como una problemática de salubridad.

Quinta. Conforme al artículo 4o. de la Constitución, toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Entendiendo la salud y el bienestar del ser humano en un sentido amplio, este principio constitucional representa el principal promotor de la presente propuesta.

Sexta. Es apremiante que en la Ley y el Reglamento se establezcan las bases jurídicas para que los juegos con apuestas y sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil. El primordial fin de este tipo de actividades debe ser el entretenimiento, la diversión y el esparcimiento.

V. Proyecto de propuesta de reformas y adiciones a los textos legales vigentes

A continuación se transcribe la parte conducente de cada uno de los artículos, con la propuesta de reforma en cursivas:

1. *Propuesta de adición al artículo 9o. de la Ley*

Artículo 9o. Ningún lugar en que se practiquen juegos con apuestas o se efectúen sorteos, podrá establecerse cerca de escuelas o centros de trabajo.

No se permitirá el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas a menores de edad, a oficiales uniformados en servicio, a personas que alteren la tranquilidad del lugar, o a aquellos que con su conducta pongan en riesgo su integridad o la de los demás.

2. *Propuesta de reforma al artículo 3o. del Reglamento*

Artículo 3o. Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:…

XII. Jugador problemático o compulsivo: Persona física que acuda a las áreas de juegos con apuestas con un interés nocivo distinto al de entretenerse, divertirse o esparcirse con los juegos, sorteos y demás actividades que ahí se practican, y que despliegue una conducta que ocasione para sí o para los demás, cualquier tipo de riesgo, problema o trastorno mental, físico, emocional, social, económico, laboral o de seguridad;

XIII...

3. *Propuesta de reforma al artículo 5o. del Reglamento*

Artículo 5o. Se prohíbe el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas de los establecimientos, a las personas que…

VI. Con su conducta o por su propia voluntad, se ubiquen en la definición legal de jugador problemático o compulsivo;

VII…

4. *Propuesta de adición al artículo 10 del Reglamento*

Artículo 10. La publicidad y propaganda…

La publicidad y propaganda…

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se observará lo siguiente…

V. La publicidad y propaganda deberá incluir mensajes que inviten a las personas a jugar de manera responsable y con el principal propósito de entretenimiento, diversión y esparcimiento.

5. *Propuesta de reforma al artículo 14 del Reglamento*

Artículo 14. S*e crea el Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos con objeto de coadyuvar con la Dirección en el cumplimiento de las políticas públicas de transparencia, rendición de cuentas y de juego responsable conforme a la Ley y este Reglamento.*

6. *Propuesta de reforma al artículo 15 del Reglamento*

Artículo 15. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Consultivo tendrá las siguientes facultades…

VI.…;

VII.…;

VIII. Recomendar las medidas que estime convenientes para que los juegos con apuestas y sorteos se realicen con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil;

IX. Asistir a la Dirección en la integración y mantenimiento de una base de datos que contenga teléfonos, direcciones, contactos, sitios de Internet, folletos y en general cualquier información que resulte de utilidad perteneciente a centros, organizaciones y entidades de ayuda para cualquier persona que solicite información en materia de prevención y tratamiento de cualquiera de las conductas encuadradas en la definición de jugador problemático o compulsivo u otras análogas, y

X. Coadyuvar en la integración y mantenimiento de un registro de carácter estrictamente confidencial de aquellas personas que, de manera voluntaria, decidan autoexcluirse de los establecimientos de juegos y sorteos para ubicarse en la descripción de jugador problemático o compulsivo. Al mismo tiempo, dichas personas podrán optar por autorizar a la Dirección para que a su vez, ésta recomiende a los permisionarios que se les impida el acceso a las áreas de juegos con apuestas.

7. *Propuesta de adición al artículo 16 del Reglamento*

Artículo 16. El Consejo Consultivo estará integrado por los siguientes miembros e invitados permanentes…

B. Invitados permanentes…

I.…

II.…

III. Un miembro de la sociedad civil que además de cubrir los requisitos señalados en la fracción II anterior, cuente con experiencia y conocimientos en materia de prevención y tratamiento de conductas que se encuadren en la definición de jugador problemá-

tico o compulsivo u otras análogas, designado por el titular de la Secretaría.

Las decisiones…

8. *Propuesta de adición al artículo 17 del Reglamento*

Artículo 17. La Dirección integrará y mantendrá actualizada una base de datos sobre juegos con apuestas y sorteos, que contendrá, al menos, la siguiente información:…

XI...;

XII. Los teléfonos, direcciones, nombres de contactos, ligas a sitios de Internet, y en general, cualquier información que resulte de utilidad perteneciente a centros, organizaciones y entidades de ayuda en materia de prevención y tratamiento de conductas que se encuadren en la definición de jugador problemático o compulsivo u otras análogas, y

XIII. La que determine la Secretaría.

9. *Propuesta de reforma al artículo 18 del Reglamento*

Artículo 18. La Dirección podrá difundir la información contenida en la base de datos en el sitio de Internet de la Secretaría desarrollado para tal efecto, con estricto apego a las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

Será obligatorio difundir en el sitio de Internet de la Secretaría la información a que se refiere la fracción XII del artículo 17 de este Reglamento.

Los permisionarios y operadores que tengan en funcionamiento uno o varios sitios de Internet deberán contener una liga al sitio de Internet de la Secretaría, y en las áreas de juegos con apuestas deberán tener a disposición del público en general folletos que contengan la información a que se refiere la misma fracción XII citada.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

EL CASO DE LOS JUEGOS DE AZAR Y SORTEOS EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Edgar Corzo Sosa

I. Introducción

Los juegos de azar y los sorteos con apuestas constituyen un tema de creciente importancia, quizá no por lo jurídico sino por lo social. Es un hecho que en nuestro país estos juegos y sorteos han constituido una gran atracción para el público, pero no ha terminado de despegar. La regulación jurídica tiene que ver mucho en esto.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos fue publicada el 31 de diciembre de 1947, y desde entonces no ha sido expedida ninguna otra. La Ley, en consecuencia, se encuentra rezagada. Han sido varios los intentos efectuados para modernizarla, pero su destino ha sido el fracaso. En su lugar, se expidió el Reglamento de dicha Ley, el 17 de septiembre de 2004, con la intención de actualizar lo que no se había podido hacer con una nueva Ley. Resulta sintomático que hubieran pasado cerca de 57 años sin haberse actualizado el marco jurídico, o más bien, sin que se hubiera llegado a concretar.

El Reglamento por definición está limitado a la Ley, sin poder excederla por ningún motivo o circunstancia; por tanto, resultaba obvio que al realizar el Ejecutivo lo que no pudo hacer el Congreso, la actualización del marco jurídico, este último lo impugnara, pues era fácil suponer que excedía los alcances de la Ley.

La resolución de la Suprema Corte de Justicia respecto de la impugnación de este Reglamento constituye el punto a partir del cual se ha intensificado el otorgamiento de permisos para entrar en funcionamiento las salas de juegos. No obstante, la resolución de la Suprema Corte no puede verse como una convalidación del marco jurídico expuesto en el Reglamento, pues también nuestro más alto tribunal tiene límites. Hace falta, entonces, la expedición de una nueva Ley que ponga las cosas en claro sobre el tema, que señale el alcance que se desea y, en su caso, que pase el tamiz de la constitucionalidad.

A continuación expondremos esta sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte, la número 97/2004 en Controversia Constitucional,[1] con el objeto de advertir cuáles son los alfileres con los que se está deteniendo el marco jurídico de los juegos de azar y los sorteos con apuestas.

Cabe hacer la aclaración que existen otros criterios de los tribunales federales, pero están dirigidos a combatir la inconstitucionalidad del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) que se les aplica a las salas de juego, que es del 20%, aunque todos los criterios que encontramos sostuvieron la constitucionalidad del impuesto.[2]

[1] Habiendo sido dictada el 22 de enero de 2007, más de dos años después de haberse presentado la demanda de controversia constitucional. Fue ponente la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, e intervinieron tres secretarios, lo que es indicativo de la complejidad del asunto. El ministro José Ramón Cossío tuvo que intervenir en la instrucción del asunto al inicio, decretando su admisión, toda vez que por turno le correspondía a la ministra Olga Sánchez Cordero, pero en ese momento se encontraba con licencia por autorización del Pleno. Al momento de decidirse el asunto sólo estuvo ausente el ministro Mariano Azuela Güitrón por habérsele otorgado, igualmente, una licencia, así que las votaciones que señalemos serán sobre 10 ministros.

[2] Es sabido que existe la velada intención de obtener más recursos económicos subiendo el IEPS a 40%, situación que por supuesto pondría en entredicho la supervivencia de esta industria. Entonces, convendría analizar, con estadísticas y datos actuariales, cuál es el nivel de empleo que está aportando este sector y qué tanto está impactando otros negocios como restaurantes y hoteles.

II. Qué se reclama del Reglamento

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión demandó al Ejecutivo Federal (pero señalando también como autoridades responsables a los secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público) por haber expedido el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al dar regulación a los juegos con apuestas siendo que están prohibidos por la Ley, considerando principalmente que se le estaba invadiendo su facultad de legislar, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución.[3] Esta impugnación se efectuó con motivo de la sola entrada en vigor del Reglamento.

Se demanda, igualmente, la invalidez de todos los actos emitidos por el Ejecutivo como consecuencia del Reglamento, a saber, la sustitución de autorizaciones vigentes por nuevos permisos que otorgará la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación; las modificaciones a los Estatutos, instrumentos u órganos de dirección que tengan que realizar los permisionarios y la obligación de notificar estas adecuaciones a la Secretaría de Gobernación; las obligaciones de hacer que la Secretaría de Gobernación impone a los permisionarios de hipódromos, galgódromos, frontones, salas de sorteos de números y centros de apuestas remotas; la obligación de que la información y los formatos que contempla el Reglamento para los permisionarios, deban estar disponibles en Internet, y la formación, integración y creación del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos.[4]

[3] No se impugnó la Ley por obvias razones, ya que el actor era la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y hubiera sido tanto como asestarse un autogol. La situación es diferente cuando coinciden legislador y parte impugnadora, esto es: quienes impugnan la Ley también intervienen en su aprobación, lo que no sucedió en este caso, pues hay cerca de 50 años de diferencia.

[4] De manera extraña en la sentencia no encontramos ningún pronunciamiento sobre estos actos reclamados, sólo hay una preocupación en la parte correspondiente por determinar como acto reclamado no la totalidad del Reglamento sino ciertos artículos del mismo. Si la impugnación se realizó con ocasión de la entrada en vigor del Reglamento, estos actos resultan ser futuros

En el considerando VI de la sentencia se resumieron los conceptos de invalidez, indicándose que los mismos tenían que ver con tres temas: el exceso a los límites de la facultad reglamentaria y la división de poderes, en cuanto que con el Reglamento se realizó un acto legislativo con el que se regulan los juegos y sorteos con apuestas, siendo que están expresamente prohibidos, como sucedió al regularse los juegos con apuestas en hipódromos, galgódromos y frontones, salas de sorteos de números, cruces de apuesta en ferias regionales y sorteos instantáneos; la institución del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos constituye una creación indebida de autoridades a través del Reglamento, violándose con ello el artículo 89, fracción I, de la Constitución, pues el Reglamento materialmente legisló, siendo que el Consejo no está previsto en la Ley y, finalmente, se adujo la inconstitucionalidad de los sorteos instantáneos por contravenir normas en materia de propiedad industrial, ya que resulta ilegal que la Secretaría de Gobernación autorice sorteos instantáneos, siendo que están registrados en el Instituto Mexicano de Propiedad Intectual bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no pudiendo ser materia del Reglamento.

III. La respuesta de la Suprema Corte de Justicia

Antes de dar respuesta a los conceptos de invalidez, la ministra ponente consideró necesario determinar el alcance de la Ley, pues en la medida de la construcción de ésta se determinaría la razonabilidad del Reglamento. Así, conjuntando una interpretación sistemática y otra histórica, la Suprema Corte de Justicia llegó a la conclusión que si bien la Ley ordena en su primer artículo (lo que se advierte como muy significativo) la prohibición en todo el territorio nacional de los juegos de azar y los juegos con apuestas, la misma no es absoluta, pues cuando se indica en el artículo 3o. de la misma Ley que, "para la autorización,

y de realización incierta, por lo que debió haberse emitido un sobreseimiento respecto de los mismos.

control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas", evidentemente se refiere a los juegos permitidos y señalados en el artículo 2o., fracción I, de la Ley, por tanto, los juegos de azar no señalados en este último precepto se consideran prohibidos.

Llama fuertemente la atención que al momento de exponerse la interpretación histórica de la Ley, se trae a colación que en la exposición de motivos de la reforma al artículo 73, fracción X, constitucional, publicada el 29 de diciembre de 1947, tan sólo dos días antes de la Ley que nos ocupa, se dijo que lo que se pretendía era evitar el despilfarro en actividades nocivas, como juegos de azar, apuestas y sorteos, rifas, donde con el aliciente a una ganancia fácil se explotaba al público y se corrompía la juventud. Es más, también se afirmó que se obtenían los mejores resultados en la represión del juego y en la reglamentación y vigilancia de los que deban considerarse permitidos, si la materia era federal. Entonces, es completamente lógico y obligado suponer que la prohibición establecida en el artículo 1o. de la Ley estaba completamente justificada.

No podemos dejar de señalar que también nos causa asombro el hecho de haberse reformado la Constitución para darle facultad al Congreso de la Unión a efecto de legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, siendo que lo que se quería hacer era prohibirlos. Siendo congruentes, lo que debió haberse hecho era inscribir esta prohibición en el texto constitucional. No obstante, quizá la intención que prevaleció fue la de expedir una ley no sólo para prohibir los juegos de apuestas y sorteos, sino también para regular los permitidos. En este sentido, resulta cuesta arriba introducir juegos que no sean los señalados en el artículo 2o., fracción I, lo que finalmente se realiza en la sentencia, como enseguida veremos.

A pesar de la anterior interpretación, debemos indicar que somos conscientes en cuanto a que lo regulado en 1947 nada tiene que ver con 2004. Muchas cosas han cambiado desde entonces, y no sólo sobre juegos y sorteos con apuestas, por lo que a todas

luces resulta necesario poner a la par la regulación jurídica con la realidad social. Sin embargo, la cuestión en todo caso es decidir si la actualización deseada debe efectuarse expidiendo una nueva Ley o conservando la misma pero emitiendo un Reglamento que la actualice, con el riesgo de exceder a aquélla, aunque esperando que el más alto tribunal confirme su constitucionalidad con posterioridad. Este último fue el caso.

No sale bien parado nuestro más alto tribunal si tomamos en consideración que las interpretaciones sistemática e histórica se contraponen, mucho más cuando leemos la contundente conclusión.

Nuestras suposiciones se confirman al dar lectura a la siguiente transcripción:

> Sin embargo, debe señalarse también que la valoración de este aspecto (la conclusión anterior) debe ser realizada de forma racional, teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos, así como la fecha de promulgación de la Ley, es obvio que muchas situaciones no fueron prescritas en su momento por el legislador, además que respecto de otras tantas es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante una interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual.

Lo anterior deja todo al descubierto. Como el legislador no pudo adecuar la realidad a lo jurídico, entonces hay que admitir que le corresponde al Ejecutivo federal hacerlo mediante la expedición de un reglamento, en el entendido que en él se legislará materialmente pero será aceptado bajo el encanto de una interpretación progresiva. Pero por más progresiva que sea la interpretación, ésta no puede ir en contra del texto y mucho menos suplir el texto, o mejor dicho, suplir al legislador.

Con base en lo dicho, la sentencia entra a comparar más en detalle al Reglamento con la Ley. En lo que corresponde al primero de los temas anunciados, el exceso de la facultad reglamentaria,

la sentencia en ocasiones tiene que hacer esfuerzos serios para evitar la declaración de inconstitucionalidad y la consecuente invalidez. Así, en primer lugar salva la cuestión de la regulación de los hipódromos, galgódromos y frontones, toda vez que en la Ley, aunque con una denominación diferente pero similar en contenido, están permitidos al hablarse de carrera de caballos, de perros y de los deportes.

La cuestión se torna más compleja, y ésta es la parte medular de la sentencia, cuando se entra a dilucidar si las apuestas que se efectúen en juegos y sorteos distintos a los permitidos en la Ley tienen resguardo constitucional. La pregunta es ¿cómo hacer que entren los juegos y sorteos no permitidos en el artículo 2o., fracción I de la Ley, a efecto que sobre ellos puedan cruzarse apuestas?

Esto se torna complicado al estudiar el bloque correspondiente al cruce de apuestas en espectáculos públicos en ferias regionales. La sentencia expone la respuesta señalando que al establecerse en el artículo 11 de la Ley[5] que en tratándose de ferias regionales la Secretaría de Gobernación podrá autorizar el cruce de apuestas, no en los juegos sino en los espectáculos; es decir, contiene una cláusula habilitante, misma que permite que dicha Secretaría autorice el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento, espectáculos definidos en el artículo 63.

De esta manera, fundándose en una tesis aislada del Pleno de la misma Suprema Corte de Justicia (P. XXI/2003), cuyo rubro es CLÁUSULAS HABILITANTES, CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS,[6] el más alto tribunal abre la puerta para que

5 Cuyo texto dice: "Artículo 11. La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento de esta Ley".

6 Cláusulas habilitantes que si bien ofrecen una respuesta a ciertas necesidades, no puede constituir un vaciamiento del contenido de la Ley, a favor del Reglamento. Es una técnica riesgosa y, consiguientemente, se le puede oponer una noción material de ley según la cual el legislador está obligado a regular la materia para la cual fue mandatado. La habilitación del legislador no puede

mediante el vocablo "espectáculos" entren los juegos de azar y sorteos, los cuales si aplicáramos el artículo 2o., fracción I de la ley, no serían considerados ni por asomo.

En consecuencia, la Suprema Corte analiza si las actividades señaladas en el artículo 63 del Reglamento pueden considerarse "espectáculos", a efecto de aplicarles la habilitación y dar la entrada al contenido del Reglamento como si fuera la propia Ley.

En cuanto a las carreras de caballos, hay unanimidad de 10 votos en el sentido que son un espectáculo, resultando constitucionales los artículos del Reglamento que las prevén. Las peleas de gallos también fueron determinadas como constitucionales, con todo y la opinión contraria del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quedando la votación en nueve votos.

Los naipes y los gallos ofrecieron una problemática distinta. Respecto de los primeros, la duda de si era un espectáculo fue mayor, puesto que seis de los ministros[7] consideraron que era inconstitucional, entonces, no se trataba de un espectáculo. Los otros cuatro afirmaron que sí lo era. Lo curioso de esta situación es que aun cuando se contó con una mayoría de seis votos, para que la norma reglamentaria pueda ser declarada inconstitucional con efectos generales, se requieren cuando menos ocho votos de los 11 integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y en el caso en particular no se alcanzó este número. O sea que la forma de determinar la constitucionalidad del contenido del Reglamento en cuestión ha sido considerando que se trata de un espectáculo o bien no alcanzando la mayoría calificada de ocho votos.

llegar a su suplantación, menos en este caso en que al haber acudido la Cámara de Diputados en demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, ésta le hace ver que ya desde antes se había vaciado de contenido y le había dejado todo al Reglamento.

7 Los ministros fueron Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Los que consideraron que la norma era constitucional fueron los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan Silva Meza.

Los dados corrieron con buena suerte, pues a pesar de que se reconoce que no son un espectáculo sino un juego de azar, su regulación no resultó excesiva porque está permitido por el artículo 2o., fracción I, de la Ley. Hubo unanimidad de 10 votos a este respecto.

La ruleta en ferias regionales fue considerada al mismo tiempo como un espectáculo y un juego de azar, pero ante esta disyuntiva no hubo mayor preocupación toda vez que no se alcanzó la votación de ocho votos, pues se quedó en una mayoría de seis que la consideraban inconstitucional (mayoría y minoría similares a la obtenida en los naipes).

El caso de los centros de apuestas remotas, que había causado gran expectación, salió bien librado habiéndosele decretado su constitucionalidad por una mayoría de ocho votos (en contra Genaro David Góngora Pimentel y Juan Silva Meza), bajo la consideración que en ellos se realizan las mismas actividades que en los hipódromos, galgódromos y frontones, sólo que de una manera sofisticada, e inclusive se sostuvo que no dejaban de versar sobre juegos expresamente previstos por la Ley.

Finalmente, en el caso de los sorteos (de números, de símbolos y números, con venta o sin venta de boletos, en sistemas de comercialización, por medios de comunicación masiva), salvando el sorteo instantáneo que se mantuvo separado, se sostuvo que la diversa gama de ellos era constitucional, determinándose así por unanimidad de 10 votos.

En lo que corresponde al segundo de los temas fijados como litis, el de la creación de autoridades a través de disposiciones reglamentarias, se argumentó que el artículo 7o. de la Ley autorizó expresamente la creación en Reglamento de organismos y comisiones que se estimen convenientes. En realidad, si revisamos el texto del artículo en cuestión advertimos que no hace referencia a la creación de dichos organismos o comisiones, sino a la "integración" de los mismos, lo que es algo completamente diferente. Sin embargo, sigue siendo válida la conclusión a la que arribó la sentencia en cuanto que adicionó otro argumento, consistente en

que el Consejo Consultivo no es un órgano de control y vigilancia de los juegos de apuestas y sorteos, sino más bien un órgano auxiliar en el desempeño de las funciones encomendadas.[8]

El último de los temas, el relacionado con los aspectos de propiedad intelectual, se concreta en el caso de los sorteos instantáneos, denominados también lotería instantánea o raspaditos. Esta disposición no llegó a declararse inconstitucional bajo el argumento de que la Ley no limita los sorteos, sino sólo hace referencia a ellos, en consecuencia, al ser los sorteos instantáneos una especie del género sorteos, se encuentran permitidos.[9]

Por último, aplicando la suplencia de la deficiencia en los conceptos de invalidez, la Suprema Corte de Justicia entró a analizar la inconstitucionalidad del artículo 8o. del Reglamento, en donde quedó establecido que las participaciones serán establecidas por la Secretaría de Gobernación de conformidad con las disposiciones aplicables, y hace a un lado el contenido del artículo 5o. de la Ley que mandata expresamente que dicha participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de prevención y asistencia social. Sin embargo, una vez más no se

[8] También se sostuvo que las autoridades que afecten la esfera de los gobernados deben ser creadas por ley, pero hay excepciones, cuando el Poder Legislativo faculta a una autoridad administrativa para crear a través de otro acto administrativo a dichas autoridades. Este argumento pondría en entredicho la conclusión anterior, sobre todo porque está reconociéndose implícitamente que la Comisión tiene facultades que pueden afectar a los gobernados, pero posteriormente se sostiene, salvando el punto, que se trata de un órgano que no actúa al exterior y que es sólo de asistencia, asesoría y apoyo.

[9] En la sentencia hay una parte que nuevamente obtuvo una mayoría de ministros queriendo declararla inconstitucional, diferente a la mayoría de los naipes y ruleta (integrada por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, Genaro Góngora Pimentel, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. La minoría quedó compuesta por los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia), centrada en el nombre de raspadito o lotería instantánea, pero como no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos, se desestimó en esta parte la controversia. En la sentencia se señala que esta porción normativa "parece violatoria de la facultad reglamentaria", pero en ningún momento se dijo la razón de este decir.

alcanzaron los ocho votos para declarar este precepto contrario a la Constitución.[10]

IV. Conclusión

Como dijimos al inicio, se trata de una resolución que se sostiene con argumentos de poca contundencia en los puntos medulares del tema analizado. Por otra parte, quedó patente la imposibilidad a la que se arriba cuando una norma es considerada inconstitucional, pues al requerirse ocho votos resulta una votación difícil de alcanzar, como hemos visto en este caso.

El tema de juegos de azar y sorteos con apuestas todavía está en ebullición. Faltan por determinar muchas cuestiones, y también falta la expedición de una nueva Ley, misma que deberá quitar los alfileres que puso nuestro más alto tribunal, sobre todo porque la facultad que se le otorgó al Congreso de la Unión hace que pensemos en una facultad de configuración legislativa, encontrándose el legislador en la mayor de las libertades para concretar la norma constitucional.

El reto consiste en hacer coincidir realidad social y situación normativa. Si en verdad los mexicanos estamos saliendo del país a participar en juegos de azar y sorteos con apuestas, y otro tanto lo hace de una manera irregular dentro de nuestras fronteras, le corresponde al legislador tomar seriamente en cuenta esta situación para pronunciarse con claridad, en el entendido que no son cuestiones fatales, pues después de un periodo de experiencia puede volverse a analizar la situación para ver si se le da marcha atrás o continúa.

[10] En esta ocasión los ministros que votaron a favor de la constitucionalidad fueron Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

REGULACIÓN DE LOS CASINOS. ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO Y DATOS RELEVANTES DE LA LEGISLACIÓN EN LA MATERIA EN SEIS PAÍSES DEL MUNDO

Claudia Gamboa Montejano

I. Introducción

El asunto de la instauración de los casinos en México es por demás complejo y polémico. En el ámbito legislativo se tienen referencias de iniciativas presentadas desde la LVII Legislatura; sus precursores argumentan desde entonces los beneficios de su existencia en el territorio nacional; sin embargo, al observar la reticencia en algunos sectores de la población, así como las conclusiones poco favorables de estudios multidisciplinarios realizados sobre la materia, se ha pospuesto para mejor ocasión, dejando pendiente dicho tema.

Sin embargo, son varios los puntos importantes que se considera deben de ser abordados cuidadosamente por la legislación en el tema, con el propósito de que en su caso se cuente con una apropiada regulación, dentro de nuestro sistema socioeconómico en particular.

El derecho comparado, en este caso como en muchos otros, es un instrumento que permite advertir las medidas implementadas en otros países.

Por su parte, Consuelo Sirvent nos dice que el derecho comparado es "una disciplina que confronta las semejanzas y diferencias de los sistemas jurídicos vigentes en el mundo con el propósito de comprender y mejorar el sistema jurídico de un Es-

tado determinado";[1] asimismo, es aprovechar las experiencias legislativas de otros países para enriquecer los distintos proyectos o reformas de ley que se pretendan presentar para su discusión ante el Pleno de cualquiera de las dos cámaras.

En el caso de la regulación de los casinos, el objetivo que persigue el derecho comparado, es ubicar los distintos candados legales que los países en estudio tienen actualmente en cuanto al manejo de aquéllos.

Es así como se proporciona a través del presente trabajo una panorámica de lo que sucede en otros países, en el tema de los casinos y juegos de azar, principalmente en cuatro rubros, a saber: 1) disposiciones generales; 2) requisitos, procedimientos y/o trámites para la obtención de licencias y/o autorizaciones para la operación y funcionamiento de casinos; 3) personal que labora en los casinos, y 4) infracciones y sanciones.

Los países que se analizaron fueron España, Costa Rica, Uruguay, Nicaragua, Venezuela y Colombia, anticipándose que especialmente es en España donde se refleja la preocupación por tener una regulación que en realidad contenga los elementos legales necesarios para el adecuado funcionamiento de este tipo de establecimientos.

El propósito principal de este trabajo es proporcionar una "lluvia de ideas" en relación con las distintas formas de regulación en estos países en diversos rubros en el tema de los casinos o casas de juego, puntualizando que si bien en su totalidad son seis las naciones analizadas, en cada segmento se mencionan países con aspectos relevantes sobre el particular.

[1] Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa, 2001, p. 160.

Cuadro 1. Nominación de cada país en la regulación en materia de casinos

País	*Nombre de las regulaciones*
España	—Orden del 9 de enero de 1979 por la que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego (*BOE* 20, 23 de enero de 1979). —Real Decreto 444/1977, del 11 de marzo, por el que se dictan normas complementarias del Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y de las apuestas (*BOE* 71, 24 de marzo de 1977).
Costa Rica	—Reglamento de Casinos de Juego.
Uruguay	—Ley núm. 11.913 Juegos de Azar. —Código Penal de Uruguay.
Colombia	—Ley 643 de 2001. Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.
Venezuela	Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles.
Nicaragua	Regulación vigente: —Código Civil de la República de Nicaragua. —Reglamento de las Casas de Juego. —Proyecto de Ley Especial para la Regulación y Control de Casas de Juegos de Azar, Casinos y Máquinas Tragamonedas.

II. Disposiciones generales. Marco conceptual de los ordenamientos analizados

Los seis países analizados cuentan con definiciones sobre términos relacionados con la materia, encontrándose lo siguiente:

1. *España*

Su legislación solamente menciona que tendrán la consideración de *casinos de juego* "aquellos establecimientos dedicados especialmente a la práctica de juegos de suerte, envite (apuesta o jugada) o azar en el catálogo de juegos".

2. *Costa Rica*

Se define como *casino de juego* a "aquel local autorizado a practicar los juegos permitidos y aquellos debidamente aprobados, como servicio complementario a la actividad hotelera, según los requisitos que se establecen para su operación".

De igual forma hace mención que se entiende por *juego* "toda actividad de entretenimiento, recreación, distracción y esparcimiento, que se desarrolle en aquellos establecimientos dedicados especialmente a la práctica de éstos".

También se aboca al término de las *máquinas tragamonedas*, entendidas éstas como "los aparatos o instrumentos manuales o automáticos, electrónicos o informáticos que, a cambio de un precio en dinero, permiten su utilización para la eventual obtención de un premio económico".

3. *Uruguay*

Hace alusión al término de *monopolio* definiéndolo como la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer respetando el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud.

4. *Colombia*

Señala como *juegos de suerte y azar* aquellos juegos en los cuales, según reglas predeterminadas por la ley y el reglamento, una persona que actúa en calidad de jugador, realiza una apuesta o paga por el derecho a participar, a otra persona que actúa en calidad de operador, que le ofrece a cambio un premio, en dinero o en especie, el cual ganará si acierta, dado los resultados del

juego o siendo éste previsible con certeza, por estar determinado por la suerte, el azar o la casualidad.

5. *Venezuela*

De manera muy concreta define para efectos de su legislación los siguientes términos:

Casino: establecimiento abierto al público donde se realicen juegos de envite y azar con fines de lucro.

Sala de bingo: establecimiento abierto al público donde sólo se realicen juegos de bingo en sus diferentes modalidades, con fines de lucro.

Máquina traganíquel: todo aparato o artefacto manual, mecánico, eléctrico, electromecánico o electrónico que, siendo activado por el empleo o introducción de monedas, fichas, billetes de banco o mediante cualquier otro dispositivo interno o externo, ejecute o lleve a cabo cualquier juego programable de envite o azar.

6. *Nicaragua*

Dentro del apartado de definiciones menciona a tres:

— El *contrato de juego* "tendrá lugar cuando dos o más personas entregándose al juego se obliguen a pagar a la que ganare una suma de dinero, u otro objeto determinado".
— La *apuesta* sucederá, "cuando dos personas que son de una opinión contraria sobre cualquier materia, convinieren que aquella cuya opinión resulte fundada recibirá de la otra una suma de dinero, o cualquier otro objeto determinado".
— Finalmente señala como deudas de juego, las que resultan directamente de una convención de juego o apuesta, y no las obligaciones que se hubieren contraído para procurarse los medios de jugar o de apostar; y así cuando un tercero que no es de la partida, hiciere una anticipación a uno de los juga-

dores, éste está obligado a pagarla, aunque hubiere perdido la suma prestada; pero no, si el préstamo se hubiere hecho por uno de los jugadores.

Como puede apreciarse, todos los anteriores conceptos son complementarios; reflejan ya una realidad y un contexto diferente en cada caso, lo cual se va a ir acentuando conforme se avance en este análisis general que se realiza.

III. Principales autoridades competentes

Cada país cuenta con las autoridades que habrán de hacerse cargo de la implementación de la regulación de los casinos, es así que de acuerdo con la propia ley, son las siguientes autoridades las encargadas de ello:

Cuadro 2. Autoridades competentes por país

País	*Autoridades competentes*
España	Comisión Nacional del Juego. Es el órgano central que lleva a cabo la coordinación, estudio y control de actividades relacionadas con los juegos de azar, está presidida por el subsecretario de Gobernación. Sin embargo, para el otorgamiento de la autorización correspondiente, deberá ser solicitado al Ministerio del Interior, a través del gobierno civil de la provincia en cuyo territorio proyecte instalarse el mismo.
Costa Rica	Ministerio de Seguridad Pública es el órgano encargado de la vigilancia, supervisión y control superior de los casinos, le corresponde la emisión de la autorización para el funcionamiento de los casinos, previa comprobación de los requisitos legales.
Uruguay	Se señala que podrá el Poder Ejecutivo tomar en arrendamiento los locales, instalaciones y útiles de juego, mediante contratos anuales que se consideran reservados por igual término. Señala también que el Consejo Nacional de Gobierno designará una Comisión Honoraria de tres miembros, con el propósito de asesorar al Poder Ejecutivo en distintos asuntos afines a los casinos, así como fiscalizar el funcionamiento de éstos, incluidos los aspectos técnicos y contables de la explotación. Hay posibilidades de que el Estado concesione a particulares (hay casinos del Estado).

Colombia	Los departamentos, el Distrito Capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio de todos los juegos de suerte y azar, salvo los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud que pertenecen a la nación. La vigilancia será ejercida por intermedio de la Superintendencia de Salud.
Venezuela	La Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles como órgano desconcentrado del Ministerio de Hacienda y como rector de la legislación en la materia, cuyas principales funciones sean la expedición de la licencia para funcionar.
Nicaragua	En la Ley vigente, el Ministerio de Policía. En el proyecto de Ley se habla de una Comisión Nacional de Juegos de Azar.

IV. Requisitos, procedimientos y/o trámites que permitan la obtención de licencias y/o autorizaciones para la operación y funcionamiento de casinos

En este rubro, la legislación española es de las más pormenorizadas para el señalamiento de los distintos requisitos necesarios para la instalación de un casino, encontrándose entre otros los siguientes:

— El constituirse necesariamente bajo la forma jurídica de una sociedad anónima, conforme a la legislación española y estar domiciliada en España.
— Presentar certificados negativos de antecedentes penales de los socios o promotores administradores de la empresa, así como un capital mínimo.
— Se hace el señalamiento de lo que deberá contener la notificación de la orden que autorice la instalación del casino de juego.
— En este mismo apartado se abordan los trámites para las autorizaciones de apertura y funcionamiento (son distintos).
— Se tienen claramente marcadas las etapas de cada uno de los procedimientos que habrá de seguir cualquier interesado en instalar un casino en este país.

En Costa Rica, entre los requisitos que se solicitan para la autorización de un casino está especificar el número de mesas y máquinas que se permitirán operar en éste; se consideran indispensables para operar un casino los siguientes:

— Autorización de funcionamiento de casino y patentes de funcionamiento vigentes.
— Bitácora en la que se registren los nombres, calidades y números de cédulas de los trabajadores responsables de las mesas de juego y de los administradores del establecimiento.
— En su caso, el hotel donde opere el casino, el cual a su vez deberá operar con ciertos requisitos.

En el caso de Venezuela, también se abordan los distintos requisitos que deben de cubrirse con el propósito de obtener una licencia, como:

— Estar constituidos bajo la forma de compañía anónima cuyo capital social esté representado en acciones nominativas.
— Que su objeto social sea la operación de un casino o sala de bingo, pudiendo incluir servicios complementarios.
— Que la participación de capital extranjero no rebase el 80% del capital social de la compañía (se pretende que no se forme una compañía extranjera totalmente).

En Nicaragua se menciona que el que pretenda establecer una o más casas de juego, presentará una solicitud por escrito al Ministerio de Policía, designando la clase de establecimiento que pretenda fundar y la cantidad o cuota que está dispuesto a pagar al gobierno, otorgándose la concesión al mejor postor, considerando para ello no solamente lo anterior, sino también el que dé más seguridad de orden y dé cumplimiento de las obligaciones que las leyes y prescripciones que la autoridad les impusiere.

Se señala también la posibilidad de que *extranjeros* puedan solicitar el establecimiento de una casa de juego, siendo necesaria para la ruleta una licencia especial.

Distintos trámites se señalan para el caso de las llamadas salas de juego de azar, casinos y máquinas tragamonedas.

Se hace referencia a las investigaciones financieras y contables que se hagan de estos establecimientos, las cuales están destinadas a verificar la idoneidad moral, solvencia económica y financiera, la autenticidad de la información, tramitación y obtención de las licencias de operación, origen y procedencia del capital para la inversión.

Se mencionan los casos en que habrá expiración y cancelación de la licencia de operaciones. De igual forma se abordan los criterios y condiciones para la autorización de los locales, así como de las condiciones propias de los establecimientos.

Otros aspectos particulares dentro de este rubro son, con relación a los casos de Colombia y Uruguay, se observa que la explotación de los casinos es facultad exclusiva del Estado.

En el caso de Uruguay, por tratarse de un monopolio estatal de esta actividad, se menciona que el dinero, producto de la ganancia de estos casinos, será repartido de la siguiente forma:

a) 20% para el municipio del departamento en que funcione el casino, reservado a obras públicas;

b) 80% restante es destinado al financiamiento de los siguientes planes: para el cumplimiento de los impuestos correspondientes y servicio de deuda sobre determinadas carreteras, entre otros. También se toma en cuenta al Ministerio de Instrucción Pública. Señalándose a su vez la forma interna en que habrán de distribuirse este porcentaje en esta dependencia pública.

Colombia aborda asimismo los derechos de explotación; señala los principios que deben regir en la explotación, organización, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar, siendo éstos: la finalidad social prevalente, transparencia, racionalidad económica de la operación, vinculación de la renta con los servicios de salud.

Se indica también que corresponderá su explotación a la Empresa Territorial para la Salud (ETESA), misma que autorizará y suscribirá contratos de concesión a terceros. Las rentas (ingresos) del monopolio de juegos de suerte y azar serán destinadas al sector salud.

La vigencia de las licencias es la siguiente:

— *España*: la autorización de apertura y funcionamiento se concederá inicialmente por el plazo de un año, con carácter de provisional, y será *renovable* por periodos sucesivos de 10 años.
— *Venezuela*: se marca que son intransferibles, tendrán *una duración de diez años*, pudiendo ser *renovadas* por periodos iguales.
— *Uruguay*: generalmente se otorga la facultad para explotar los juegos de azar en casinos *en las temporadas veraniegas por tres años*. Siendo variable la prórroga o extensión de la facultad de explotación. Sin embargo, encontramos como un periodo promedio el de tres años.
— *Nicaragua*: la licencia para los casinos será por *cinco años*, debiendo obtener anualmente el derecho de matrícula.

V. Del personal que labora en los casinos

En España se establece que absolutamente todo tipo de personal que labore en estos lugares habrá de ser contratado por escrito, aplicándoles la ley laboral vigente, independientemente de las normas específicas que se puedan dictar en el Ministerio del Trabajo, y que los ceses por cualquier causa serán comunicados al gobernador civil y la Comisión Nacional del Juego, siendo esta última la única instancia que autoriza la prestación de servicios en los casinos.

Se mencionan una serie de prohibiciones al personal del casino, dentro de las que destacan:

— Participar directamente o por medio de tercera persona en los juegos de azar que se practiquen en los casinos y demás establecimientos de juegos existentes en el territorio nacional.
— Percibir participaciones porcentuales de los ingresos brutos del casino o de los beneficios de los juegos.
— Conceder préstamos a los jugadores.
— Llevar trajes con bolsillos.

Se anota la posibilidad o no de la admisión de propinas por parte de los jugadores al personal que lo atiende en los distintos juegos de azar, y en su caso las circunstancias en que habrán de darse éstas, cuando se acuerde que son permitidas.

En lo que corresponde a Costa Rica, en su legislación únicamente dedican un artículo al personal, señalando que el personal del casino está obligado a proporcionar la información que le sea solicitada por los ministerios de Seguridad Pública, Turismo y Salud.

En Venezuela, en su legislación existe una sección denominada "De los directores y del personal de los casinos y salas de bingo", en el cual entre otras cosas señala lo siguiente:

— que los gerentes y miembros de la Junta Directiva de un casino o sala de bingo, deben ser personas de reconocida solvencia moral, mayores de edad y estar en pleno uso de sus derechos civiles y políticos.

Se advierte que no pueden ser accionistas, directivos, administradores, supervisores ni empleados de cualquier nivel de responsabilidad en un casino o sala de bingo en los siguientes casos:

1. Si se cuenta con antecedentes penales.
2. Las personas que estén investidas de funciones públicas permanentes, remuneradas, originadas por elección o por nombramiento al servicio público de las entidades federales, de

los municipios, o de algún instituto o establecimiento público sometido por la ley a control de la tutela o de cualquier tipo, por parte de dichas entidades.

3. Los directores y administradores de las sociedades civiles, mercantiles, fundaciones y otras personas jurídicas, cuyo capital o patrimonio estuviese integrado con aportes públicos, ya sea de entidades federales o locales.
4. Los miembros de la Comisión Nacional de Casinos, sus cónyuges y los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
5. Aquellas que hubiesen resultado civil y penalmente responsables por actos de mala gestión, en su condición de directores, administradores o gerentes de una persona jurídica o de una empresa titular de una licencia.

En el caso de Nicaragua, el proyecto de ley en la materia, en su capítulo IV denominado "Del personal que labora en salas de juego, casinos y máquinas tragamonedas", aborda los siguientes aspectos:

— De la capacitación del personal.
— Del Permiso de Trabajo de Oficial de Juego, otorgándose únicamente a los nicaragüenses y es aquel que necesitan las personas que laboren en las denominadas salas de juegos, casinos y máquinas tragamonedas, habiendo excepciones para los demás empleos, como el de meseros, cocineros, vigilantes, entre otros.
— Del cumplimiento de los principios de juego, correspondiendo éstos a la ética, la moral, la rectitud, la discreción y calidad en el servicio prestado.
— De la notificación del cambio del centro laboral, cuando se cambien los servicios a un establecimiento diferente al originalmente autorizado, deberá de informarse a la autoridad competente.

— Del Fondo de Solidaridad para Empleados de Salas de Juego de Azar, Casinos y Máquinas Tragamonedas. En cada uno de estos establecimientos deberá de constituirse dicho Fondo, el que se integra con las propinas que otorgue el público de manera voluntaria en las mesas de salas de juegos y casinos, más el aporte de un porcentaje de las utilidades netas del propietario de la empresa. El total del fondo será distribuido de manera proporcional y mensualmente entre todo el personal de las empresas que se dedican a esta actividad.

En Uruguay y Colombia en las cuales hay participación directa del Estado, no se cuentan con estas disposiciones tan detalladamente.

VI. Infracciones y sanciones

A este apartado se le ha dado especial énfasis por abordar con mayor detalle lo más relevante de cada país. En la legislación española —orden de 9 de enero de 1979 por la que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego—, en su régimen sancionador se encuentran supuestos como éstos:

Causas de revocación de las autorizaciones de apertura y funcionamiento de los casinos:

— El incumplimiento de los requisitos establecidos por la ley.
— La pérdida de la disponibilidad del edificio o locales en que se encuentre instalado el casino.
— La comisión de algún delito por parte de los directivos de la sociedad o del casino, con ocasión del ejercicio del juego.
— El arreglar o preparar algún juego en perjuicio de los jugadores.
— La falta de funcionamiento del casino durante la mitad del periodo anual de apertura autorizado, salvo casos de fuerza mayor.

Suspensión. Se destaca que las autorizaciones de apertura y funcionamiento podrán ser objeto de *suspensión por periodo de uno a doce meses*, entre otras, por las siguientes causas:

— El incumplimiento del plazo que la administración confiere para reponer la cuantía total de la fianza, cuando ésta sufra alguna merma.
— La tolerancia por parte de los directivos y personal del casino del ejercicio de la prostitución o del tráfico de drogas en el interior del mismo.
— El incumplimiento de las obligaciones que en cuanto a contabilidad, se impongan a los casinos, o la existencia de irregularidades graves en la misma.
— Impedir u obstaculizar el ejercicio de las funciones de control y vigilancia que corresponden a la autoridad gubernativa y a los funcionarios del Ministerio de Hacienda.

Se señala que la multa a cualquier infracción establecida por la ley podrá ser sancionada con hasta cinco millones de pesetas, (poco más de 30 mil euros) y en caso de que la infracción hubiese determinado la producción de beneficios ilegítimos, la cuantía de la multa podrá exceder los topes indicados hasta el doble de la totalidad del beneficio ilegalmente obtenido.

En el caso de las infracciones cometidas por los directivos y demás personal del casino, podrán ser sancionadas por el gobernador civil con diversas multas, y con la suspensión y retirada del documento profesional, señalando también que si la gravedad de la infracción lo merece, se podrá proponer a la Comisión Nacional de Juego la suspensión del permiso por periodo superior o su revocación definitiva.

De igual forma existen sanciones monetarias y la prohibición de entrada a establecimientos de juego por cierto periodo de tiempo (tres años) para aquellas personas que asistan a las salas

de juego de los casinos y realicen trampas o irregularidades o alteren injustificadamente el orden de las mismas.

Infracciones. En el caso de Venezuela, en su sección "De las infracciones y sanciones", menciona dentro de las principales a las siguientes:

— Modificar sin autorización las condiciones bajo las cuales fueron otorgadas las licencias.
— Reducir el capital de las compañías beneficiarias de las licencias, por debajo del límite establecido.
— Practicar juegos no autorizados en los establecimientos.
— Aportar datos e informaciones falsas.
— Publicitar y promocionar el establecimiento.
— Intimidar o coaccionar a los jugadores y apostadores, así como manipular los juegos.
— Manipular los estados contables y financieros.

Se menciona que las infracciones serán sancionadas por la Comisión con multa desde dos mil hasta el equivalente a diez mil unidades tributarias,[2] vigentes en la República al momento de la imposición, señalando que en caso de reincidencia el monto de las sanciones será el doble y en caso de reiteradas infracciones, la Comisión sancionará con la suspensión definitiva de la licencia.

En caso de que sea revocada una licencia, no se podrá optar por una nueva, sino después de transcurridos diez años, siendo

[2] La unidad tributaria es una magnitud aritmética en la que se encuentran expresados ciertos montos establecidos en las leyes tributarias, tiene la finalidad de mantener la vigencia efectiva de la legislación en tiempos de inflación. Es una medida que permite equiparar y actualizar a la realidad inflacionaria, los montos de las bases de imposición, exenciones y sanciones, entre otros, con fundamento en la variación del Índice de Precios al Consumidor; el equivalente en México, para el cobro de multas, es el señalamiento de los montos de determinados salarios mínimos vigentes en ciertas áreas de la república, y no poner así cantidades exactas que con el tiempo se devalúan.

aplicable dicha sanción tanto a los accionistas como a la empresa afectada por esa resolución.

Finalmente, se anota que el establecimiento que no esté autorizado como casino o sala de bingo atendiendo a lo dispuesto por la ley, no podrá ostentar esta denominación ni funcionar como tal, y que todo aquel que de cualquier forma patrocine, facilite u opere el funcionamiento de los establecimientos o máquinas, sin licencia previa, será castigado con prisión de tres a cuatro años, y si se trata de una persona jurídica, la pena será impuesta a cada uno de sus directivos, administradores y gerentes, siendo los bienes que se encuentren en el lugar objeto de decomiso.

En la legislación vigente de Nicaragua sobre el rubro de las infracciones y sanciones, se señala que el fraude de una casa de juegos, cometido por el propietario, por sus agentes, o consentidos por ellos, será castigado con multa de cien a doscientos pesos a cada uno de los culpables, sin perjuicio de la responsabilidad criminal a la que se haga acreedor.

Además de que el propietario o sus agentes, para evitar responsabilidad, están en la obligación de expulsar inmediatamente del establecimiento a cualquier jugador fraudulento, dando conocimiento a la autoridad correspondiente para que ésta dé aviso a las otras casas de juego.

Toda persona que se encuentre jugando al azar en casas no autorizadas, sufrirá una multa de diez pesos por la primera vez, duplicándose progresivamente en las demás infracciones, y cien pesos de multa al dueño o arrendatario que consintiere el juego.

El proyecto de ley en la materia en Nicaragua, a comparación de la ley vigente, propone regular de forma mucho más extensa y a detalle en este rubro, que se denomina "De las prohibiciones e infracciones", al señalar entre otros aspectos, lo siguiente:

> Queda prohibido al titular de la licencia de operación, a los socios, directores, gerentes, apoderados, personas con funciones ejecutivas o facultades de decisión y el personal que se desempeña como oficiales de juegos:

Desarrollar en la sala de juego actividades distintas a las autorizadas.

Participar directa o indirectamente en los juegos autorizados en el establecimiento.

Transportar o guardar fichas o dinero durante su servicio en el interior de la sala de juegos o casino en forma diferente a la prevista en la reglamentación.

Se clasifican las infracciones, en la siguiente forma:

1. Muy graves.
2. Graves.
3. Leves.

Dentro de las infracciones muy graves se consideran las siguientes:

1. La organización o explotación de juegos o apuestas no catalogados, así como la celebración o práctica de los mismos fuera de los establecimientos autorizados.
2. La comercialización, instalación o explotación de material de juego incumpliendo las normas dictadas para tal efecto.
3. La obtención de las autorizaciones mediante la aportación de datos falsos o documentos manipulados.
4. No tener los libros de los registros contables en el establecimiento de juegos; o teniéndolos, no llevarlos adecuadamente de conformidad con lo exigido para el debido registro, control y regulación.

Se incluyen como infracciones graves las siguientes:

1. Permitir o consentir la práctica de juegos o apuestas en establecimientos no autorizados, o por personas naturales o jurídicas no autorizadas, así como la instalación o explota-

ción de máquinas de juego carentes de la correspondiente autorización.
2. Efectuar publicidad de los juegos y apuestas de forma perniciosa o que afecte a la seguridad pública o ciudadana, o que se induzca a cualquier menor de edad a visitar a los establecimientos de juego.
3. No remitir a las autoridades competentes la información para un adecuado control de las actividades de juego y apuestas, de acuerdo con la reglamentación.

Entre las infracciones leves se encuentran las siguientes:

1. Llevar los libros de forma incorrecta o con tachaduras o borrones.
2. Falta de exhibición de la licencia de operaciones en los establecimientos de juego, así como en las máquinas autorizadas, y de aquellos otros documentos que la autoridad competente establezca al respecto.
3. En sentido general, todas aquellas acciones u omisiones que supongan el incumplimiento de los requisitos o prohibiciones de la normatividad en la materia.

En cuanto a las infracciones cometidas por los jugadores o visitantes a las salas de juego, destacan las que siguen:

1. Ingresar al local o participar en cualquiera de los juegos sin estar autorizado para ello.
2. Utilizar fichas u otros elementos de juego que sean falsos.
3. Manipular indebidamente las máquinas o elementos de juegos.
4. Causar desorden en el interior del local del establecimiento.
5. Falta de asistencia y apoyo a la fuerza de seguridad pública y sus agentes.

6. Exponer a riesgos a los demás jugadores y visitantes del establecimiento.

Respecto a las diferentes sanciones que se aplican en virtud del proyecto de ley, se mencionan las siguientes multas, en dólares:

1. Muy graves - 15,000
2. Graves - 10,000
3. Leves - 5,000

En los casos de comisión de infracciones muy graves y graves, podrá imponerse, además, con carácter adicional a la sanción pecuniaria correspondiente, en razón de la naturaleza, reincidencia e importancia de la infracción cometida, cualquiera de las situaciones siguientes:

1. Amonestación por escrito.
2. Suspensión por un periodo mínimo de tres meses y de hasta seis meses.
3. Revocación definitiva de la autorización de juego.
4. El decomiso de los bienes con los cuales se hubiese cometido la infracción; en los casos en que la sanción sea firme y definitiva se procederá a la destrucción de los materiales con que se haya cometido la infracción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que diese lugar.

En Uruguay, en el Código Penal se establece el capítulo "De las faltas contra la moral y las buenas costumbres", en el que se señala que serán castigados con multa de diez a cien unidades reajustables —se entiende un instrumento de medida similar a la de Venezuela— o prisión equivalente, en los siguientes supuestos: el que en lugares públicos o accesibles al público, o en círculos privados de cualquier especie, en contravención de las leyes,

tuviere o facilitare juegos de azar, además de señalarse que debe siempre procederse a la confiscación del dinero expuesto en el juego, así como de los muebles o instrumentos destinados a él.

En el caso de la legislación de Colombia, se abordan las sanciones por evasión de los derechos de explotación, señala que sin perjuicio de otras sanciones aplicables en otras materias, las entidades públicas administradoras del monopolio podrán imponer las siguientes sanciones:

a) cuando las entidades públicas administradoras del monopolio detecten personas operando juegos de suerte y azar sin ser concesionarios o autorizadas, declararán la liquidación de los derechos de explotación no declarados e impondrán sanción equivalente al 200% de los derechos de explotación causados a partir de la fecha en que se inició la operación, pudiendo además cerrar sus establecimientos, entre otras sanciones aplicables;

b) cuando las entidades públicas administradoras del monopolio detecten que los concesionarios o personas autorizadas omitan o incluyan información en su liquidación privada de los derechos de explotación de las cuales se origine el pago de un menor valor por concepto de los mismos, se sancionará por inexactitud equivalente al 160% de la diferencia entre el saldo a pagar determinado por la administración y el declarado por el concesionario o autorizado;

c) cuando las entidades públicas administradoras del monopolio de juegos de suerte y azar, detecten errores aritméticos en las declaraciones de derechos de explotación presentadas por los concesionarios o autorizados, y cuando tales errores hayan originado un menor valor a pagar, aplicándose en este caso sanción equivalente al 30% del mayor valor a pagar.

En el caso de Costa Rica, su Reglamento de Casinos de Juegos señala que en las salas destinadas a casinos queda prohibido:

a) El ingreso y permanencia de menores de edad.

b) El ingreso y permanencia de personas que den muestra de encontrarse en estado de embriaguez, bajo efectos de las drogas

o sufrir alteraciones de conducta que puedan perturbar el orden público o el desarrollo de los juegos.

c) La distribución gratuita de bebidas alcohólicas a los jugadores.

d) El ingreso de personas que porten armas u objetos que puedan utilizarse como tales, excepto quienes se encuentren contratados para áreas de seguridad del local y los miembros de los cuerpos policiales en el desempeño de sus funciones.

En cuanto al uso de drogas en los casinos se les aplicará lo dispuesto en la ley en materia de estupefaciente y drogas de uso no autorizado. La autorización de funcionamiento podrá revocarse, de conformidad con la ley correspondiente.

VII. Consideraciones finales

El tema de la instauración formal de casinos, y por ende su regulación a nivel federal, implica trasladar los distintos modelos comerciales de casinos al contexto mexicano, el cual dentro de sus actuales circunstancias de seguridad y economía no brinda el mejor de los panoramas para que la expansión de estos negocios se lleve a cabo, principalmente por cuestiones de lavado de dinero, narcotráfico, trata de personas, entre otros aspectos negativos, generando en suma diversos inconvenientes a la sociedad mexicana.

El presente estudio de derecho comparado nos muestra una visión general de cada legislación de los países analizados, aportando cada uno la regulación sobre la dinámica y la funcionalidad de los casinos o centros de juego.

Entre los datos más relevantes de los países analizados y que podrían contribuir con elementos concretos para una regulación eficiente, objetiva e idónea a nuestro sistema jurídico, son los siguientes aportes específicos en materia de regulación de casinos.

La legislación española señala dentro de los requisitos necesarios para establecer una casa de juegos:

— Constituirse necesariamente bajo la forma jurídica de una sociedad anónima, y estar domiciliada en España.
— Presentar certificados negativos de antecedentes penales de los socios o promotores administradores de la empresa.
— Regular de forma independiente los trámites que se hacen para las autorizaciones de apertura y de funcionamiento.

Hay que señalar que absolutamente todo tipo de personal que labore en estos lugares, habrá de ser contratado por escrito, aplicándoles la ley laboral vigente. Se destacan las distintas causas de revocación de las autorizaciones de apertura y funcionamiento de los casinos, así como aquellas que podrán ser objeto de suspensión por periodos de uno a doce meses. En el caso de las infracciones cometidas por los directivos y demás personal del casino, podrán ser sancionadas hasta con la suspensión del permiso por periodo superior o su revocación definitiva.

En el caso de Costa Rica, entre los requisitos que se solicitan para la autorización de un casino, se encuentran que tanto la autorización de funcionamiento del casino, así como las patentes de funcionamiento vigentes; la bitácora en la que se registren los nombres y números de cédulas de los trabajadores responsables de las mesas de juego y de los administradores del establecimiento.

En el caso de Venezuela, también se abordan los distintos requisitos que deben de cubrirse, con el propósito de obtener una licencia, entre otros:

— Estar constituidos bajo la forma de compañía anónima cuyo capital social esté representado en acciones nominativas.
— Que su objeto social sea la operación social de un casino o sala de bingo, pudiendo incluir servicios complementarios.

— Que la participación de capital extranjero no rebase el 80% del capital social de la compañía (se pretende que no se forme una compañía extranjera totalmente).

Se menciona que el establecimiento que no esté autorizado como casino o sala de bingo no podrá ostentar esta denominación ni funcionar como tal, y que todo aquel que de cualquier forma patrocine, facilite u opere el funcionamiento de los establecimientos o máquinas, sin licencia previa, será castigado con prisión de tres a cuatro años.

En la legislación vigente de Nicaragua se hace referencia a las investigaciones financieras y contables de estos establecimientos, las cuales están destinadas a verificar la idoneidad moral, solvencia económica y financiera, la autenticidad de la información, tramitación y obtención de las licencias de operaciones, origen y procedencia del capital para la inversión.

Colombia señala los principios que deben de regir en la explotación, organización, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar, siendo éstos: la finalidad social prevalente, transparencia, racionalidad económica de la operación, vinculación de la renta a los servicios de salud. Se abordan las sanciones destinadas específicamente a la evasión de los derechos de explotación.

En Uruguay, el Código Penal establece como delito que aquel que tuviere o facilitare juegos de azar en lugares públicos o accesibles al público, o en círculos privados de cualquier especie, en contravención de las leyes, procederá la confiscación del dinero expuesto en el juego, así como los muebles o instrumentos destinados a él.

La vigencia de las licencias es la siguiente: España y Venezuela: diez años; Nicaragua, cinco años. Uruguay: tres años.

VIII. Comentarios generales en relación con una iniciativa presentada al Congreso

La técnica legislativa empleada en los países materia de este estudio, nos demuestra que los términos utilizados son de suma importancia, ya que deben ser lo más claro y preciso posible, para evitar que en la aplicación de estos ordenamientos se presenten imprecisiones, ambigüedades, lagunas e incluso contradicciones.

Se tienen que tomar en cuenta también el contexto actual que impera en México, en materia de inseguridad, crimen organizado, corrupción y crisis económica, lo cual no resulta muy halagüeño para un desarrollo social adecuado, y que incluso con la puesta en marcha de estos establecimientos, se considera que se deterioraría aún más.

Los elementos que nos proporciona el derecho comparado, junto con otros, deben tomarse en cuenta para la creación de las distintas iniciativas en la materia, evitando con ello que la redacción poco precisa y no muy clara se preste a malas interpretaciones de la misma, o den la pauta para no cumplir como se debe con la letra de la ley, siendo ejemplo de esto lo que a continuación se señala, extraído de una de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, en la cual se considera deben de consolidarse algunos puntos, como se muestra en el cuadro 3, presentada durante la LIX Legislatura, sobre la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, por el diputado Francisco Javier Bravo Carbajal del PRI, turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Turismo y de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 3. Comparativo de las iniciativas

Artículo	*Observaciones*
Artículo 2o. Están sujetos a la aplicación de este ordenamiento todas las personas físicas y morales y *cualquier tipo de unidades económicas sin personalidad jurídica*, cualesquiera que sea la forma legal que adopten, que realicen actividades relacionadas con la operación, administración u ofrecimiento a terceros, de juegos con apuestas y sorteos, cualesquiera que sean sus variables o modalidades, la naturaleza o relación de las personas que concurren, los lugares privados o domicilios particulares, si quedan comprendidos en alguno o algunos de los supuestos siguientes: I. Que funcionen o se realicen de forma permanente o periódica; II. Que se cobre la entrada o cuota por ingresar al lugar del evento o por participar en éste; III. Que cualquier persona ajena al establecimiento u organizadores de la actividad intervenga en el cruce de apuestas; IV. Que se cobre una cantidad o porcentaje de las apuestas, o V. Que se cobre una cantidad o porcentaje o participación en las ganancias de los jugadores o participantes.	Un ejemplo de las imprecisiones que puede tener la ley en la materia, es el término "unidad económica sin personalidad jurídica", el cual considera que se presta a varias interpretaciones, además de que la legislación relativa a la constitución de personas morales con fines comerciales, es a la que se debe acudir exclusivamente, para evitar así indeterminaciones legales. Cabe señalar que dicho término no se encuentra incluido en el glosario de este proyecto de ley.
Artículo 5o. Los juegos con apuestas y sorteos privados que no tuvieren fines preponderantemente económicos estarán exentos del cumplimiento de esta Ley, siempre y cuando se realicen en lugares o domicilios particulares con el propósito de diversión o pasatiempo ocasional entre personas relacionadas por parentesco o amistad, y no se ubiquen dentro de los supuestos establecidos en el siguiente artículo.	Se considera que este artículo da lugar a una laguna legal, ya que deja muy vulnerable la no regulación de establecimientos "ocasionales" de este tipo de actividades, dando lugar a que se quiera sorprender a la gente, invitándola a participar, en lugares adaptados y poco seguros, para después pretenderse proteger con lo señalado en esta disposición.

Artículo 21. A fin de evitar o atenuar los inconvenientes de carácter social, moral, de salud y seguridad públicas, financieras y de cualesquier otra índole, la Comisión en cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, deberá evitar la proliferación indiscriminada de dichos establecimientos, en razón de lo cual sólo deberán instalarse y operar en el territorio nacional casinos, con instalaciones directas, complementarias y accesorias, capaces de competir con buen éxito internacionalmente. Para tales efectos, la Comisión sólo otorgará permisos para la instalación y operación de casinos en aquellas plazas en que, conforme a lo dispuesto en los artículos 22 y 64, último párrafo, de esta Ley, exista la anuencia de las autoridades estatales y locales para ello, a establecimientos cuyas instalaciones directas, complementarias y accesorias, además de cumplir con los requisitos de carácter general que se establecen en el capítulo I de la sección segunda de este mismo título, garanticen que: a) Sus especificaciones, equipamiento acabados, características de construcción y demás estándares de calidad, incluyendo tipo y calidad de las mesas, máquinas tragamonedas, demás instrumentos de juego e instalaciones en general, correspondan al menos, a las equivalentes al promedio que respecto de dichas características tengan en total los veinte casinos con mayores ingresos brutos en el mundo, durante el año anterior a aquel en que se determine; y b) …	Señalar que las características de los casinos mexicanos deberán de corresponder a los 20 mejores del mundo, sin dar criterios objetivos de la manera en que esto se llevará a cabo, ni señalar quién o quiénes determinaran cuáles serán estos 20, y si es que tendrán injerencia directa en determinar si los casinos mexicanos serán viables o no, se considera traerá graves problemas en su implementación, además de que el término "equivalente" empleado, por sí solo es subjetivo.

Artículo 27. Quienes sean titulares de un permiso para la operación de casinos, deberán cumplir además de los requisitos establecidos en los artículos 72 y 73 de la presente Ley, los siguientes: … En el caso de que en el capital de las personas morales a que se refiere el párrafo anterior, participen directa o indirectamente, personas físicas o morales de origen extranjero que operen, administren o participen en la administración de casinos o establecimientos equivalentes en otros países, deberán comprobar que en sus países de origen y en aquellos en que operen, están legalmente autorizados y que la legislación y la regulación administrativa a que se sujeten, establecen como mínimo, principios semejantes o equivalentes a los previstos sobre casinos en esta Ley y las disposiciones administrativas que de ella emanen.	Al igual que casos anteriores, se considera que el manejo de términos no objetivos como "semejante o equivalente", resulta arriesgado jurídicamente, en todo caso debiese señalarse simplemente que cumplan con las disposiciones que la Ley en nuestro país exige, ya que en caso contrario da lugar a interpretaciones engañosas de la Ley.
Artículo 67. Los establecimientos deberán estar ubicados exactamente en los lugares que la Comisión autorice para su funcionamiento, procurando siempre que los accesos a dichos establecimientos no se instalen a menos de doscientos metros de los accesos a instituciones de educación secundaria y preparatoria, y lugares de culto debidamente registrados ante la Secretaría de Gobernación.	"Procurando" al igual que otros términos señalados, se vuelve un término subjetivo, y debido a la importancia de evitar la cercanía a los centros educativos de nuestro país, de este tipo establecimientos, se considera debiese emplearse un término que no dé lugar a dudas de su prohibición.
Artículo 75. Los permisos que conforme a lo dispuesto en el presente título de esta Ley otorgue la Comisión tendrán una vigencia de 30 años, renovables por periodos iguales…	Se considera muy excesivo el tiempo de concesión que se pretende otorgar para este tipo de actividades. Debiesen darse plazos más cortos con la posibilidad de revocarse en caso de no incumplir lo establecido legalmente.

Artículo 81. Para otorgar una licencia de trabajo, la Comisión practicará los exámenes y pruebas necesarios a efecto de certificar que el solicitante cuenta con la capacidad necesaria para desarrollar la actividad respecto de la cual solicita su licencia, que corresponda a cualquiera de las reguladas por la presente Ley y su Reglamento. La Comisión procurará que, en igualdad de circunstancias, los titulares de las licencias de trabajo sean de nacionalidad mexicana.	El término "procurará", como ya se mencionó, se presta a subjetividades, por lo que se recomienda evitar el empleo del mismo.

FUENTE: *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1486-III, 29 de abril de 2004. Dirección en Internet: *http://gaceta.diputados.gob.mx/*

De igual forma, en el cuadro 4 se muestra el ordenamiento que actualmente rige esta materia, del cual cabe decir, se presentó una controversia constitucional por parte del Poder Legislativo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reclamando la inconstitucionalidad del mismo, y que finalmente no fue concebida como tal por el Pleno de este máximo órgano jurisdiccional.

Cuadro 4. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos

Artículo	*Observaciones*
Artículo 5. Se prohíbe el acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas de los establecimientos, a las personas que: Sean menores de edad, excepto cuando en compañía de un adulto ingresen a espectáculos en vivo. En ningún caso los menores de edad podrán participar en el cruce de apuestas; …	Respecto al contenido de este artículo, se hace referencia a los tipos de espectáculos que se exhiben en estos lugares que no son aptos para toda la familia, hay que evitar la corrupción de menores. En el análisis comparativo que se hace de manera contundente señalan la prohibición del acceso a menores a estos establecimientos.

Artículo 10. La publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos autorizados de conformidad con la Ley y este Reglamento, así como la de los establecimientos en los que se efectúen, se realizará en los términos de las disposiciones aplicables. La publicidad y propaganda de los juegos con apuestas y sorteos por cualquier medio, únicamente podrá efectuarse y difundirse una vez que se cuente con el permiso de la Secretaría para realizarlos en los términos de este Reglamento…	En México se da la opción de publicitar estos centros, mientras que en otros países se señala la prohibición de dicha promoción.
Artículo 13. Están excluidos de las disposiciones del presente Reglamento los juegos con apuestas que, sin tener fines de lucro, se celebren en un domicilio particular con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, que no se realicen habitualmente y siempre que sólo se admita en los mismos a personas que tengan parentesco, trato social o afectivo con los propietarios, poseedores o moradores del lugar en que se lleven a cabo.	Se deja la posibilidad de que esta actividad se de de manera clandestina en casas de juego inseguras y sin ningún tipo de garantía, en otros países esto, o está prohibido o no está contemplado por la ley para evitar suspicacias legales.
Título segundo. De los permisos Capítulo I. Disposiciones comunes Artículo 20. La Secretaría podrá otorgar permisos para celebrar los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere la Ley y el presente Reglamento a los solicitantes conforme a lo siguiente: I. Para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromo, galgódromos, frontones, así como la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de sorteos de números, sólo a sociedades mercantiles que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos; … Artículo 21. Para la obtención de un permiso el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos: III… b) Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita. ...	Dentro de los requisitos para los permisionarios, directivos y demás personal directivo que solicite los respectivos permisos para la concesión de un casino, se le pide no tener antecedentes penales, a través del respectivo certificado o comprobante, no solamente el declarar bajo protesta de decir verdad como en el Reglamento mexicano, además de que se hace una diferencia entre estos directivos y dueños de los casinos, respecto del demás personal, como se señala en otros reglamentos.

Artículo 22. Para efecto de los permisos previstos en la fracción I del artículo 20, en adición a los requisitos que señala el artículo anterior, el solicitante deberá acompañar a su solicitud la información y documentación siguiente: II… e) Declaración, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ni declarado en concurso, y ... IV... d) Declaración, bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ni declarado en concurso, y ...	Debe ser uniforme el criterio empleado, es decir, pedir a todos el no contar con antecedentes penales, a través de un documentos que así lo demuestre.
Título tercero. De los juegos con apuestas Capítulo I. Disposiciones comunes Artículo 44. Para que una persona física pueda prestar sus servicios profesionales vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón en un establecimiento autorizado, deberá cumplir con los siguientes requisitos: ... IV. No haber sido condenado por delito intencional de índole patrimonial, fiscal o relacionado con el crimen organizado o de operaciones con recursos de procedencia ilícita; … Título quinto. Del control y vigilancia Capítulo I. De los inspectores Artículo 140. Para ser designado inspector se deberán reunir los siguientes requisitos: … II. No estar sujeto a proceso penal ni haber sido condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal o relacionado con el crimen organizado o de operaciones con recursos de procedencia ilícita. ...	

Artículo 33. La vigencia de los permisos que otorgue la Secretaría para los juegos con apuestas y sorteos a que se refieren la Ley y este Reglamento se ajustará a lo siguiente: I. Los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números tendrán una vigencia máxima de 25 años; … IV… Los permisos señalados en la fracción I podrán ser prorrogados por periodos subsecuentes de hasta 15 años siempre que los permisionarios se encuentren al corriente en el cumplimiento de todas sus obligaciones.	A comparación del tiempo de los permisos otorgado a otros países, se considera que el del reglamento mexicano se excede por mucho con los otros parámetros.
Artículo 142. Son facultades y obligaciones de los inspectores: … XXVIII. Cumplir con las instrucciones recibidas y no excederse en el ejercicio de sus facultades para el desempeño de sus funciones; … Artículo 144. A Los inspectores les está prohibido: …. IV. Permanecer en el lugar del evento más tiempo que el necesario para cumplir con la comisión conferida; … VIII. Adoptar actitudes que denoten prepotencia, desprecio o intolerancia para con el permisionario, los participantes o los ganadores; …	Se considera que hay mucha preocupación por que el inspector no desempeñe más allá de lo estrictamente acordado previamente antes de su visita, lo cual se presta a suspicacia, situación que no se ve reflejada en el derecho comparado.

FUENTE: *Diario Oficial de la Federación* del 17 de septiembre de 2004.

IX. FUENTES

1. *Bibliográficas*

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa, 2001.

2. *Legislativas*

Página del Senado de Colombia: *http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0643_2001.html*

Página de la Procuraduría General de la República de Costa Rica: *http://www.pgr.go.cr/scij*

Reglamento de Casinos de Juegos de España: *http://www.gencat.cat/interior/leg/19790109.htm#REGLAMENT*

Real Decreto 444/1977, del 11 de marzo, por el que se dictan normas complementarias del Real Decreto Ley 16/1977, del 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y de las apuestas (*BOE*, núm. 71, de 24 de marzo de 1977, *http://www.boe.es*

Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales, de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, *http://www.boe.es*

Proyecto de Ley de Salas de Juegos y Casinos, sitio de la Asamblea del Gobierno de Nicaragua: *http://www.asamblea.gob.ni/opciones/agenda/2007/IISESION/Adendum%20No%201/3.10.doc*

Reglamento de las Casas de Juego: *http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/9E18CA452CFC2DB80625750800619801?OpenDocument*

Código Civil de la República de Nicaragua, sitio de la Biblioteca Digital del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos: *http://www.biblioteca.jus.gov.ar/CodigoNicaragua.PDF*

Ley de Control de Casinos, página del Poder Legislativo de Uruguay: *http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=11913&Anchor=*

Código Penal de Uruguay, sitio del Ministerio del Interior de Uruguay: *http://www.iberred.org/assets/Uploads/CODIGO-PENAL-URUGUAY3.pdf*

Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, sitio del Ministerio del Poder Popular para el Turismo del Gobierno de Venezuela: *http://www.cncasinos.*

gov.ve/descargas/ley_control_casinos_salas_bingo_maquinas_traganiqueles.pdf

Iniciativa que Expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, presentada por el diputado Francisco Javier Bravo Carbajal del PRI, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1486-III, jueves 29 de abril de 2004, dirección en Internet: *http://gaceta.diputados.gob.mx/*

Reglamento de la Ley de Sorteos y Juegos de Azar, *Diario Oficial de la Federación* del 17 de septiembre de 2004.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

¿CASINOS EN MÉXICO? ANÁLISIS SOBRE SU APERTURA

Érika Rueda

I. Planteamiento y antecedentes

A principios de 1996, surgió una propuesta empresarial que causó mucha polémica entre la sociedad mexicana: la apertura de centros de juego conocidos comúnmente como casinos; fue presentada como una opción de negocio y apoyo al turismo. Sin embargo, diferentes sectores alzaron la voz, unos a favor, otros en contra y se inició una polémica que lleva más de 10 años. Por un lado, se hablaba de la ley que debía emitirse para este negocio, que si bien México contaba con una, no incluía a los casinos de forma legal; también se presentaron posturas en torno a los lugares donde debían instalarse y quiénes operarían, sin llegar a un consenso entre las autoridades y los empresarios interesados en el rubro. En este sentido, la idea del presente trabajo es rescatar las principales posturas en torno al tema y mostrar hasta dónde se ha llegado.

La apertura de casinos en México, presentada en un inicio como apoyo al turismo, creó diversidad de comentarios, ya que estos espacios de entretenimiento y distracción habían desaparecido desde muchos años atrás por considerarse centros de perdición. Asimismo, aunque México cuenta con una Ley de Juegos y Sorteos no los tenía contemplados, a pesar de su existencia clandestina. El tema surgió como una propuesta alterna al turismo teniendo como antecedente la experiencia de 87 naciones del mundo que han institucionalizado su funcionamiento y que les generan ingresos económicos considerables.

Hasta ahora, se ha dado una gran efervescencia en la opinión pública sobre el tema, pero sin una propuesta clara y precisa en los aspectos jurídico, social y moral. De ahí el interés de aportar la mayor información posible con efecto de orientar y establecer criterios claros.

Cuando se presentó la propuesta de instalar casinos legales en México, lo primero que debía existir era una ley que los avalara y regulara, de modo que las comisiones de Turismo de las cámaras de Senadores, de Diputados y la Asamblea del Distrito Federal se encargaron de realizar estudios para conocer los riesgos y beneficios que un negocio como éste traería al país. Se iniciaron foros de consulta para ventilar la opinión pública y en los medios de comunicación se ventiló el tema. Por parte de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados se realizaron estudios que avalaban la instalación de casinos, mismos que mostraban cifras positivas tanto de inversión como de operación y generación de empleo.

A la par de estos estudios, se publicaron artículos críticos respecto a los inconvenientes que esta actividad podría incitar, como prostitución, delincuencia y lavado de dinero, además de la existencia de grupos de poder que controlaran centros de juego ligados con la política y el narcotráfico, llegando incluso a identificar una conspiración de la mafia detrás del retorno de los casinos. Los argumentos presentados denotaban un tinte moral y social con una clara inclinación a proteger los valores y las instituciones tradicionales.

Con estas posturas en contraposición es necesario entonces realizar una evaluación de las ventajas y desventajas de la instalación de casas de juego y para ello se darán algunos antecedentes de estos negocios en el mundo, así como la experiencia que hasta ahora ha tenido México en este sector.

1. *Los casinos en el mundo*

En materia de casinos, los Estados Unidos ocupan el liderazgo mundial. Los grandes hoteles llenos de máquinas de juego y los

grandes espectáculos integran la vida de ciudades como Las Vegas y Atlantic City. Este país tiene más de 60 años de experiencia en este tipo de negocio y para su implementación fue requerido delinear una política adecuada que regulara las actividades que los casinos ofrecían y obtener con ello millones de dólares en ganancias. Desde 1773, Estados Unidos estableció loterías para obtener ingresos, mismas que fueron las fuentes principales para fundar las más antiguas y prestigiadas universidades como Harvard, Yale, Columbia y Princenton. En 1931 para atraer turismo durante la depresión, el estado de Nevada legalizó todas las formas de juego.[1]

Las Vegas, capital mundial del entretenimiento como se le conoce comúnmente, es un sitio turístico por excelencia gracias a los casinos. La legalización del juego en esta ciudad se dio en 1931 y desde entonces nació su fama mundial. En 1941 se empezaron a construir grandes hoteles que incorporaban casinos de juego y en 1946 el gángster Benjamín "Bugsy" Siegel con una inversión de seis millones de dólares creo el Hotel Flamingo, centro clave de casas de apuestas.

Como dato estadístico, en Estados Unidos, durante 1993, apostaron por lo menos una vez en los casinos el 24% de los estadounidenses adultos. En 1994 se registraron 24 millones de viajes por una sola noche para jugar en los casinos de Las Vegas y Atlantic City, en Las Vegas en cinco años se tuvo un crecimiento de 35% en empleo.[2] Hasta 1982 existían en la unión americana 643 casinos, de los cuales 96 pertenecían a tribus indias y 65 a barcos casino. También, respecto a la captación de impuestos, los porcentajes comprenden del 18 al 50% dependiendo del municipio.[3] El dato anterior da cuenta de que los casinos en este país no sólo se han mantenido sino que incluso

1 Rueda, Érika, "Casinos: empleo y recuperación económica", *Revista Aviación Internacional*, 1996, p. 8.

2 Unicornio, "Proyecto de investigación sobre Casinos", Concurso Nacional de Turismo de la Universidad Cuauhtémoc, 1995, p. 80.

3 *Ibidem*, p. 84.

han proliferado a lo largo de los años y con grandes beneficios económicos. Se calcula que este país obtiene una recaudación fiscal de 12,500 millones de dólares de impuestos, que representan 38% de los ingresos totales de la industria de servicios dedicados al esparcimiento. Las Vegas, por ejemplo, recibió en 1994 un total de 28.2 millones de visitantes, los cuales gastaron 19.2 mil millones de dólares.

Por su parte, en Canadá, en la ciudad de Montreal se estableció un casino para disminuir la visita de canadienses a Atlantic City. Este casino cuenta con 1,223 máquinas y 65 mesas de juego y 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. En Europa, los casinos son centros de alto nivel y están 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.

El territorio español, por ejemplo, cuenta con 30 casinos en todo el país distribuidos en 18 centros turísticos, sitios que durante 1994 arrojaron alrededor de 675 millones de dólares, excluyendo las utilidades por concepto de espectáculos.[4]

En Budapest, Hungría abrió sus puertas al juego con el fin de fortalecerse económicamente; sin embargo, ha logrado hacer de los casinos un comercio sórdido, ya que éstos están controlados en su mayoría por las grandes mafias internacionales. En este país, los ciudadanos húngaros no tienen acceso a este tipo de establecimientos y el juego beneficia sólo a una reducida porción de su economía.

En América los casinos han funcionado de otra manera, dadas las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de países tercermundistas. La seguridad y el tipo de juegos se han identificado más con el lavado de dinero y la prostitución, pues

4 Rueda, Érika, *op. cit*., nota 1, p. 10.

la tecnología y los mecanismos de seguridad son mínimos; aquí las casas de apuesta no son consideradas una industria sino diversión para el turista. Sólo seis países de este continente no cuentan con casinos legales: México, Cuba, Brasil, Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Actualmente operan casinos en 87 países del mundo, los cuales además de juegos ofrecen entretenimientos de buen nivel, cuyo elevado costo de operación se amortiza con las utilidades derivadas de las apuestas.

2. *El juego en México*

La referencia formal sobre casinos en México data de 1907, año en el que Porfirio Díaz firmó un decreto autorizando los juegos de azar como negocio de atracción turística, destacando el Casino de La Selva, en Cuernavaca, el Foreign Club en los límites de la ciudad de México; Agua Caliente en Tijuana, el Riviera del Pacífico en Ensenada y el Rosarito Beach, cerca de Tijuana. En 1930 el presidente Pascual Ortiz Rubió facultó a la Secretaría de Gobernación como la responsable de autorizar o cancelar las concesiones relativas al juego.

El 17 de junio de 1938 se expidió el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales; días después, el 24 de junio, el presidente Lázaro Cárdenas modificó el decreto de 1907 y prohibió los juegos con apuestas. Determinó entre otras acciones cancelar la concesión relacionada con la operación y administración de casas de apuestas que existían en algunos estados de la república, respaldado por el controvertido mito de que los casinos son un elemento nocivo para la sociedad. El 11 de septiembre de 1942, Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas, suprimiendo el juego de azar, apuesta o de mera habilidad. El 31 de diciembre de 1947, Miguel Alemán Valdés expidió la Ley Federal de Juegos y Sorteos que rige actualmente y que faculta a la Secretaría de Gobernación la autorización, reglamentación, control y vigi-

lancia de los juegos, apuestas, rifas y sorteos. La Constitución Política establece la facultad al Congreso de la Unión para legislar en toda la república sobre juegos y sorteos.[5]

Con todo y estos cambios en la Ley, los juegos no han dejado de existir en México. Las apuestas se hacen con la autorización de la Secretaría de Gobernación, en la modalidad de hipódromos, galgódromos, frontones, rifas como la del Sorteo Tec, palenques, ferias y exposiciones, además de la Lotería Nacional, el Melate, Tris y Pronósticos Deportivos. La Lotería Nacional fue fundada en México desde 1771 y cuenta con una Ley Orgánica que la regula. Estos tipos de juego están autorizados por el Estado y a través de ellos se recauda mucho dinero, solamente en 1993 se recibieron 600 millones de pesos.[6]

Además de estos tipos de juego autorizados, existen numerosos centros de apuestas en el país que operan con permisos temporales. En cuanto a palenques y ferias, se estima que funcionan tres mil en el país y en los cuales puede haber hasta diez peleas de gallos diarias, donde se juega medio millón de pesos. El *book* Caliente, S. A., es una de las 50 casas de juego toleradas en el país, misma que captó cerca de 165 millones de apuestas durante 1992. Sólo en la ciudad de México se calcula que existen más de 400 brincos o centros clandestinos de juego y apuesta. Finalmente existen el juego y la apuesta vía pirámides, loterías, bingos, peleas de perros y eventos de competencia donde se juegan miles de pesos que no son controlados y, al contrario, se pierde mucho en la recaudación de impuestos.

Además de estos tipos de juego conocidos, existen ya en México los casinos por Internet, los cuales ofrecen la posibilidad de jugar y apostar por diversión, ya sea con dinero de verdad o no. En el caso de dinero real se cobra a través de tarjeta de crédito o por giro bancario, cheques personales o por *Western Union*. Este tipo de casinos ofrecen premios como máximo, la cantidad depositada inicialmente y trabaja con un *software* especial que

5 Unicornio, *op. cit*., nota 2, pp. 12 y 13.

6 *Ibidem*, p. 14.

debe bajarse a la computadora y que muestra gráficas y sonido casi como las reales.[7]

Un dato de gran relevancia respecto al juego en México es el obtenido de la Oficina de Convenciones y Visitantes de Las Vegas, el cual da muestra del número considerable de mexicanos que realizan esta actividad y que invierten grandes cantidades de dinero. Se tiene el dato que en 1991 y 1992, más de 224 mil mexicanos aportaron un promedio de 1,241 dólares cada uno a la ciudad del entretenimiento. Por su parte, Brian Mckay, vicepresidente internacional de Games Technology, afirmó que en 1991, 500 mil mexicanos gastaron 5 mil millones de dólares en casinos de Las Vegas, un promedio de 10 mil dólares por jugador.[8]

Otro dato que da muestra del comportamiento de los mexicanos respecto al juego es que el 11%, es decir 1 millón 800 mil personas de los hogares mexicanos, participan en juegos de azar, de ellos el 60% lo hace en Estados Unidos, 31% en México, en clubes privados o viajes de crucero, 1% en las Bahamas y 8% en otros lugares.[9]

La realidad es que actualmente en México operan juegos tipo casinos en las 85 ferias nacionales e internacionales que anualmente se realizan, más de 1,500 casas de juegos, sorteos y rifas, además de una serie de actividades ilegales que existen y que de una forma u otra son toleradas por las autoridades al operar a través de permisos temporales.[10]

El gobierno considera que los juegos con apuesta como palenques, carreras, casinos en las ferias, hipódromos y *books*, operan en la simulación, al amparo de permisos otorgados que

7 "Casinos en México. Cómo jugar en casinos por Internet", blog de casinos. Disponible en *http://www.comerciomexico.com/notas/casinos.php*. Consultada el 14 de julio de 2009.

8 *Ibidem*, p. 16.

9 *Ibidem*, p. 91.

10 García, Miguel, "Vilanos al vuelo. Noticias", Tamaulipas, 2004, disponible en *http://www.asiestamaulipas.com/noticia.asp?id=331&col=3*. Consultada el 15 julio de 2008.

son renovables y que han sido autorizados hasta por 25 años.[11] Además, esta simulación de los permisos es encubierta por la prohibición de los casinos, que de hecho existen mil 500 de tipo clandestino.[12]

Es claro que la regulación de apuestas y juegos de azar que rige actualmente prohíbe los casinos con el fin de evitar mafias y otros males sociales; sin embargo, como lo señaló el Partido de la Revolución Democrática en algún momento, esto no ha servido para detener a quienes hacen caso omiso de la norma y tienen establecimientos clandestinos que evaden impuestos de millones de dólares al año por este concepto. De ahí que las posturas a favor de las salas de juego consideran una operación con base en una regulación adecuada. Los legisladores de la Cámara de Diputados esperan dictaminar claramente tres iniciativas para elaborar una nueva Ley Federal de Juegos, Apuestas y Sorteos que incluya la autorización de casinos en el país. Esto, según los legisladores, permitiría captar 800 millones de dólares en impuestos.[13]

II. La propuesta y las diferentes posturas

1. *Las posiciones: a favor y en contra*

Cuando se dio a conocer por primera vez la propuesta de instalar casinos en México, las reacciones de los diferentes sectores de la sociedad fueron unos a favor y otros en contra y todos ellos con fundamentos claros del por qué de cada posición. Es

11 Garfias, Francisco, "*Books* y *yaks*, los casinos que dejó el viejo sistema", *Milenio diario*, México, página web *http://www.milenio.com/nota.asp?idc =31624*. Consultada el 25 de septiembre de 2008.

12 Muñoz, Araceli, "Autorizar casinos acabaría con la simulación: CTSR", *Milenio diario*, México, 2002, disponible en *http://www.milenio.com/nota.asp?idc=41217*. Consultada el 19 de agosto de 2002.

13 Blogcasinos, "Noticias", 2002, disponible en *http://www.blogdecasinos.com/category/articulos/*. Consultada el 14 de agosto de 2009.

evidente que a nivel mundial, en toda época el juego ha existido y persistido en cualquier manifestación de contacto y relación humana. En el hombre, el juego es una tendencia permanente; no existe pueblo alguno que no desarrolle sus capacidades lúdicas de acuerdo con sus circunstancias históricas, geográficas y culturales, y el caso de México no es la excepción.

Asimismo, surge la distinción entre los juegos lícitos e ilícitos, condición que obedece a la moral y las costumbres de cada pueblo. La esencia del juego es la competencia, el enfrentamiento entre dos o más contrincantes, de donde surge básicamente la apuesta, siempre existe un ganador y un perdedor. En nuestro país el juego posee antecedentes muy remotos y también modalidades muy particulares. Desde la niñez se apuesta a los volados, tapados, rayuelas; están la lotería, el billar, las peleas de gallos y muchos más, presentes en las ferias populares.

Al respecto, cuando se retomó la idea de legalizar los juegos tipo casinos, las reacciones no esperaron, por ejemplo, monseñor Ramón Godínez, secretario general de la Conferencia del Episcopado Mexicano, opinó:

> Nuestro desacuerdo mayor es de índole cultural y moral, ya que existen circunstancias adversas difícilmente superables a causa de la corrupción reinante y excesos inevitables dada la seudocultura del despilfarro y del dinero fácil que reina en el país y que estas casas de juego vendrían a incrementar. Pretender un manejo limpio y provechoso para el país de un negocio tan codiciable y riesgoso, resulta por desgracia impensable entre nosotros.
>
> Jugar a la suerte hace daño al prójimo, ya que hay casos en los que se llega al vicio que se pierden todos los bienes que se tenían. Lo importante es el valor del trabajo, eso es lo que nos hace más humanos, una familia es feliz cuando se tiene el sentido del respeto, del trabajo y de apoyo en las dificultades. A nosotros nos gustan las apuestas, las peleas de gallo, no debemos confundirnos con los casinos.[14]

14 Godínez, Ramón, secretario general de la Conferencia del Episcopado Mexicano, entrevista personal, México, D. F., 17 de julio de 1996.

Desde el punto de vista ético, los juegos de azar o las apuestas no son contrarios a la injusticia; no obstante, resultan moralmente inaceptables cuando privan a la persona de lo que le es necesario para atender a sus necesidades, o las de sus dependientes. En lo referente al vicio, la comunidad médica estadounidense informó que sólo el 2.5% de la población que visita los casinos es adicta al juego. En contrapartida, en los últimos 50 años se han suicidado en Mónaco, en el casino de Montecarlo, 300 personas de un balazo o arrojándose al mar Mediterráneo. Venezuela, en este caso, tiene medidas preventivas para jugadores compulsivos; existen letreros que advierten: "Si usted asiste con regularidad a este tipo de establecimientos, le recomendamos hacerse una evaluación sicológica".

La respuesta del Episcopado Mexicano en contra de la apertura de casinos es contradictoria, pues apoya los tipos de apuesta comunes en México. Para esta institución los casinos son casas de juego en hoteles, mientras que las otras apuestas las consideran sencillas, de persona a persona. Por ejemplo, en las iglesias los juegos se utilizan para recabar fondos para un bien o para recuperar gastos de instalación. Aunque apoyan estos juegos pequeños, aceptan que faltan normas que regulen este tipo de apuestas. El Episcopado Mexicano propone fomentar una auténtica cultura de la administración y uso correcto de los bienes de la creación y del trabajo humano. Consideran que sería más sano y rentable ofrecer un turismo ligado no sólo a las playas y a los centros turísticos, sino a la rica y variada cultura y la espléndida naturaleza. El llamado ecoturismo podría ser una opción válida, más acorde con la tradición hospitalaria y cristiana mexicana.

Por su parte, la Coparmex, cuando surgió la propuesta declararon que los casinos no son inversiones seguras, ya que el crecimiento que prometen son un espejismo y traen una fuerte carga negativa. El organismo aseguró que la baja de turismo se debe a la falta de recursos de promoción, inseguridad pública y falta de diversificación de la oferta turística y explicaron que los casinos no son una empresa sino un negocio que se asocia con la ganancia material, el lucro, que no toma en cuenta el trabajo de

las personas ni ninguna otra finalidad superior. Sostienen que los casinos dentro de la economía funcionan como un agujero negro al no fomentar una cadena productiva al regresar muy poco a cambio.

A su vez, el diputado de la Comisión de Turismo, en 1995, César Raúl Ojeda consideró que el país tiene una gran riqueza cultural, natural y una promoción amplia, una campaña con muchos recursos de la Sectur generarían la afluencia turística. Mencionó, en su momento, que en el país hay infraestructura suficiente, calidad en los servicios turísticos y es mejor incursionar en la promoción por parte del sector público y privado, amén de explotar lo que se tiene.

Contrario a lo anterior, diversos empresarios sostienen que la Iglesia y los que están en contra es por falta de documentación, al grado de que el Vaticano es dueño de 10% de los casinos de Austria y en Atlantic City, además de que manejan el vino.

Por su parte, diversos diputados de la misma Comisión consideran a los casinos como una opción de apertura comercial, y que no deben satanizarse. Por su parte, Zeferino Torreblanca, ex diputado y ahora gobernador de Guerrero, consideró que la crisis de los últimos años no sólo ha sido económica, sino también cívica y de valores; los principios perdidos tienen que buscarse en la educación incipiente y con fallas. Cree que no se puede vivir con posturas anquilosadas ni modernizantes excesivas que permitan que el país vaya perdiendo su identidad; sin embargo, sí es necesario defender la legalidad y el Estado de derecho para ir avanzando. Destaca que el mexicano confía más en el azar que en los resultados de un esfuerzo constante y la proliferación de juegos como la lotería; esa es la respuesta del mexicano a la carencia de oportunidades laborales y de poder adquisitivo. Malos, buenos, reglamentados o no, existen y no pueden negarse.

Existen varios aspectos sociales relativos a los casinos que deben considerarse, pero hay que tener presente que los males sociales no necesariamente son producto de las casas de juego. No existe correlación entre la legalización del juego y el incre-

mento de crímenes, la experiencia de comunidades que han introducido casinos en los barcos sugieren una relación entre la apertura y la disminución de tasa de criminalidad, sino más bien un impacto positivo en el incremento del empleo e ingresos a la comunidad. Respecto al crimen organizado, éste se erradica gracias al reforzamiento de la ley; además, los casinos son una industria altamente regulada sujeta a revisiones continuas e intensas.[15]

Lo serios y fundados temores de grupos sociales ven muy posible que los casinos acarreen graves problemas de criminalidad e inclusive afecten la soberanía nacional. Aparentemente el crimen organizado ha penetrado en amplios sectores de poder y los casinos podrían ser su consolidación; tampoco podemos ocultar la corrupción que permea prácticamente en todas las actividades económicas. Al respecto, el diputado priísta hace 14 años, ahora perredista, César Raúl Ojeda manifestó que existen diversas visiones sobre el tema y cada uno debe ser revisado, no debe suponerse que los casinos serán un importante detonador para el crecimiento turístico, ya que el riesgo que se corre por la autorización de casinos es demasiado si se mide en función de los beneficios. Por un lado, los casinos están asociados con la prostitución y el lavado de dinero y el Estado mexicano está en una lucha frontal contra ellos. La entrada de los casinos permitiría más recursos ilícitos.

Dicha postura es reiterada por Zeferino Torreblanca, quien aunque no está en contra del establecimiento de los casinos, reconoce que en este momento existe un mal que no es el juego:

> La prostitución y los prostíbulos están solapados, son una fuente de riqueza para las autoridades. En Monterrey se juega la lotería de monitos, es abiertamente un negocio de las autoridades de la PGR y de las judiciales, que recolectan dinero en negocios al margen de

15 Martínez Guitrón, José, "Impacto social de casinos", *Foro Nacional de Consulta de Operación de Casinos en México*, Grupo SITUR, Comisión de Turismo, Cámara de Diputados, 1995, p. 104.

la ley. El señalamiento del problema, es la existencia del lavado de dinero, drogadicción, narcotráfico y prostitución.

En contraposición a lo anterior, hay quienes opinan que los males mencionados ya existen, que el lavado de dinero, el crimen, el narcotráfico y la prostitución no dependen del juego, sino de una buena o mala legislación y, fundamentalmente, de la aplicación de ésta en la vida diaria.

Bajo este panorama, nació entonces la propuesta apoyada por el sector turismo para revitalizar la economía y la afluencia turística a través de la apertura de casinos. Hay quienes consideran que este tipo de negocio es necesario para México y viable en todos los sentidos. El 58% de los encuestados en México, Guadalajara y Monterrey de clases sociales alta y media alta se manifestaron a favor de los casinos, contra el 9% en contra. Asimismo, tres de cada cuatro mexicanos coinciden que son generadores de empleo.[16]

Respecto al juego compulsivo, las estadísticas hablan de porcentajes bajos. En los lugares donde se ha legalizado sólo del 2 al 6% de la población adulta reporta problemas relacionados con el juego en su vida. La mayoría de los operadores de casinos conducen seminarios de capacitación adecuados para manejar el problema del jugador compulsivo bajo el lema del juego responsable como servicio a sus clientes.

De igual manera, los oponentes del juego argumentan que los casinos restan oportunidad a otros negocios locales debido a que los miembros de la comunidad gastan gran parte de sus ingresos en casinos y no en otro sector. Sin embargo, las legislaciones normalmente permiten un número limitado de licencias para operar casinos con el fin de no competir con otras formas de entretenimiento.[17]

La prohibición de instalar casinos lleva muchos años en México, desde que Lázaro Cárdenas ordenó su abolición bajo el argu-

16 Unicornio, *op. cit*., nota 2, p. 91.

17 Martínez Guitrón, José, *op. cit*., nota 15, p. 105.

mento de que, por su propia naturaleza, son focos de atracción del vicio, las mafias y la explotación por parte de apostadores profesionales,[18] y esta visión es la que comparten quienes actualmente están en contra de la instalación de los casinos. Es por ello que es de gran importancia contar con una estricta regulación con el fin de preservar la integridad de la industria del juego y destacar la creación de empleos, el incremento del turismo, captación de impuestos y la utilización de empresas locales como proveedores de efectos directos e indirectos.

Los que están a favor de los casinos plantean que, vigilados de una manera adecuada, estos centros de juego son un factor beneficioso desde el punto de vista económico, ya que atraen turistas e inversionistas extranjeros y la falta de una ley aprobatoria sólo afecta a inversionistas que buscan crear fuentes de trabajo y ganancias dentro de los marcos legales.[19]

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. En 1995, la mayoría de los 30 miembros que conformaban la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados promovieron la apertura, y durante 17 meses se dedicaron a estudiar los pros y contras para evaluar y determinar qué es lo que más le conviene a México.

Se han realizado sobre el tema diversos estudios por empresas extranjeras como Ciemex-Wefa y Gaming Consultants International Inc., las cuales han coincidido en que, con casas de juego, México sería más competitivo. Esto hace obvio pensar que desde el momento en que se plantean multimillonarias inversiones se

18 Vega, Alberto, "Casinos en México, Fox tiene la última palabra", 2002, disponible en *http://www.todito.com/paginas/contenido/fc11242000/nt6110.html*. Consultada el 25 de septiembre de 2003.

19 "Casinos y desarrollo", *Unomásuno*, México, 2002, disponible en *http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76134&d=11&m=8&a=2002*. Consultada el 23 de agosto de 2002.

tienen amplias expectativas: más de dos mil millones de dólares en un término de cuatro a cinco años, 17,200 empleos, aumento del PIB y, por concepto de permisos, el gobierno adquiriría entre cuatro mil y seis mil dólares por metro cuadrado, más una captación de impuestos de entre 15 y 20% de las ganancias totales.[20]

Ciemex-Wefa afirma que, como resultado del juego, una gran cantidad de dinero se canaliza a los gobiernos locales, municipales y estatales, se fomenta la creación de negocios que proveen servicios complementarios, como la industria de la construcción y abastecedores de alimentos y bebidas. México cuenta con algunos destinos competitivos a nivel internacional, lugares de playa, arqueológicos y ecoturísticos que podrían ofrecer como valor agregado a los casinos. Además de que invertirían recursos considerables, ya que un gran casino necesita recursos por unos 1,000 millones de dólares.

Cabe aclarar que estas cifras son relativas a la realidad, ya que la información que se ha publicado en diarios y revistas sobre casinos es muy disparada y no permite tener una visión clara de este propósito. Claro está que los interesados filtran información con el fin de exagerar las cantidades y hacer más llamativa la propuesta.

Por su parte, diversos empresarios opinaron que la apertura de casinos detona la economía y es la base para acabar con los problemas económicos y turísticos que tiene el país, tal es el caso de Rolando Valenzuela, vicepresidente de la Confederación Nacional de Asociaciones Profesionales de México (Conap), quien asegura que entre otros beneficios está la la creación de empleos, tan necesaria para México.

El ahora coordinador de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, panista, Benigno Aladro confirmó que los casinos son un complemento más a la oferta turística:

20 Unicornio, *op. cit*., nota 2, p. 94.

> Las casas de juego no las podemos ver como una gran ventaja, sino como un complemento que sería muy sano si está bien reglamentado, y favorecería tanto a los estados como a los municipios donde se instalen. Creo que se incrementarían brutalmente los 7.5 millones de turistas que tenemos al año, porque nosotros tenemos muy buena oferta turística de día, pero no de noche.[21]

También están las posturas que no satanizan a los negocios, pero que no los aceptan del todo, ya que consideran que son espacios que deben ser tratados con cierta cautela, como la Asociación Nacional de Padres de Familia, que por voz de su coordinador de Comunicación Social solicitaron a la Secretaría de Turismo y a los diputados a analizar concienzudamente cuál sería la repercusión que centros de este tipo tendrían en la ciudad de México, máxime si ya están legalizados y permitidos.

> El hecho de que haya casinos se presta para que los índices delictivos que tenemos, de por sí muy alarmantes, se incrementen. No estamos en contra; sabemos que va a representar más dinero y va a haber más trabajo. Sea cual sea la decisión que se tome, debe ser una cuestión consensada con todos los sectores de la sociedad.[22]

El presidente de la Corporación Hotelera Boycé y del Hotel Crown Plaza, Jean Boyancé, aseveró que los casinos no son ni la panacea ni el significado de cosas malévolas como gangsterismo o prostitución, sino un negocio muy especializado, donde los que quieran entrarle deberán hacerlo de la mano de alguna empresa autorizada y con experiencia, además de un inversión grande, ya que la creación de un cuarto de casino cuesta de 350,000 a 400,000 dólares.

Para Tomás Caparroso, presidente de la Asociación Nacional de la Industria Pro-Entretenimiento, México necesita centros de entretenimiento, no sólo casinos,

21 Entrevista personal, México, D. F., 25 de junio de 1996.

22 *Idem*.

> nos interesa que el gobierno mexicano dé la entrada a una posibilidad real, tal vez no sea necesariamente por la Ley del Congreso, sino a través de un consenso nacional; sabemos que existe el juego; quienes lo tienen y lo manejan, que se pongan en orden, que paguen sus impuestos y hagamos de esto una forma normal, no clandestina.[23]

Para el empresario, el riesgo que encuentra con las apertura de casinos es el fracaso, que las casas de juego no funcionen y no se cumplan los objetivos planteados, de ahí que es necesario que sean operados por profesionales y en lugares estratégicos

Las posiciones planteadas representan sin duda un conflicto de intereses y para evaluar realmente la rentabilidad de las casas de juego es preciso tener un análisis de las actuales circunstancias. México se encuentra sumido en una crisis económica, política y social, y requiere de grandes transformaciones, así como renovar propuestas, modificar viejas estructuras para abrir espacios al desarrollo de la gran mayoría de la población.

2. *La respuesta al dónde, cómo, quiénes y para quiénes*

Desde que iniciaron las propuestas de abrir casinos en México, se planteó que irían dirigidos al turismo internacional, que los manejarían los especialistas, que por supuesto no son los mexicanos, que estarían en lugares turísticos y que la base de todo sería una nueva Ley. Sin embargo, la discusión se desató en torno de estos planteamientos.

El primer rubro que se tocó fue el decidir en qué lugares debían instalarse, para ello se pensó en medir el impacto potencial a través de un estudio sobre las zonas urbanas o de plata, a fin de determinar cuáles sitios son más recomendables para introducir los casinos, tomando en consideración la creación de empleos y nuevos negocios, el incremento del turismo, la captación adicional de impuestos y la utilización de empresas locales.

23 *Idem.*

La polémica en este punto giró en torno de la cualidad de los casinos como agentes detonadores o complementarios de la actividad económica en las zonas donde se decidiera instalarlos. Por un lado, se pensó en áreas densamente pobladas, otros en lugares remotos o en lugares bien establecidos con infraestructura. Por ejemplo, la experiencia en los Estados Unidos indica que los casinos son un detonador importante en el desarrollo de zonas económicamente pobres. Tal es el caso de la tribu de los Kumeyaay, que con un crédito de cinco millones de dólares creó el casino "Las Viejas", negocio que en cinco años logró cambiar su existencia. Este casino, en 1995 logró un superávit de 40 millones de dólares y actualmente da empleo a 1,500 millones de personas, principalmente mexicanos y anglosajones.[24]

Al pensarse los casinos como un complemento de la promoción turística, surgió la idea de que se crearan en playas y zonas fronterizas, ya que se podría generar un ingreso de por lo menos 3 mil millones de dólares en un plazo de 12 a 18 meses, según un análisis de la consultora Chistiansen Capital. Asimismo, un estudio de mercado realizado por grupos propietarios de Casinos en Estados Unidos (The Venetian y The Innovation Group), señalan a Nuevo Laredo y Cuernavaca como las dos ciudades mexicanas más estratégicas para la instalación de Casinos, ya que en ambos lugares se atenderían voluminosos mercados de usuarios, la frontera norte y el centro del país, y de poder adquisitivo medio y alto.[25]

Por otro lado, pensar en lugares con bajo desarrollo económico implicaría tener un público cautivo y con pocos recursos, dejando por ello abierta la posibilidad de dirigir el negocio exclusivamente a los turistas, lo que representaría una diferencia más con la política de los casinos estadounidenses, ya que en ellos la población jugadora es mayoritariamente nacional. Aquí no deben olvidarse las diferencias culturales, económicas y sociales del país.

24 Rueda, Érika, *op. cit*., nota 1.

25 García, Miguel, *op. cit*., nota 10.

México también tiene la opción de instalar casinos en complejos aislados que eviten al máximo el contacto con la vida social de las comunidades. Esto quiere decir que deben ubicarse en islas, desiertos o lugares poco atractivos turísticamente. Así, con la creación de casinos en lugares no consolidados se podría descongestionar, descentralizar polos turísticos, a la par de crear nuevos, con atracciones distintas.

Al respecto, el juicio de Max Tejeda, secretario de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados en 1996, aseguró que para los casinos se necesitan lugares establecidos, con infraestructura, para revitalizar las inversiones quebradas como en Acapulco, Puerto Vallarta y Mazatlán, lugares turísticos con una ocupación hotelera abajo del 50%. No es posible, dijo, poner casinos en el Valle del Mezquital, para que ese lugar tan pobre crezca, ya que se tendría que crear la infraestructura necesaria.

Jean Boyancé, en referencia, afirma que para que un casino funcione lo importante es el volumen:

> Si se quiere crear un nuevo Las Vegas le va a llevar 50 o 60 años; crear un nuevo destino turístico para que el casino sea el detonador, es una equivocación, hay que poner casinos donde hay negocio, no se pone una sucursal bancaria en medio de la carretera. Lo mismo vale para un casino.

Ambas posturas consideran que la rentabilidad de la inversión y el impacto económico serían mayores si se aprovechan los destinos turísticos que ya cuentan con una planta hotelera importante.

Se habló de centros turísticos consolidados como: Acapulco, Ixtapa, Cancún, Huatulco y Tijuana, donde los casinos podrían funcionar como complemento a la oferta de entretenimiento ya existente. En contraparte, Julio César Hernández, director de la Escuela Superior de Turismo del IPN, cuando inició la discusión dijo que estos lugares fueron planeados como desarrollos turísticos que están dando respuesta a una demanda y a un mercado específico; poner casinos en estos sitios propiciaría una

competencia desleal y un impacto negativo para los pequeños y medianos prestadores de servicios de estos sitios. En el caso de México, más del 80% de la hotelería lo opera la micro, pequeña y mediana industrias, y son ellas mismas las que han sostenido la economía y son también el sector que corre mayor riesgo debido a las desventajas de competencia contra una industria tan poderosa como la del juego.

Tomás Caparroso, sin embargo, afirma que en el Caribe el juego apoyaría enormemente la competitividad de la zona, específicamente Cancún, frente a las otras opciones existentes en la región que ya cuentan con este tipo de negocios, considerando además que Cuba se encuentra en miras de reabrir casas de juego. Pero Raúl Ojeda asegura que la experiencia demuestra que los jugadores van exclusivamente a jugar, no van a asolearse y vale la pena destacar que de los destinos del Caribe, el único que no tiene casinos es Cancún, estrella turística por excelencia y curiosamente el que tiene mayor porcentaje de ocupación hotelera de esta zona. Para él, la instalación de casinos debe hacerse en lugares que no tengan ninguna opción de desarrollo y crecimiento y así evitar dañar la planta turística existente, debido a que en los casinos los cuartos de hotel son ganchos, no cuestan. Es importante mencionar que en España, los casinos no llegaron a cambiar la situación de las playas, sino que sí funcionaron como complemento para aumentar su afluencia turística.

En referencia a las zonas fronterizas, como Tijuana y Ensenada, es posible que se tengan mayores posibilidades de desarrollo debido a su situación geográfica y por tener una afluencia turística extranjera muy alta. En Tijuana específicamente funcionan los *books* —sitios que operan con permisos temporales en donde se transmiten vía satélite diversos eventos deportivos, a partir de los cuales se cruzan apuestas—. Estos lugares atraen anualmente entre 50 y 60 millones de turistas estadounidenses al año, por lo que la población bajacaliforniana ya está habituada a dicha actividad.

Una opción más es Costa Alegre de Jalisco, Ixtapa, Huatulco, corredor Cancún, Tulum, Cozumel, y ciudades como Cuernavaca, Veracruz y Tamaulipas, que actualmente tienen un mercado pequeño y ya cuentan con infraestructura, diversiones y prestigio. La apertura de casinos ayudaría a que estos destinos se consoliden y tengan mayor desarrollo.

Es evidente que no existe un consenso en los sitios en que deben instalarse los casinos, ya que desarrollarlos en sitios con baja o nula infraestructura de servicios, forzosamente se tendría que crearla en su totalidad, básicamente con capital extranjero. Esto podría crear fuentes de trabajo y ahorro interno, beneficiando a sectores de construcción, mueblero, textil, publicitario, turístico y artesanal, pero se tendría como inconveniente el tiempo que esta creación llevaría y la aceptación por parte de los inversionistas. Además de que son sitios que no tienen áreas ex profeso para los casinos.

En este sentido, lo más conveniente es realizar los estudios necesarios para determinar las zonas susceptibles, ya que donde existe infraestructura surgiría una mala competencia, pero donde no la hay, habría que edificarla y llevaría mucho tiempo.

A. *Tipos de casino*

Se habla de casinos en hotel, independientes, municipales, pero nadie hasta ahora se pone de acuerdo. Es urgente que conforme a las opiniones y posturas de los interesados y de la sociedad civil, se tengan opciones que eviten la competencia desleal tomando en cuenta la situación histórica, económica y social del país. En este sentido, Eduardo Barroso, director de Promoción y Calidad Turística del Grupo SITUR, y Max Tejeda, quien fuera diputado independiente, coinciden en que el modelo que debe plantearse es un casino sin hotel, que funcione como complemento y no como competencia, ya que sería un giro independiente del hospedaje, de los centros de convenciones, los alimentos y bebidas y de los salones de variedad.

Por otro lado, Benigno Aladro opina que un casino necesita de espectáculos, restaurantes, hoteles, ya que por sí solo no sería capaz de vivir; "el empresario no se arriesgaría a poner un casino en forma aislada, no va a afectar a los pequeños empresarios, es cuestión de legislación". Un punto importante sería que los casinos no vinieran a sustituir a ninguna instalación ya en existencia, en lugar del centro de convenciones, de la sala de exhibición o del teatro. Los casinos deben estar en lugares dedicados al juego y deben verse como amenidad, no como el único centro productivo. Que ofrezca al mercado extranjero una variedad de opciones, con escenarios, climas y atractivos naturales diferentes a los que tienen en su país.

No obstante, los casinos deberán crearse bajo esquemas particulares, sin imitar otros modelos extranjeros que no corresponden a la realidad mexicana. Y una vez autorizados deberá plantearse una estrategia de desarrollo gradual y diferenciada, posiblemente con un casino piloto que tuviera seguimiento de su evolución, instalar pequeños casinos en los hoteles para complementar la experiencia, proponer algunos en complejos turísticos fuera de los hoteles y con una infraestructura básica enfocada a los jugadores estadounidenses.

B. *Operación de casinos*

Uno de los principales beneficios que se mencionan con la instalación de casas de juego es la creación de empleo; sin embargo, al tratarse de un negocio muy especializado, el personal necesitaría forzosamente de una capacitación especial para que los casinos puedan operar lo mejor posible. Entre los diversos especialistas en turismo se ha sugerido que el entrenamiento se debe realizar con el apoyo y experiencia de las empresas extranjeras que, además, invertirían. También, las universidades que imparten la carrera de turismo se han interesado en el tema por ser una opción más de empleo para sus egresados, como la Escuela Superior de Turismo del Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Anáhuac y la Iberoamericana.

El perfil de los futuros trabajadores de casinos deberá ser de licenciados en administración de empresas turísticas, ya que así tendrían las bases del sistema y del sector productivo y podrían administrar y desarrollar habilidades manuales para operar mesas de *black jack,* dados, ruleta, barajas entre otros, además de conocer los reglamentos de trabajo de un negocio como éste. Julio César Hernández asevera que las escuelas de turismo, como formadoras de recursos humanos para administrar la actividad turística, llevarían a cabo la capacitación de los prestadores de servicios en los casinos, ya que sería ilógico crear una escuela o una carrera especialmente para casinos. El entrenamiento podría darse a través de cursos de especialización o diplomados en instituciones con reconocimiento académico a nivel nacional e internacional y apoyados con la experiencia de los operadores de otros países como Estados Unidos.

No obstante, Zeferino Torreblanca cree que la capacitación es responsabilidad exclusivamente del inversionista y Tomás Caparroso opina que se deben crear institutos de capacitación no sólo para *croupiers* y, talladores, sino para el resto del personal como son los mecánicos —para dar mantenimiento a las máquinas— carpinteros y, en general, todos los involucrados en este negocio. Atlantic City, por ejemplo, cuenta con institutos de capacitación que habilitan a 45,000 personas al año, y todas están empleadas.

En lo que respecta a los dueños, las empresas extranjeras tendrán que invertir, ya que indudablemente una de las intenciones es atraer capital, no exceptuando la experiencia y la tecnología que aportarían. Parte de la reglamentación que se ha propuesto, con el fin de evitar fuga de capitales y pensando en el beneficio de México, es que el porcentaje de inversión para los extranjeros no deberá ser mayor de 49%, además de los impuestos. Se estima que por licencia de funcionamiento se cobrarían entre 100,000 y 150,000 dólares anuales más un impuesto del 8% sobre los ingresos brutos, independientemente de los gravámenes.

> Los que saben ahorita el negocio son los extranjeros y sólo algunos nacionales. Es necesario combinarlos, habría que hacer una coinversión, tipo TLC, ya que no se puede empezar el show sin conocerlo, tenemos que traer a los que conocen para armarla como con el Hipódromo de las Américas que fue fundado en 1942 por indios cherokes, que eran los profesionales, y ahora se ven puros administradores mexicanos; alguien tenía que empezar.[26]

De manera contraria a esta perspectiva, representantes de los 11 organismos que integran el Consejo Nacional Empresarial Turístico, A. C., plantearon que los casinos eran un complemento para incentivar la llegada de turistas, pero que no era determinante. Los casinos no traerán más divisas al país, por el contrario las empresas extranjeras dominarán el negocio y como casi 97% de los jugadores serán mexicanos, se prevé una salida de capital con la repatriación de utilidades. Los casinos podrían representar una competencia desleal para los hoteleros, lo cual afectará la rentabilidad y el aspecto laboral de este sector, expusieron.[27]

Para evaluar quiénes operarán los casinos, la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados pretende que se hagan licitaciones públicas con el fin de otorgar un número limitado de concesiones, las cuales serían para toda empresa de probada calidad moral y solvencia económica, con experiencia en actividades turísticas y con capital mayoritariamente mexicano, de preferencia inscrita en la bolsa de valores que tiene filtros y controles muy determinados con la posibilidad de agruparse con empresas internacionales experimentadas en casinos. Las autorizaciones se darían por un periodo máximo de 20 años y podrían ser prorrogables bajo lineamientos severamente regulados. Entre los interesados en invertir, nacionales y extranjeros, se encuentran el Grupo Hotelero Posadas, Ingenieros Civiles Asociados, Pro-

26 Caparroso, Tomás, presidente de la Asociación Nacional Pro-Industria del Entretenimiento. Entrevista personal, México, D. F., 25 de junio de 1996.

27 Infosel financiero, "Casinos en México, actualidad turística, los pros y contras", *Infosel financiero*, 2007, disponible en *www.terra.com*. Consultada el 23 de noviembre de 2008.

texa, Melia de España, Aoki de Japón, Boyd Gaming Corporation, Harrah's Entertainment, Circus Circus y Hollywood Casino Corporation.

Debe resaltarse que el beneficio de los casinos se debe traducir hacia todos, hacia el municipio donde se desarrolla, al estado, a la Federación y a los trabajadores, además la derrama económica que se genere el gobierno podría emplearla para apoyar programas de servicio social, educativos y culturales. Y si se cumplen los objetivos sociales y económicos se podrían ampliar las concesiones a más destinos.

C. *Los usuarios*

Muchas son las opiniones de quienes debieran ser usuarios de los casinos; unos hablan de que se dirijan sólo a los extranjeros, otros más defienden que sean espacios también para los mexicanos, pero lo que es claro es que deben estar dirigidos a personas que puedan hacer uso de ellos, sin dañar sus presupuestos familiares.

> Yo estoy a favor de los casinos como fuente de ingresos, pero exclusivamente para los turistas, porque un casino puede indiscriminadamente ser fuente de vicio por el juego, ¡cuántos crímenes se cometen por el juego! Suicidios, eso debería evitarse. Que nada más jueguen los extranjeros que acrediten su condición de turistas.

Dijo el célebre jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en una entrevista.

Pero, esta opinión dista mucho de la realidad del juego en México, ya que existen muchos mexicanos que viajan a Las Vegas y otros casinos de Estados Unidos cada año y gastan alrededor de 1,500 millones de dólares. La oficina de convenciones y visitantes reveló que en 1994 se recibieron 117,000 turistas mexicanos con un gasto promedio de 2,000 dólares por persona,

dato que muestra la importante fuga de capitales que existiría si se prohibiera la entrada a estos jugadores.

En referencia, Raúl Ojeda aseveró que la idea de que los mexicanos jugaran en México si los casinos existieran es un error muy grave, ya que considera que el mexicano cuando sale a jugar lo hace vía Los Ángeles o San Diego para viajar a Las Vegas, debido a que juega cantidades entre 50,000 o 100,000 dólares y procura evitar el seguimiento de las autoridades hacendarias.

> En México si alguna persona gasta 100,000 dólares en una noche, al otro día es nota de ocho columnas. Es una falacia pensar que el jugador mexicano va a entrar en los casinos nacionales. Va a jugar el mexicano, el de poco ingreso, el de clase media, el que tiene su salario, lo va a despilfarrar y como alternativa propongo, para proteger los recursos de las familias, una regulación que impida el juego a los mexicanos, que fuera una atracción estrictamente para turistas.

Julio César Hernández, por su parte, resalta que no es posible negar a un mexicano que utilice lo que hay en su propio país.

> El turismo tiene la facilidad de que si se utiliza un hotel se distribuye a nivel nacional la riqueza. La gente que trabaja en Acapulco no se queda a vacacionar ahí, va a otros lugares. Además, el turismo es para la gente que tiene dinero, un obrero difícilmente va a Cancún, busca otro tipo de sitios de acuerdo a sus facilidades.

Ahora bien, si la idea es evitar que el asalariado gaste lo poco que tiene en un casino y poner en peligro el patrimonio de las familias, podrían establecerse una serie de lineamientos que hagan inaccesible los casinos a la mayor parte de la población con problemas económicos, todo ello estipulado en una nueva ley.

Un factor más que debe tomarse en cuenta son los casos de juego compulsivo, y aunque el porcentaje (2%) es bajo, será necesario que los casinos tengan programas preventivos de educa-

ción, centros de beneficencia y asistencia para jugadores compulsivos.[28]

Es importante entonces la formación de un grupo de trabajo amplio, interdisciplinario que pueda analizar y evaluar cada una de las interrogantes anteriores. Que garantice imparcialidad y calidad y que logre definir, para el beneficio de la mayoría, el cómo, dónde, quién y para quién. Se deben mostrar los escenarios posibles y sus modelos alternativos de instalación para confrontarlos con las diversas variables de la realidad nacional.

III. Conclusiones

Las líneas anteriores dan muestra de una discusión que no termina, al tener diversas posturas en contraposición; es necesario, entonces, realizar una evaluación de las ventajas de la instalación de casas de juego, así como sus implicaciones, todo ello con base en un profundo análisis de las condiciones y las características actuales del país, que tome en cuenta no sólo la rentabilidad económica, sino también la social y la cultural. Existe la apuesta de que los casinos pueden ser elementos reactivadores de la economía o también un desastre de corrupción y pésimo negocio.

Dentro de este contexto la discusión de los casinos adquiere niveles paradójicos; por un lado, el país está ávido de inversiones y divisas, urge crear empleos productivos y aparentemente la solución son los casinos, además de que se pueden perfilar como elementos que consoliden la estructura y oferta turísticas.

Inicialmente, dado que la actividad del juego en México existe, se requiere reglamentar, actualizar o crear una nueva ley que controle el juego y la apuesta clandestinos. Es importante que el marco regulatorio defina un esquema de control y regulación efectiva que permita el desarrollo de estas casas de juego bajo

[28] Uehara, Yoshio, "Análisis económico de las apuestas y juegos ilícitos", ITAM, ICESI, 2000, disponible en *http://www.icesi.org.mx/documentos/eventos/coloquios/ casinos_en_mexico.pdf*. Consultada el 16 agosto de 2008.

altas y estrictas normas de seguridad y de eficiencia, adaptado a la actualidad y a la cultura del país.

Es necesario contar con un análisis global del impacto de los casinos y conocer no sólo la opinión de los legisladores, sino incluso de las universidades, los hoteleros, los restauranteros, las agencias de viajes, confederaciones, microempresas y grandes cadenas y en conjunto evaluar los impactos positivos y negativos. Se necesita una decisión consensada con todos los sectores del país, que determine claramente lo que es un casino y las implicaciones que trae consigo.

México requiere fórmulas alternativas para incrementar las corrientes turísticas. En este momento se reconoce la capacidad de los casinos para generar empleos, divisas y, en general, para la recuperación económica. La apertura de casinos podría ser una opción más al esparcimiento, el recreo y la atracción de los turistas extranjeros, pero no como una vía única ni como la varita mágica que resuelve problemas. Todas las posiciones planteadas representan sin duda un conflicto de intereses y para evaluar realmente la rentabilidad de las casas de juego habrá que partir del análisis de las actuales circunstancias.

Debe recordarse que México tiene un mercado con un comportamiento distinto, la cultura, las costumbres, el tipo de gobierno y hasta nuestras actividades más comunes nos hacen pensar en que la instalación de casinos debe ser de acuerdo con estas condicionantes. Debemos decidir, sin dudas, el área de instalación, quiénes operarán, cómo serán, sin perder de vista la infraestructura, los equipamientos urbanos, el comercio y los servicios existentes, así como las condiciones climáticas y otras que incidan en la afluencia y la estadía de los turistas.

Los criterios para valorar los beneficios o los perjuicios no pueden ser sólo de carácter económico, sino que tendrá prioridad indudable lo sicológico, lo moral, lo social y cultural, incluso por encima de lo monetario. El análisis del tema requiere mayor difusión de los razonamientos que hagan los expertos y los representantes sociales, ya que no existe todavía un juicio defini-

do. Es necesario tener una estrategia competitiva de los casinos, ya que además del inversionista, la sociedad y el gobierno están jugando a poner en marcha un proyecto que contribuya a su desarrollo.

Con este análisis, y sin negar la razón a todos los involucrados, los casinos deben abrir paulatinamente, cubrir diferentes tipos de mercado y llegar a ofrecer diferentes alternativas de diversión. Las entidades que los adopten deberán contar con capacidad suficiente para su infraestructura y seguridad, los operadores y recursos humanos tendrán que estar suficientemente capacitados para la atención al cliente, que los administradores sean personas de reconocida trayectoria y experiencia en el ramo. Además, será importante tener un sistema de información que permita conocer periódicamente datos respecto al funcionamiento de los casinos.

La prioridad ahora es formar un grupo entre las secretarías de Turismo, Gobernación y Hacienda con expertos internacionales en juego que los lleve a realizar plan estratégico para avanzar en las propuestas específicas. Lo anterior propiciará establecer los objetivos en relación con el Plan Nacional de Desarrollo, la interpretación del rol de los casinos en la sociedad mexicana, diagnóstico, pronóstico y la determinación de los primeros objetivos para que establezcan la rentabilidad social económica y cultural.

Posteriormente evaluar las propuestas concretas y someter éstas a la luz de los programas de desarrollo regionales y establecer los sistemas que definan las reglas del juego, ya que el propósito primordial es crear fuentes de empleo a la par de obtener beneficios inherentes como la recaudación de impuestos en los tres niveles de gobierno.

Al autorizarse los casinos, es conveniente que además de la legislación existente en la materia, se adicione la contribución de los casinos en cuanto al juego compulsivo, con tratamiento y rehabilitación, así como su aportación a la comunidad donde operan.

La decisión para instalar casinos en México es todavía muy incierta. Las opiniones sobre la apertura varían de unos a otros, existe información escasa y falta de documentación de lo que realmente puede funcionar al país. El tema debe ser analizado profundamente para ampliar los criterios y posiciones y al final tomar una determinación adecuada que permita que todo el pueblo mexicano se beneficie de ello. Unos a favor, otros en contra, la realidad y el sueño; de todas formas, las ilusiones penden de una misteriosa decisión oficial.

IV. Bibliografía

Aguilar, Gabriela M., "Casas de juego: doble contra sencillo", *Expansión*, artículo de portada, México, octubre de 1995.

Álcazar y Asociados, S. C. (Servicios Integrales de Consultoría y Promoción de Negocios, S.C. —CyPROM—), "Régimen jurídico de los cruceros y de los casinos a bordo", *Seminario: El turismo de cruceros, mercado del futuro*, Zihuatanejo, Gro., 28 y 29 de mayo, 1996.

Barba, Miguel, "Sin control, las apuestas en palenques y peleas de gallos", *Excélsior*, 31 de agosto de 1995.

Blogcasinos, "Noticias", 2002, disponible en *http://www.blogdecasinos.com/category/articulos/*. Consultada el 14 de agosto de 2009.

"Casinos en México. Cómo jugar en casinos por internet", blog de casinos. Disponible en *http://www.comerciomexico.com/notas/casinos.php*. Consultada el 14 de julio de 2009.

Cruz Bárcenas, Arturo, "Legalizar casas de juego acabaría con suspicacias sobre ilícitos", 2005, disponible en *http://www.jornada.unam.mx/2005/ 04/20/025n3eco.php*. Consultada el 23 de agosto de 2009.

García, Miguel, "Vilanos al vuelo. Noticias", Tamaulipas, 2004, disponible en *http://www.asiestamaulipas.com/noticia.asp?id=331&col=3*. Consultada el 15 julio de 2008.

GARFIAS, Francisco, "*Books* y *yaks*, los casinos que dejó el viejo sistema", *Milenio diario*, México, página web *http://www.milenio.com/nota.asp?idc =31624*. Consultada el 25 de septiembre de 2008.

INFOSEL FINANCIERO, "Casinos en México, actualidad turística, los pros y contras", *Infosel financiero*, 2007, disponible en *www.terra.com*. Consultada el 23 de noviembre de 2008.

JIMÉNEZ PONS, Rogelio, "¿Es rentable para México el regreso de los casinos? Una propuesta para la toma de decisiones", *Foro Nacional de Consulta de Operación de Casinos en México*, Grupo SITUR, Comisión de Turismo, Cámara de Diputados, 1995.

LÓPEZ, Luz del Carmen, "¿Abrir casinos en México: sí. Es una alternativa para el desarrollo", *Revista Etcétera*, núm. 379, 4 de mayo de 2000.

MARTÍNEZ GUITRÓN, José, "Impacto social de casinos", *Foro Nacional de Consulta de Operación de Casinos en México*, Grupo SITUR, Comisión de Turismo, Cámara de Diputados, 1995.

MUÑOZ, Araceli, "Autorizar casinos acabaría con la simulación: CTSR", *Milenio Diario*, México, 2002, disponible en *http://www.milenio.com/nota.asp?idc=41217*. Consultada el 19 de agosto de 2002.

REYES, Marcial, "La instalación y operación de casinos en México", *Análisis de iniciativas y opinión pública*, Servicio de Investigación y análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, p. 37.

RUEDA, Erika, "Casinos: empleo y recuperación económica", *Revista Aviación Internacional*, 1996.

SANDOVAL, Juan y ZAMUDIO, Juan, "Los casinos en México y sus principales efectos sociales: un análisis de la opinión pública", Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002.

UEHARA, Yoshio, "Análisis económico de las apuestas y juegos ilícitos", ITAM, ICESI, 2000, disponible en *http://www.icesi.*

org.mx/documentos/eventos/coloquios/casinos_en_mexico.pdf. Consultada el 16 agosto de 2008.

UNICORNIO, "Proyecto de investigación sobre Casinos", Concurso Nacional de Turismo de la Universidad Cuauhtémoc, 1995.

"Casinos y desarrollo", *Unomásuno*, México, 2002, disponible en *http://www.unomasuno.com.mx/vernota.asp?id=76134&d=11&m=8&a=2002*. Consultada el 23 de agosto de 2002.

Varios autores, *Foro Nacional de Consulta sobre la Operación de Casinos en México*, Huatulco, Oaxaca, 24 y 25 de agosto de 1995, Comisión de Turismo, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, s. f., Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

VEGA, Alberto, "Casinos en México, Fox tiene la última palabra", 2002, disponible en *http://www.todito.com/paginas/contenido/fc11242000/nt6110.html*. Consultada el 25 de septiembre de 2003.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE JUEGOS CON APUESTAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN

Reyes TÉPACH M.

I. INTRODUCCIÓN

El debate parlamentario en México sobre la instalación, operación y explotación de los juegos con apuestas se inició formalmente en 1999, con la presentación de la primera iniciativa de ley en la materia. Desde entonces, se han impulsado en la Cámara de Diputados los siguientes cuatro proyectos:

— Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, a cargo del diputado federal Isaías González Cuevas, del Grupo Parlamentario del PRI de la LVII Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 3 de marzo de 1999.
— Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo de los diputados federales Tomás Coronado Olmos y Eduardo Rivera Pérez del Grupo Parlamentario del PAN de la LVIII Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 29 de agosto de 2003.
— Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo del diputado federal Javier Bravo Carbajal del Grupo Parlamentario del PRI de la LIX Legislatura, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 29 de abril del 2004.
— Iniciativa que expide la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, a cargo del diputado federal Armando García

Méndez del Grupo Parlamentario de Alternativa, disponible en la *Gaceta Parlamentaria* del 11 de diciembre de 2008.

Del conjunto de iniciativas presentadas en materia de juegos con apuestas, dos fueron presentadas por el Grupo Parlamentario del PRI (LVII y LIX); una el Grupo Parlamentario del PAN (LVIII) y una el Grupo Parlamentario de Alternativa (LX). Adicionalmente, las cuatro son de juegos con apuestas, aunque la primera regularía expresamente la figura de "casino" y las tres restantes se concentraron en los "establecimientos" donde se podrían realizar juegos con apuestas. En el Senado de la República no se ha presentado ninguna iniciativa en esta materia. El Congreso de la Unión no ha dictaminado ninguno de estos proyectos de ley.

Las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas en la Cámara de Diputados plantean una importante disyuntiva de elección desde la óptica de la política pública: su legalización podría generar impactos económicos favorables al país; sin embargo, con una regulación inadecuada, los impactos sociales podrían ser adversos.

Desde la óptica económica, la legalización de esta industria representaría una opción adicional para impulsar la inversión, la generación de empleos e incrementar la recaudación fiscal, esta última sería un instrumento de política económica para promover el desarrollo regional del país.

No obstante, si esta industria tuviera una regulación laxa, podría exacerbar algunos problemas sociales que existen en México y que actualmente el gobierno federal está combatiendo frontalmente.

Desde el inicio de la actual administración federal, se tomó como eje de la política pública la lucha frontal contra la delincuencia organizada. Los instrumentos de seguridad nacional y la seguridad pública del Estado mexicano se han canalizado en los últimos tres años para combatir frontalmente a los cárteles vinculados con el narcotráfico, para desarticular a las organiza-

ciones relacionadas con la industria del secuestro, del tráfico de menores y de órganos, de trata de personas; todas estas actividades tienen como finalidad enriquecer ilícitamente a los grupos delictivos que las ejercen.

En este sentido, el éxito de esta industria en México se alcanzaría si los actores interesados en su legalización no la reducen a una mera actividad mercantil, a una fuente generadora y acumuladora de riqueza, sin hacer conciencia que ofrecerían una actividad potencialmente adictiva, que pondría en riesgo el desarrollo integral de la niñez y la juventud del país, que incidiría negativamente en el ingreso monetario y el patrimonio de múltiples hogares.

Por eso, la decisión de legalizar o no esta actividad en México es compleja. Impedir su explotación es renunciar a su potencial económico real y tangible. Sin embargo, permitir su explotación, soslayando una regulación jurídica estricta y rígida, sin los instrumentos necesarios para que el Estado mexicano ejerza una rectoría sólida y categórica, podrían hacer de esta industria un nicho natural para que los recursos de procedencia ilícita, generados por las organizaciones criminales que actualmente está combatiendo frontalmente el Estado mexicano, encuentren una actividad económica *ad hoc* para invertir dinero de procedencia ilícita en una actividad económica legal.

Dada esta realidad social que actualmente se está viviendo en México, se plantea como tesis central de esta investigación que el éxito o fracaso de la posible instalación, operación y explotación de la industria del juego con apuestas está en función directa, entre otros factores, de la capacidad rectora que la ley en la materia le otorgue al Estado mexicano. Es decir, si los instrumentos que contendría la ley de juegos con apuestas son los adecuados para que el Estado ejerza una rectoría sólida en esta industria.

II. La regulación y rectoría de los juegos con apuesta en México

En el México posrevolucionario, el presidente Plutarco Elías Calles decretó la creación de los casinos con el objetivo de atender a los turistas estadounidenses. El 24 de junio de 1938, el 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.[1]

Actualmente, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas.[2] Adicionalmente, el artículo 1o. de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) prohíbe expresamente la instalación y operación de establecimientos donde se practiquen juegos de apuesta y de azar: "Quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esta Ley, los juegos de azar y los juegos con apuestas".[3]

Los juegos permitidos se definen en el artículo 2o. de esta Ley:

> Sólo 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.[4]

Sin embargo, el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, tiene la facultad discrecional de autorizar los juegos con apuestas. Esto se establece en el artículo 3o. de la LFJS: "Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría

1 "Apuestan por los casinos 221 diputados", *Revista El Pleno*, México, año 2, núm. 39, 25 de mayo de 2004, pp. 14 y 15.

2 *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf*

3 Ley Federal de Juegos y Sorteos, en *http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/109.txt*

4 *Idem*.

de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase...".[5]

Si el Congreso de la Unión expide una nueva ley cuyo objetivo sea regular los juegos con apuestas, basándose en las iniciativas en la materia presentadas en la Cámara de Diputados, automáticamente se derogaría la facultad que actualmente tiene el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, de autorizar discrecionalmente los juegos con apuestas.

En los proyectos de ley en materia de juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados, se definiría que la explotación de esta industria se reservaría para los inversionistas privados nacionales y extranjeros, mientras que la rectoría correría a cargo del Estado mexicano.

La rectoría la ejercería el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, que tendría las siguientes atribuciones: la autorización, la supervisión, la vigilancia, el control y la regulación de la industria de los juegos con apuestas.

La Secretaría de Gobernación ejercería estas atribuciones por conducto de la Comisión Federal de Juegos, Sorteos y Casinos, que sería un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas.

III. Los casinos o establecimientos: definición y tipos de juegos que se podrían practicar

Existen múltiples definiciones para los casinos. Para fines de este análisis, se retoman las dos siguientes: es un centro en que se realizan apuestas;[6] o bien, un lugar de entretenimiento donde se juega por dinero.[7]

5 *Idem*.

6 *es.wikipedia.org/wiki/Casinos*

7 *www.definicion.org/diccionario/103*

Los juegos que se practican en los casinos contienen dos propiedades:

— Son de azar, porque la posibilidad de ganar o perder depende de la habilidad del jugador y del azar.
— Son de apuesta, porque se arriesga una cantidad de dinero, bien o prestación, con la posibilidad de ganar o perder el juego.

Todos los juegos contienen azar, porque su resultado es incierto, es decir, la probabilidad de ganarlo o perderlo se conoce hasta que el evento se realiza. Por lo tanto, la característica más importante de los juegos que se practican en los casinos es que permiten cruzar apuestas.

González Cuevas, en su iniciativa definió el *casino* de la siguiente manera: "Es el establecimiento abierto al público en el que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una licencia expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos".

Propuso que en los casinos se crucen apuestas en los siguientes juegos con azar: libros foráneos; ruleta; lotería, bingo o keno; dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna y máquinas tragamonedas.

Las iniciativas presentadas por Coronado Olmos, Bravo Carbajal y García Méndez regularían *establecimientos*, definiéndolos de la siguiente manera: "Lugar abierto o cerrado en el que se llevan a cabo juegos con apuestas con permiso vigente, otorgado por la Comisión en los términos de la presente Ley y su Reglamento".

Existe una coincidencia entre la figura del *casino* y del *establecimiento*: en ambos se realizarían juegos donde se cruzarían apuestas. Sin embargo, también existen sutiles diferencias: la iniciativa de Coronado Olmos prohíbe los *casinos*, en su lugar propone la instalación, operación y explotación de *establecimientos*

en centros de apuesta remotos, salas de juego, ferias y cruceros donde se permitirían la realización de juegos con apuestas.

El análisis conjunto de las iniciativas de Coronado Olmos, Bravo Carbajal y García Méndez nos daría el universo de *establecimientos* permanentes y temporales con las siguientes características:

1. Los establecimientos permanentes donde se podrían cruzar apuestas serían los siguientes:
   a) Los centros de apuestas remotas: serían establecimientos abiertos al público donde se cruzarían apuestas en juegos de números, eventos deportivos y competencia transmitidas en tiempo real, carreras de caballos, carreras de galgos, peleas de gallos y frontón. Dentro de estos centros se autorizarían recintos específicos para la celebración de juegos de números.
   b) Las salas de juegos de símbolos, números o imágenes: serían actividades desarrolladas en un establecimiento abierto al público donde se celebrarían juegos con apuestas consistentes en el sorteo de diferentes números, símbolos o imágenes en un orden determinado por el azar, en el cual los jugadores participarían a través de la compra de una dotación de algunos de dichos números, símbolos o imágenes, donde resultaría ganador aquel o aquellos jugadores que cumplen o completan la secuencia de los números, símbolos o imágenes sorteados. En las salas de juegos de números no podría otorgarse crédito a los usuarios.
2. Los establecimientos temporales donde se podrían cruzar apuestas serían los siguientes:
   a) Las ferias nacionales, regionales o locales o casinos en ferias: serían autorizados por el gobierno de la entidad federativa, la autoridad municipal o delegacional correspondiente a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Los permisos durarían de 15 a 30 días

naturales, que es el tiempo para que la feria opere. Para autorizar establecimientos donde practiquen juegos con apuestas se podría requerir que el número mínimo de visitantes certificados por la autoridad sea de al menos 250 mil durante el año inmediato anterior y que el costo de participación por persona y por juego no exceda del 50% del salario mínimo. Los juegos con apuestas que se autorizarían serían: la ruleta, los dados, las cartas o naipes, la rueda de la fortuna, los juegos de números, las peleas de gallo.

b) Los cruceros o casinos en cruceros: las embarcaciones de las líneas navieras turísticas con itinerario internacional que surquen el mar territorial podrían realizar juegos con apuestas e instalar máquinas tragamonedas, siempre y cuando no permanezcan más de 15 días y permanezcan cerrados durante el tiempo en que las embarcaciones estén surtas o atracadas en puertos nacionales.

IV. Algunas características del modelo de casinos o establecimientos que operarían en México

El análisis conjunto de las cuatros iniciativas en materia de juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados, nos permiten deducir otros elementos del modelo de casinos o establecimientos que se proponen instalar y operar en México:

1. Proponen un modelo de megacasino o megaestablecimiento, donde en la misma edificación se practicarían juegos con apuestas y los jugadores tendrían al alcance otros servicios, como restaurantes, bares, habitaciones de hotel, áreas de entretenimiento, instalaciones para convenciones o reuniones, tiendas y otras comodidades.

2. No se define expresamente el número de casinos o establecimientos que se instalarían, operarían y explotarían en México, solamente se realizan algunas estimaciones económico-financieras tomando como referencia la existencia de determinados centros de apuestas:
   a) En el proyecto de González Cuevas, se afirma que un modelo compuesto de 8 a 10 casinos localizados en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad de población, podría generar montos de inversión entre 2.5 y 3 mil millones de dólares.
   b) El proyecto de Bravo Carbajal propone que la Comisión otorgue permisos para la instalación y operación de casinos con instalaciones directas, accesorias y complementarias cuyas dimensiones y características mínimas correspondan a los 20 casinos con mayores ingresos brutos en el mundo.
3. Del conjunto de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, ninguna realiza una regulación espacial, es decir, no definen expresamente que los casinos o establecimientos se ubiquen en lugares específicos del territorio nacional como pueden ser: en hoteles de lujo (cinco estrellas) ubicados en los centros turísticos con un alto nivel de recepción de visitantes nacionales y extranjeros (Veracruz, Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo, Cancún, Los Cabos, Mazatlán, Puerto Vallarta, entre otros puntos de atracción); en las ciudades que conforman las regiones fronterizas del país; en ciudades que tengan una barrera natural que impida la propagación de esta actividad (desierto o islas); en ciudades de mediana o poca densidad poblacional con algún atractivo turístico natural (algún río, lago, laguna) como en Catemaco, Veracruz, en Pátzcuaro, Michoacán, en Chapala, Jalisco). Espacialmente, definen que los casinos o establecimientos podrían instalarse en cualquier lugar o en el lugar que la Comisión autorice, prohibiendo su ubicación a menos de 200 metros de algún centro educativo de cualquier nivel (educa-

ción básica, media superior o superior), hospitales, iglesias o en zonas que constituyan reservas naturales o ecológicas. Prohibirían el acceso a las personas menores de 21 años; las personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo la influencia de alguna sustancia sicotrópica, estupefaciente o prohibida; las personas que porten armas de cualquier tipo; los miembros de cualquier cuerpo o corporación policiaca, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones; las personas que de cualquier forma ejerzan la prostitución y las personas que previamente se les haya sorprendido haciendo trampa. La regulación espacial es laxa. Por citar un ejemplo: el propietario de un centro de juegos con apuestas podría apoderarse del segmento del mercado donde los jugadores potenciales sean estudiantes pertenecientes a un centro de educación superior. Esto lo lograría ubicando su casino o establecimiento a 201 metros de cualquier centro universitario del país. De esta manera, estaría cumpliendo con la restricción legal de localización y la edad que le impondría la ley. Esta situación nos lleva a pensar en la importancia que tiene para el país que los casinos o establecimientos se ubiquen en lugares específicos donde su acceso sea más restrictivo.

4. Otra limitación que contienen los proyectos de reforma está relacionada con la regulación temporal. Ninguna iniciativa define periodos, fechas ni horarios de servicios de estos centros de apuesta.

Establecer un modelo de casinos que defina espacialidad y temporalidad es importante, porque la probabilidad de potencializar los efectos sociales negativos que traen aparejados la industria del juego con apuestas es mayor en los modelos liberales que operan todo el año las 24 horas, que en esquemas más conservadores imponen restricciones a los periodos y los horarios de operación.

Algunos países latinoamericanos, con el objetivo de evitar la proliferación indiscriminada de los centros de apuestas y para poder ejercer con más facilidad la función rectora del Estado, han optado por esquemas conservadores de casinos, regulando su espacialidad y temporalidad:

— En Uruguay, desde 1949 se facultó al Poder Ejecutivo para explotar los juegos de azar en las zonas balnearias de los departamentos de Maldonado y Rocha, así como, el Argentino Hotel Casino de Piriápolis. La duración de la temporada de juego de estos casinos se extendía del 15 de diciembre al 30 de abril.
— En Costa Rica, se mandató para que los casinos se establezcan en hoteles, con servicio de las 18:00 a las 6:00 horas del día siguiente.
— En Venezuela, las instalaciones de casinos, salas de bingo y máquinas traganíqueles se ubican en zonas geográficas previamente declaradas turísticas. Los locales destinados al funcionamiento de casinos están ubicados en edificaciones hoteleras, clasificadas por la autoridad competente como de cinco estrellas. Los locales destinados al funcionamiento de salas de bingo se ubican en edificaciones hoteleras de cinco, cuatro o tres estrellas, o en otras instalaciones especiales autorizadas por la Comisión.
— En Perú, la explotación de juegos de casino sólo se puede realizar en establecimientos ubicados en los distritos autorizados, para lo cual se tomará en cuenta la infraestructura turística existente, razones de salud, de moral y de seguridad pública. La explotación de juegos de casino se realiza en hoteles de cuatro o cinco estrellas y restaurantes de cinco tenedores turísticos. La explotación de juegos de máquinas tragamonedas se realiza en hoteles de cuatro o cinco estrellas en las provincias de Lima y Callao; hoteles de tres o más estrellas en otras provincias.

Cuadro 1. Espacialidad y temporalidad de los casinos en México y Latinoamérica.

País	*Ubicación*	*Temporalidad*
México (todas las iniciativas)	Se pueden instalar en cualquier lugar del territorio nacional o donde lo autorice la Comisión.	No define.
Uruguay	En zonas balnearias de los departamentos de Maldonado y Rocha	15 de diciembre al 30 de abril.
Costa Rica	Establecerse en hoteles y sólo se permitirá uno por cada establecimiento.	De las 18:00 a las 6:00 horas del día siguiente.
Venezuela	En zonas geográficas previamente declaradas turísticas Para casinos en edificaciones hoteleras de cinco estrellas, y tener como mínimo 200 habitaciones. Para salas de bingo en edificaciones hoteleras, clasificadas como de cinco, cuatro o tres estrellas, o en otras instalaciones especiales autorizadas por la Comisión.	No define.
Perú	En establecimientos ubicados en los distritos autorizados. Casino en hoteles de cuatro o cinco estrellas. Máquinas tragamonedas en hoteles de cuatro o cinco estrellas en las provincias de Lima y Callao; hoteles de tres o más estrellas en otras provincias.	No define.

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de diferentes congresos de Latinoamérica.

V. LAS AUTORIZACIONES COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LOS CENTROS DE JUEGOS CON APUESTAS

Las autorizaciones para instalar, operar y explotar la industria de los juegos con apuestas serían instrumentos de control que

tendría la Comisión sobre las licenciatarias o permisionarias. De esta manera, ante sospecha fundamentada de violaciones cometidas por los propietarios de los casinos o establecimientos, la autoridad podría revocar o no renovar la correspondiente autorización.

Entre más corto es el plazo de la autorización, la autoridad ejercería un control más eficaz, porque los propietarios de los casinos o establecimientos procurarían no incurrir en violaciones a la ley en la materia para lograr la renovación de la licencia o el permiso sin mayores contratiempos.

Sin embargo, los cuatro proyectos para instalar, operar y explotar juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados proponen autorizaciones de largo plazo, lo que dificultaría la función de control de la Comisión:

1. González Cuevas propone que las autorizaciones se realicen a través de dos tipos de licencias:
   a) Para los casinos se otorgaría una licencia por 20 años, prorrogables por plazos iguales, mediante licitación pública, previa opinión favorable del gobernador de la entidad federativa de que se trate.
   b) Para ferias regionales o eventos donde se crucen apuestas se otorgarían licencias especiales, sin licitación pública, cuya vigencia será igual al plazo máximo de duración del evento de que se trate.
2. Coronado Olmos y Bravo Carbajal proponen que la Comisión otorgue autorizaciones a través de permisos cuya vigencia sean de 25 y 30 años respectivamente, pudiendo prorrogar hasta por plazos iguales al original.
3. García Méndez propone que las autorizaciones se ajusten a los siguientes criterios:
   a) los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números

tendrán una vigencia máxima de 25 años, prorrogados por periodos subsecuentes de 25 años;

b) los permisos para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias regionales, peleas de gallos y carreras de caballos en escenarios temporales, tendrán una vigencia máxima de 28 días o equivalente a la duración de la temporada autorizada;

c) los permisos para la operación de sorteos en sistemas de comercialización tendrán una vigencia igual al periodo de tiempo suficiente para asegurar la prestación del servicio de que se trate, y

d) los permisos para la operación de sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva, sorteos con venta de boletos, sorteos sin venta de boletos y sorteos instantáneos, tendrán vigencia máxima de un año.

Sin embargo, en Latinoamérica las autorizaciones son para plazos más restringidos:

— En Venezuela, las licencias tienen una duración de 10 años, renovándose por periodos iguales.
— En Costa Rica, la licencia de operación de casinos tiene una vigencia de cinco años, prorrogables por periodos iguales.
— En Uruguay, la explotación de los juegos de azar y la duración de los contratos de arrendamiento no podrán exceder de cuatro años.
— En Colombia, el término establecido en los contratos de concesión para la operación de juegos de suerte y de azar no podrá ser inferior de tres años ni exceder de cinco.
— En Perú, la autorización para explotar los casinos y las máquinas tragamonedas se otorgarán por un plazo mínimo de tres años y hasta por un máximo de 10 años y podrán ser renovados.

— En Chile, el permiso de operación se otorgará por un plazo de 15 años pudiendo ser renovados.

Las propuestas en México en materia de autorizaciones es que tengan una vigencia de 20, 25 o 30 años, pudiéndose prorrogar por periodos idénticos con plazos indefinidos.

En los países de Latinoamérica, las licencias, contratos de arrendamiento, concesiones o autorizaciones tienen vigencia de tres a diez años, con excepción de Chile cuyo permiso se prolonga hasta 15 años.

Esta situación nos permite concluir que, a diferencia de los países de Latinoamérica, las autorizaciones no serían un instrumento para que la autoridad en México regule eficazmente la industria del juego.

Cuadro 2. Comparativo de autorizaciones para instalar, operar y explotar los juegos con apuestas en Latinoamérica.

País	*Nombre de la autorización*	*Duración de la autorización*	*Renovación*
México	Licencias o permisos	20, 25 o 30 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Venezuela	Licencia	10 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Costa Rica	Licencia	5 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Uruguay	Contratos de arrendamiento	Hasta cuatro años	Sí, igual plazo indefinidamente
Colombia	Contrato de concesión	Entre 3 y 5 años	Sí, igual plazo indefinidamente
Perú	Autorización	Entre tres y diez años	Sí, igual plazo indefinidamente
Chile	Permiso	15 años	Sí, igual plazo indefinidamente

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de diferentes congresos de Latinoamérica.

VI. El régimen fiscal que recaería sobre las empresas que explotarían la industria del juego con apuestas

El análisis del régimen fiscal de la industria de los juegos se hará desde dos ópticas: como instrumento económico y como instrumento de control (para el combate al enriquecimiento ilícito).

1. *El régimen fiscal como instrumento económico*

El régimen fiscal que las empresas pagarían a los diferentes órdenes de gobierno por la explotación de la industria del juego con apuestas se integraría de los gravámenes (impuestos, derechos o aprovechamientos) y el destino de la recaudación de los ingresos públicos generados en esta actividad económica.

Del análisis de las iniciativas de juegos con apuestas presentadas en la Cámara de Diputados en materia fiscal encontramos proyectos claramente diferenciados:

— González Cuevas propone que las licencias paguen un derecho del 6%, las licencias especiales pagarían un derecho del 4%, ambos recaerían sobre los ingresos netos.
— Coronado Olmos propone que los permisionarios de salas de juegos de números, centros de apuestas remotas, ferias y operadores de hipódromos y galgódromos enteren el 9% de su utilidad bruta por concepto de aprovechamientos por el uso y explotación del permiso que se trate.
— Los proyectos de Bravo Carbajal y García Méndez proponen que los permisionarios paguen los impuestos que al efecto establezca la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

El análisis de la base y la tasa gravables

Para que los diseños fiscales propuestos en estas iniciativas maximicen la recaudación fiscal es importante que se cumpla la siguiente condición: la base gravable debe ser amplia (con pocos conceptos deducibles) y la tasa impositiva alta, ambos sujetos a un nivel mínimo de evasión.

Las bases gravables expresamente propuestas en las iniciativas objeto de análisis son los ingresos netos o la utilidad bruta, siendo esta última la que maximizaría la recaudación fiscal, porque tendría menos conceptos sujetos a deducción.

La utilidad bruta se define como los ingresos totales obtenido por concepto de apuestas menos las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios. Esta es una base gravable amplia porque los costos administrativos no serían objetos de deducción.

Por el contrario, el ingreso neto es una base gravable más estrecha que minimizaría la recaudación fiscal porque a la utilidad bruta se le adicionarían como objetos deducibles los gastos administrativos y de operación del casino o establecimientos, como la energía eléctrica y el servicio telefónico el pago de renta cuando se trate de inmuebles arrendados, los gastos de mantenimiento (remodelación y reparación), el pago de las primas de los seguros o fianzas que se contratan y los sueldos y todos los beneficios laborales del personal.

El diseño fiscal propone tasas impositivas del 6 o 9% que recaería sobre los ingresos netos y la utilidad bruta respectivamente, las cuales son relativamente bajas si se comparan con la que se pagan en México por concepto del Impuesto Sobre la Renta (28%) o la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (15%).

El derecho comparado muestra que la base impositiva aplicada en Chile, Perú y Venezuela es el ingreso bruto y las tasas impositivas son superiores a las que se proponen cobrar en México:

— En Chile, se cobra un impuesto con tasa del 20% sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego, previas deducciones del IVA y el monto destinado a solucionar los pagos provisionales obligatorios del ISR.
— En Perú, se cobra un impuesto pasivo del 20% sobre la ganancia bruta mensual proveniente de la explotación de los juegos de casino y de máquinas tragamonedas.
— En Venezuela, los casinos son gravados con el impuesto de 10% de las ganancias brutas que se obtengan. Las salas de bingo estarán gravadas con el impuesto 12%, calculado sobre el monto de los ingresos no destinados a la premiación de los jugadores, teniendo en cuenta que la cantidad de dinero dedicada a la premiación no podrá ser menor al 70% de los ingresos brutos obtenidos por dicha sala.
— En Perú y Venezuela se entiende como ganancia bruta la diferencia resultante entre el ingreso total percibido en un mes por concepto de apuestas o dinero destinado al juego y el monto total de los premios otorgados durante el mismo periodo.

Cuadro 3. Base y tasa tributarias que pagarían los casinos o establecimientos por explotar los juegos con apuestas en Latinoamérica

País	*Gravamen*	*Base tributaria*	*Tasa tributaria*
México (González Cuevas)	Derecho sobre licencias	Ingreso neto	6%
México (Coronado Olmos y Rivera Pérez)	Aprovechamiento	Utilidad bruta	9%
Perú	Impuesto	Ingreso bruto	20%
Chile	Impuesto	Ingreso bruto	20%
Venezuela	Impuesto	Ganancia bruta	10%

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de diferentes congresos de Latinoamérica.

Para el caso de la industria de los casinos en los Estados Unidos, observamos que con excepción de Nevada, Nueva Jersey y Dakota del Sur, que aplican tasas entre 6.75 y 8% sobre el ingreso bruto, los otros estados cobran tasas impositivas que van del 15 al 50%, que en su gran mayoría recaen sobre la utilidad bruta.

Cuadro 4. Base y tasa tributarias que pagarían los casinos o establecimientos por explotar los juegos con apuestas en Estados Unidos

Estado	*Gravamen*	*Base tributaria*	*Tasa tributaria*
Colorado	Impuesto	Ingreso	20%
Illinois	Impuesto	Utilidad bruta	15 a 50%
Indiana	Impuesto	Ingreso bruto	15 a 35%
Iowa	Impuesto	Ingreso bruto	22%
Louisiana	Impuesto	Ingreso bruto	21.5%
Michigan	Impuesto	Ingreso bruto	19%
Mississippi	Impuesto	Ingreso	12%
Missouri	Impuesto	Ingreso bruto	21%
Nevada	Impuesto	Ingreso bruto	6.75%
Nueva Jersey	Impuesto	Ingreso bruto	8.0%
Dakota del Sur	Impuesto	Ingreso bruto	8.0%

NOTA: Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de la American Gaming Association.

Del análisis de la base y la tasa gravable que se proponen aplicar en la industria de los juegos con apuestas de México, nos permiten concluir lo siguiente: un diseño fiscal que privilegie el incremento de la recaudación tendría que tomar una base gravable amplia, siendo la utilidad bruta la que cumple con esta condición, porque excluye de los conceptos deducibles los costos administrativos y de operación de los casinos o establecimientos; asimismo, la tasa gravable tendría que ser superior a la propuesta

en las iniciativas objeto de análisis, la cual podría ser mayor al 10% y menor al 20%, como ocurre en la industria de los casinos de Chile, Perú, Venezuela y Estados Unidos.

2. *El régimen fiscal como instrumento de control*

Tradicionalmente, a la industria de los juegos con apuestas se le vincula con la defraudación fiscal y la promoción de inversiones con recursos de procedencia ilícita.

Desde sus orígenes, la percepción social es que esta industria ha estado vinculada con cárteles y mafias, por esta razón es deseable instrumentar medidas que permitan transparentar el origen y el uso de los recursos invertidos y generados en este sector.

A través del régimen fiscal aplicado sobre la industria de juegos con apuestas se podrían evitar las prácticas de defraudación fiscal, que conlleven al enriquecimiento ilícito de los propietarios de los casinos o establecimientos. Para que la autoridad en la materia cumpla su función rectora de vigilar o controlar esta actividad, las normas jurídicas tendrían que contener instrumentos que no limiten su actuar.

Entre los instrumentos de control que los diferentes proyectos de ley proporcionarían a la autoridad responsable de la industria del juego con apuestas en nuestro país para que ejerza su función rectora de vigilar y controlar esta actividad son los siguientes:

— Solicitar el acceso a inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar todos los papeles, libros y registros de cualquier licenciataria o permisionaria, sus instalaciones o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia del agente de la licenciataria o permisionaria, respetando el ingreso bruto producido por cualquier negocio de juego, y requerir verificación de ingresos y de todos los demás asuntos que afecten el cumplimiento de la política o cualquiera de las disposiciones de ley.

— Los licenciatarios o permisionarios deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión, reportes sobre las operaciones que realicen en efectivo, cheques de viajero, cambios de divisa extranjera, depósitos y demás operaciones que involucren salidas de dinero, con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, en los supuestos y montos que se establezcan en las disposiciones generales aludidas.
— Informar por escrito a la Comisión cada mes, dentro de los primeros cinco días naturales del mes siguiente a aquel al que se refiera el informe, sobre cualquier transacción en efectivo que exceda al equivalente, en moneda nacional, de 10 mil dólares americanos o dos mil salarios mínimos. Dicho informe deberá incluir, como mínimo, el nombre y domicilio del jugador, los datos de una identificación oficial vigente, la fecha de la transacción y la cantidad de dinero involucrada en la misma.

Sin embargo, ningún proyecto de ley en la materia contiene una propuesta para evitar que el secreto fiscal limite el actuar de la autoridad en caso de sospecha fundamentada de defraudación al erario público.

En México, el artículo 69 del Código Fiscal Federal impone un candado a la autoridad hacendaria, que dificulta la investigación de los presuntos delitos fiscales, al estar obligados a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Dado este vacío legal existente en los proyectos de ley en materia de juegos con apuesta, es deseable que se contemple una reforma *al artículo 69 del Código Fiscal Federal* para que en la reserva de la información tributaria otorgada por los contribuyentes a la autoridad fiscal, la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos quede excluida.

VII. El régimen de inversión en la industria de juegos con apuestas

En la industria de los juegos con apuestas, el régimen de inversión también trae implícitas múltiples y complejas disyuntivas que la ley en la materia expresamente tendría que discernir para favorecer la función rectora del Estado mexicano.

1. *La viabilidad de que el Estado mexicano explote la industria de los juegos con apuestas*

El modelo de espacialidad que en México se elija define el esquema de inversión así como el poder de regulación económica que el Estado mexicano pudiera ejercer sobre esta actividad económica.

Con un modelo que privilegie un esquema de abierta competencia, que permita la diseminación masiva de los centros de juegos por todo el país, que no especifique los criterios de construcción donde operarían los casinos o establecimientos, haría a esta industria poco intensiva en capital. La autoridad tendría más poder de regulación porque el mercado estaría segmentado entre múltiples competidores.

Una industria con estas características reduciría la función del Estado a un ente estrictamente regulador, la explotación correría a cargo de la iniciativa privada, quien sería la responsable de realizar las inversiones en los términos establecidos por la ley.

Sin embargo, si se privilegia un modelo con 10 o 20 centros de juegos de apuesta a nivel nacional, que se ubiquen en construcciones modernas, de lujo, localizadas en zonas perfectamente focalizadas del país, la función del Estado podría ampliarse.

Una industria con estas características podría exacerbar la profunda concentración de la riqueza existente en México, porque sería un segmento reservado para los grandes inversionistas nacionales o extranjeros, que cuentan con los recursos para construir casinos o establecimientos con estas particularidades,

asimismo, las ganancias generadas en este sector quedarían concentradas en los estratos sociales más altos del país.

Este modelo haría a la industria de los juegos con apuestas intensivas en capital, que sin una adecuada regulación jurídica podría generar las fallas de mercado clásicas de los sectores que requieren altos niveles de inversión: estructuras de mercados monopólicas, duopólicas u oligopólicas. De esta manera, la explotación de esta actividad económica se concentraría en pocos empresarios, que pondrían barreras a los inversionistas que deseen incursionar en este mercado; además, la capacidad rectora del Estado se reduciría porque tendría poco margen para incidir en las reglas económicas del sector.

Por último, si la ley permitiera la participación de la inversión extranjera en esta industria, habría una salida de capitales porque una parte de las ganancias generadas en este sector saldrían del país, reduciéndose los potenciales beneficios económicos que se generarían en las regiones donde operen estos centros de apuestas, como la reinversión, la mayor generación de empleos y el incremento en la recaudación tributaria.

Las características de los proyectos de juegos con apuestas, en materia de inversión, presentados en la Cámara de Diputados son las siguientes:

1. El proyecto de González Cuevas establece que las licencias única y exclusivamente podrán otorgarse en favor de sociedades mercantiles mexicanas constituidas de conformidad con las leyes del país, debiendo observarse las disposiciones que en materia de inversión extranjera establece la Ley de Inversión Extranjera.
2. El proyecto de Coronado Olmos establece que una vez otorgado el permiso respectivo, los permisionarios deberán sujetarse a lo siguiente: por lo menos el 35% del capital social de la sociedad deberá estar en manos de inversionistas mexicanos como se define en la Ley de Inversión Extranjera.

3. El proyecto de Bravo Carbajal y García Méndez determina que las sociedades mercantiles sujetas a permisos para instalar establecimientos de juegos con apuestas deberán sujetarse a lo siguiente: por lo menos el 50% del capital social de la sociedad, deberá estar en manos de inversionistas mexicanos, como se define en la Ley de Inversión Extranjera.
4. El proyecto de García Méndez establece que la Comisión sólo podrá otorgar permisos para celebrar los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere la presente Ley y su Reglamento a los solicitantes, conforme a lo siguiente:
   a) para la apertura y operación del cruce de apuestas en hipódromos, galgódromos, frontones, así como para la instalación de centros de apuestas remotas y de salas de juegos de números, símbolos o imágenes, sólo a sociedades mercantiles, privadas o públicas, que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos;
   b) para la apertura y operación del cruce de apuestas en ferias sólo a personas morales mexicanas;
   c) para la apertura y operación del cruce de apuestas en carreras de caballos en escenarios temporales y en peleas de gallos, a sociedades mercantiles que estén debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos y a personas físicas.

Asimismo, Bravo Carbajal propone un modelo de casino intensivo en capital, cuyas instalaciones tengan las dimensiones y características mínimas de los 20 casinos con los mayores ingresos brutos en el mundo y cuyas especificaciones son las siguientes:

— 1,000 empleos permanentes directos en el establecimiento del casino y en las instalaciones, accesorias y complementarias;

— 12,000 m^2 de superficie total, que podrán incluir además de áreas públicas cubiertas y áreas de operación y circulación como las siguientes: 5,000 m^2 de superficie de juego; 1,250 máquinas tragamonedas; 40 mesas de juego para ruleta, dados, rueda de la fortuna y naipes;
— 1,500 m^2 de restaurantes para 600 comensales;
— 700 m^2 de áreas de entretenimiento, y
— 200 m^2 de bares.

Es evidente que la construcción de centros de juegos intensivos en capital, que tengan las características de los 20 casinos con los ingresos brutos más altos del mundo, únicamente lo podrían realizar los grandes inversionistas nacionales o extranjeros.

El análisis de los proyectos en materia de juegos con apuestas presentados en la Cámara de Diputados, en el rubro de inversión, sugieren un modelo intensivo en capital, donde cohabitarían la inversión privada nacional y extranjera, con el probable riesgo de salidas de capitales vía las ganancias generadas en el sector y posible conformación de competencia monopólica, duopólica u oligopólica.

Ante la presencia de estas fallas de mercado que generaría una industria intensiva en capital, valdría la pena pensar en los diferentes esquemas que pudieran permitir al Estado mexicano una presencia más activa en materia de inversión, y de esta manera ser un instrumento para corregir las fallas de mercado arriba señaladas.

La participación activa del Estado en la industria podría dar paso a un modelo que reserve la explotación total de esta industria al Estado. Sin embargo, existen esquemas de segmentación del mercado donde el Estado y el sector privado podrían explotar un número determinado de centros de juegos con apuestas.

Bajo la hipótesis que esta industria es altamente rentable, reservar la explotación total o parcial de esta actividad al Estado mexicano facilitaría su rectoría, evitaría conciliar con los vicios generados por los monopolios privados nacionales y extranjeros,

y quizá lo más importante, podría decidir autónomamente toda o una parte de las utilidades que esta industria genere, dándoles un enfoque social.

Es importante precisar que en Latinoamérica, Uruguay desde 1949 optó por reservar parcialmente la explotación de esta industria al Estado, la ley en la materia facultó al Poder Ejecutivo para explotar los juegos de azar en las zonas balnearias de los departamentos de Maldonado y Rocha y el Argentino Hotel Casino de Piriápolis.

La ganancia líquida que el Poder Ejecutivo de Uruguay obtuvo por la explotación de estos casinos, se distribuyó con un claro enfoque social, privilegiando la infraestructura pública:

— 10% para el municipio del departamento en que funcione el casino, con destino a obras públicas;
— 10% para el Ministerio de Instrucción Pública, para el fomento de parques culturales infantiles (50%); para arte y cultura (25%) y para la instalación de museos históricos regionales (25%);
— 5% para el Ministerio de Salud Pública;
— 5% para la Comisión Nacional de Turismo, y
— 70% para el financiamiento de diversas obras de infraestructura y expropiaciones en las zonas de playas y para la Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia.

Sin embargo, facultar al Estado para que explote total o parcialmente la industria de los juegos con apuestas conllevaría a una de sus fallas más importantes: la corrupción. Sin embargo, existen al menos dos instrumentos para combatirla:

— La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un instrumento que tiene como objetivo reducir el margen de discrecionalidad en el actuar de la autoridad, coadyuvando a reducir los niveles de corrupción.

— Adicionalmente, el diseño institucional relacionado con la elección de los miembros que integrarían la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos también puede ser un poderoso instrumento de control contra la corrupción, porque se podrían elegir para un periodo determinado (cuatro, cinco o seis años) con opción a reelegirse por uno o dos periodos más. Los esquemas de relección son instrumentos que incitan al servidor público a actuar en el marco de la legalidad.

2. *La regulación de la inversión como instrumento de control*

La inversión con recursos de procedencia ilícita es otro riesgo que trae consigo la industria de los juegos con apuestas. Para evitar el enriquecimiento ilícito de los propietarios de estos centros de juego y para que la autoridad en la materia cumpla su función rectora de vigilar o controlar esta actividad, las normas jurídicas tendrían que contener instrumentos que no limiten su actuar.

Algunos instrumentos jurídicos que los diferentes proyectos de ley proporcionarían a la autoridad responsable de la industria del juego con apuestas para que ejerza su función rectora de vigilar y controlar el arribo de recursos de procedencia ilícita son los siguientes:

— Los proyectos de González Cuevas y Coronado Olmos facultarían a la Comisión para solicitar el acceso con el fin de inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar todos los papeles, libros y registros de cualquier afiliada de una licenciataria o establecimiento que la Comisión sepa o sospeche razonablemente está involucrada en el financiamiento, operación o administración de la licenciataria. La inspección, examen, fotocopiado y auditoría pueden llevarse a cabo en las instalaciones de la afiliada o en cualquier otro lugar que proceda, y en presencia del agente de la afiliada.

— El proyecto de Bravo Carbajal y García Méndez facultaría a la Comisión para solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero la información que requiera para hacer las indagaciones que corresponda sobre posibles violaciones a la ley, de conformidad con las disposiciones aplicables en materia fiscal y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Sin embargo, dentro de los proyectos de ley presentados en México en materia de juegos con apuesta, no existen propuestas para que, en caso de sospecha fundamentada sobre el origen ilícito de los recursos, la autoridad competente inicie una investigación sin el obstáculo que actualmente representa el secreto bancario.

Específicamente en México, muchos presuntos delitos relacionados con los recursos de procedencia ilícita se vuelven complejos de investigar por el candado que el secreto bancario le impone a las instituciones de crédito en lo relacionado con la protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, por lo cual están impedidos de dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios.

Para transparentar el origen de los recursos invertidos en los juegos de apuestas se tendría que adicionar la fracción X al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, para que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para el ejercicio de sus atribuciones legales, en los términos establecidos en la ley correspondiente, solicite y obtenga la información que le resulte necesaria para constatar el origen lícito de los recursos invertidos en las empresas dedicadas a la industria de juegos con apuestas.

VIII. Conclusiones

El análisis de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados en materia de juegos con apuestas nos permitió arribar a las siguientes conclusiones:

Se dilucidaron algunos elementos del modelo de juegos con apuestas que se ha buscado instaurar en México, destacando las siguientes características: se ha promovido la legalización de casinos o establecimientos temporales (ferias o cruceros) y permanentes (centros de apuestas remotas y salas de juego de símbolos), que por su propia naturaleza operarían en lugares específicos del territorio nacional con una duración que no podría ser superior a 30 días para ferias o 15 días para cruceros.

Las iniciativas proponen modelos de megacasinos o megaestablecimientos permanentes, donde el jugador podría encontrar servicios adicionales como habitaciones para pernoctar, restaurantes, bares, centros de convenciones, entre otros. Es importante señalar que los proyectos de ley no definen expresamente el número ideal de centros de juegos con apuestas que deberían operar en nuestro país.

Tampoco definen criterios de espacialidad para los centros de apuestas permanentes, los cuales, de acuerdo con los proyectos de ley, se podrían ubicar en cualquier parte del territorio nacional, siempre y cuando respeten las restricciones limítrofes, como instalarse a más de 200 metros de cualquier centro educativo, religioso, de salud y en las reservas naturales del país. Desde la perspectiva de la temporalidad tampoco existen restricciones, lo que podría llevar a pensar que podrían operar todo el año, las 24 horas del día.

Si el Congreso de la Unión expide una ley en materia de juegos con apuestas con los parámetros contenidos en los proyectos analizados, la rectoría que el Estado mexicano ejercería sobre esta industria sería débil, porque los instrumentos de control no serían los adecuados.

Así, las autorizaciones debilitarían la función rectora del Estado porque se otorgarían a muy largo plazo, con la opción de renovarse indefinidamente; el régimen fiscal no es un instrumento de control adecuado porque no propone la derogación del secreto fiscal que impida que los actores que participen en esta industria se enriquezcan ilícitamente a través de la evasión de sus obligaciones fiscales; el régimen de inversión tampoco es un buen instrumento de control porque no considera la eliminación del secreto bancario, de esta manera, la industria está propensa a ser financiada con recursos de procedencia ilícita.

El modelo de juegos con apuestas propuesto para México está claramente sesgado, porque su régimen fiscal y de inversión favorecería a los inversionistas nacionales y extranjeros que intervendrían en esta industria. El régimen fiscal propone bases tributarias estrechas (con múltiples conceptos deducibles) y tasas tributarias bajas, lo que drenaría la recaudación tributaria en perjuicio del erario público federal, estatal y municipal. Asimismo, existen propuestas que privilegian la inversión extranjera, cuya participación en la industria sería de 50 a 65%, lo que le abriría las puertas del país a los grandes monopolios extranjeros, quienes concentrarían la actividad económica de este mercado.

El análisis del régimen de inversión también nos llevó a la conclusión que con la aprobación de un modelo de juegos con apuestas intensivo en capital, la rectoría del Estado mexicano sería débil, porque la industria sería propicia para la conformación de monopolios nacionales o extranjeros que concentrarían las inversiones y las ganancias, exacerbando la mala distribución del ingreso ya existente en el país y fomentado la fuga de capitales a través de la exportación de las ganancias generadas en el sector.

Bajo la hipótesis que esta industria sea altamente rentable, su explotación se podría reservar de manera exclusiva para el Estado mexicano, observándose las siguientes ventajas: se fortalecería su papel rector, se evitaría conciliar con los vicios generados por los monopolios privados nacionales y extranjeros, y se podría decidir autónomamente dónde instalar los centros de

juegos, así como el destino de la totalidad de las utilidades que esta industria generaría, dándoles preferentemente un enfoque social.

Sin embargo, facultar al Estado para explotar la industria de los juegos con apuestas conllevaría a una de sus fallas más importantes: la corrupción, la cual se podría combatir a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con un diseño institucional que privilegie la relección de los miembros que integrarían la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

ASPECTOS FISCALES DE LOS JUEGOS DE AZAR EN MÉXICO

José Miguel Erreguerena Albaitero

I. Régimen fiscal federal

1. *Impuesto Sobre la Renta*

El capítulo VII del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) establece el régimen fiscal de los ingresos por obtención de premios de personas físicas residentes en México, derivados de la celebración de loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, que se encuentren autorizados legalmente.

Respecto a los ingresos derivados de dichas actividades, el impuesto correspondiente se calculará aplicando la tasa del 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin la posibilidad de realizar deducción alguna, siempre y cuando en los estados no se grave dichos ingresos con un impuesto local, o el gravamen establecido no exceda del 6 por ciento.

La tasa del impuesto sobre la renta será del 21% en aquellos estados que apliquen un impuesto local sobre los ingresos antes mencionados a una tasa que exceda del 6 por ciento.

Adicionalmente, la LISR dispone que el impuesto por los premios de juegos con apuestas organizados en México, se deberá calcular aplicando el 1% sobre el valor total de la cantidad a distribuir entre todos los boletos premiados.

El impuesto causado deberá ser retenido por las personas que efectúen el pago de los premios. Dicho pago se considerará defi-

nitivo cuando la persona que perciba el ingreso lo declare estando obligado a ello.

No se deberá efectuar retención alguna cuando los ingresos derivados por la obtención de premios sean recibidos por personas morales con fines no lucrativos o por partidos políticos.

En caso de que las personas físicas no declaren los ingresos percibidos por dichos ingresos,[1] no podrán considerar la retención efectuada como pago definitivo por lo que deberán acumularlos a sus demás ingresos, pudiendo acreditar dicha retención contra el impuesto sobre la renta que se determine en la declaración anual.

Las personas que entreguen los premios, además deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Proporcionar constancias de ingreso y de retención de impuestos.
2. Proporcionar constancia de ingresos por los premios por los que no se está obligado al pago del impuesto sobre la renta.
3. Conservar la documentación relacionada con las constancias y retenciones del impuesto sobre la renta.
4. Presentar a más tardar el 15 de febrero de cada año, declaración informativa respecto del monto de los premios pagados y las retenciones efectuadas en el ejercicio anterior.

En caso que la persona física sea residente en el extranjero, le será aplicable el artículo 202 de la LISR, en donde se establece idéntica tasa a las señaladas para la obtención de ingresos por premios derivados de un juego con apuesta, aplicables sobre el valor del premio obtenido.

En esta línea, también se establece la obligación por parte del sujeto pagador de efectuar la retención del impuesto causado.

[1] Se tendrá la obligación de declarar dichos ingresos en la declaración del ejercicio siempre y cuando los mismos excedan de 600,000 pesos.

Ahora bien, si la persona física es residente para efectos fiscales en un país con el que México ha celebrado un tratado para evitar la doble tributación, podrá, en su caso, aplicar dichos ordenamientos legales, en específico el artículo de "otras rentas".

En este sentido, para efecto de analizar en concreto el tratamiento del residente en el extranjero, será necesario conocer el país de su residencia, pues el tratamiento podrá variar de un tratado a otro; sin embargo, cabe señalar que en la mayoría de los tratados en cuestión, se establece la facultad de gravamen para el país en donde se realizó el sorteo o el juego con apuesta correspondiente.

2. *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*

El 1o. de octubre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el Subsidio para el Empleo.

Mediante la publicación de dicho decreto se adicionaron diversas disposiciones a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS) con objeto de gravar la organización o celebración de juegos con apuestas y sorteos con una tasa de 20% por concepto de dicho impuesto, en adición y sin perjuicio de las disposiciones fiscales ya existentes. Dichas reformas entraron en vigor a partir del 1o. de enero de 2008.

A. *Proceso legislativo*

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal el 20 de junio de 2007, se establecieron los diversos razonamientos que motivaron la iniciativa por medio de la cual se gravarían mediante el impuesto especial sobre pro-

ducción y servicios (IEPS) a los juegos con apuestas y sorteos que se realizan en México de conformidad con la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, entre los cuales destacan los siguientes:

> Actualmente, la Secretaría de Gobernación ha otorgado permisos a 23 empresas operadoras de juegos con apuestas y sorteos, para la apertura de 3 frontones, 9 galgódromos, 6 hipódromos, 351 centros de apuestas remotas y 327 salas de sorteos de números. El otorgamiento de dichos permisos se ha materializado en la entrada en operación de 1 frontón, 3 galgódromos, 1 hipódromo, 163 centros de apuestas remotas y 105 salas de sorteos de números, es decir, poco menos de la mitad de lo autorizado, lo cual permite pronosticar un importante crecimiento de la industria del juego con apuestas y de sorteos en los próximos años, una vez que se lleve a cabo la apertura de todos los establecimientos autorizados a la fecha, así como de aquellos que se autoricen con posterioridad.
>
> Otro factor que ha favorecido el crecimiento de la demanda de los servicios que proporciona la industria del juego con apuestas y de sorteos, es el hecho de que los ganadores de premios en estas actividades son sujetos de una retención del 1% sobre el ingreso obtenido por concepto de impuesto sobre la renta, el cual constituye pago definitivo de dicho gravamen, en tanto que la tasa máxima de éste a cargo de las personas físicas por sus demás ingresos es de 28 por ciento.
>
> En lo que se refiere al contexto internacional, es común que los operadores de juegos con apuestas y sorteos, además de estar sujetos al impuesto sobre la renta por sus utilidades, contribuyan con un impuesto especial que permite evitar asimetrías entre las personas que ganan premios y las que obtienen ingresos de otro tipo, por la aplicación del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, en Australia se aplica en el impuesto especial una tasa promedio de 32.3%; en España la tasa máxima llega a ser de 55%; en Inglaterra la tasa más alta es de 33.3% y en Suiza de 40%. Asimismo, en los Estados Unidos de América las tasas van de 7.75 hasta 50%, dependiendo del estado y del tipo de juego con apuestas o sorteo de que se trate.
>
> …Si bien en nuestro país la industria del juego con apuestas y de sorteos implica inversiones sustanciales —tanto referidas a la cons-

trucción de sus instalaciones como a la adquisición de la maquinaria y equipo tecnológicamente avanzado— y es una importante generadora de empleos directos e indirectos, *los ingresos tributarios que genera en México son muy bajos en comparación con los de otros países. Así, los impuestos federales (impuesto sobre la renta propio y retenido, impuesto al activo e impuesto al valor agregado retenido) enterados en los ejercicios 2005 y 2006 por parte de 17 empresas que hasta esas fechas contaban con autorización para llevar a cabo juegos con apuestas y sorteos, a través de la operación de 261 establecimientos, alcanzaron apenas 319.2 millones de pesos y 371.5 millones de pesos, respectivamente*.

Por otra parte, es menester señalar que esta industria produce efectos nocivos a la sociedad que otros sectores económicos no generan. El costo de estas externalidades para la sociedad es elevado, pues entre éstas se incluyen pérdidas por la reducción de la productividad en el trabajo, reducción del ahorro y tratamiento de adicciones.

Bajo el escenario anterior, es un hecho que la forma en que ha venido operando en México la industria del juego con apuestas y de sorteos no proporciona a la sociedad los beneficios directos e indirectos que ésta demanda ni compensa plenamente los costos que trae consigo dicha industria.

Por lo anterior y considerando que la organización de juegos con apuestas y sorteos no ha sido gravada de acuerdo con la práctica internacional y que los costos sociales vinculados a esta actividad no han sido compensados en su totalidad, se propone gravar la organización o celebración de juegos con apuestas y sorteos con una tasa de 20% por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios, sin perjuicio de las obligaciones fiscales establecidas en las demás leyes y disposiciones federales aplicables y con independencia de las contribuciones locales que, en su caso, correspondan.

Con ello, *se busca que esta industria contribuya adecuadamente al financiamiento del gasto público, preservando la potestad tributaria de las entidades federativas sobre las actividades objeto del gravamen, por lo que el impuesto especial sobre producción y servicios que se propone, al formar parte de la recaudación federal participable, implicará recursos adicionales a las entidades federativas, sin menoscabo de la recaudación que hoy día obtienen las mismas*.

Cabe mencionar que la potestad de establecer contribuciones sobre juegos con apuestas y sorteos, constitucionalmente es una facultad concurrente de la Federación y las entidades federativas, misma que ha sido ejercida únicamente por éstas, por lo que en la presente iniciativa se propone que dicha fuente sea compartida, de forma tal que no se altere la potestad tributaria de las entidades federativas, quedando a su discreción la decisión de mantener sus impuestos locales sobre juegos con apuestas y sorteos, o bien, eliminarlos.

Sin embargo, a efecto de que las entidades federativas mantengan la potestad tributaria sobre los juegos con apuestas y sorteos, aun con la incorporación del gravamen federal, se hace necesario adicionar un último párrafo al artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para exceptuar a dichas actividades de la prohibición de mantener impuestos locales o municipales sobre las mismas cuando sean objeto del impuesto aludido.

…Por último, se destaca que con la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a la organización o celebración de juegos con apuestas o sorteos, durante el ejercicio fiscal de 2008 se estima obtener una recaudación de seiscientos millones de pesos (énfasis añadido).[2]

Posteriormente, en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del 13 de septiembre de 2007, se realizan diversos comentarios y propuestas a la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal, entre los cuales destacan los siguientes:

[2] En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, se estimó que los ingresos percibidos por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios sobre juegos y sorteos ascenderían a la cantidad de 1,606 millones de pesos. De acuerdo con el informe tributario emitido por el Servicio de Administración Tributaria respecto del ejercicio fiscal de 2008, con la introducción de dicho impuesto se recaudaron 1,451.3 millones de pesos. En la Ley de Ingresos para el ejercicio de 2009 se estimó que los ingresos que percibirá la Federación por el mismo concepto ascenderá a la cantidad de 1,307.10 millones de pesos. Conforme al informe tributario emitido por el Servicio de Administración Tributaria respecto al primer trimestre de 2009, se reporta que el impuesto especial sobre juegos y sorteos presentó una recaudación superior real de 62.9 por ciento.

Asimismo, se aclara que el gravamen propuesto es concurrente con las facultades de las entidades federativas para gravar los juegos con apuestas y sorteos. Para amortiguar la carga tributaria, esta Comisión propone el beneficio de que los contribuyentes también puedan disminuir del impuesto correspondiente al mes de que se trate, el monto del pago efectivamente realizado por concepto de los impuestos que las entidades federativas tengan establecidos sobre dichas actividades, sin que en ningún caso esta disminución exceda de la quinta parte del impuesto federal.

Conviene señalar que, esta Dictaminadora considera que con el impuesto que se propone, jurídicamente no existe una doble imposición a la realización de juegos con apuestas y de sorteos, por el hecho de que se grave la misma fuente impositiva. Esto es así, debido a que el impuesto federal que se propone se estará aplicando sobre la realización de juegos con apuestas y de sorteos, y adicionalmente corresponderá a las legislaturas de cada una de las entidades federativas establecer un tributo que grave el mismo hecho imponible.

En este sentido, *se estima que en el caso del impuesto en análisis no existe, jurídicamente, una auténtica doble imposición, al no ser la misma entidad quien establece el tributo*; máxime que, se reitera, serán las legislaturas estatales las que podrán, o no, establecer el tributo en análisis. Adicionalmente, considerando diversos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que dictamina estima que el hecho de gravar la misma fuente impositiva en más de una ocasión no resulta inconstitucional.

…Por último, esta Comisión de Hacienda y Crédito Público observa en la iniciativa en estudio que mediante una disposición transitoria se propone que la tasa del impuesto especial sobre producción y servicios a la realización de juegos con apuestas o sorteos se incremente de manera gradual, de forma tal que en ... 2008 la tasa sea de 10%, en 2009 de 15% y a partir [de] 2010 la tasa aplicable sea de 20 por ciento.

No obstante, la que dictamina estima que el incremento gradual de la tasa se hace innecesario, ya que con la disminución de los conceptos propuestos para el cálculo del impuesto se atenúa permanentemente el impacto derivado de la aplicación de la tasa de 20 por ciento (énfasis añadido).

B. *Régimen fiscal*

Como resultado del proceso legislativo antes señalado, se adicionaron a la LIEPS los artículos 2o., fracción II, inciso B); 5-B; 8o., fracción III; 18; 19, fracción XV, segundo párrafo; 26-A; 27 último párrafo, y 29.

a. Sujetos y objeto del impuesto

Los sujetos del impuesto en cuestión son las personas físicas o morales que realicen juegos con apuestas y sorteos, con independencia del nombre con el que se les llame, que requieran permiso para su realización de acuerdo con la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, incluyendo los realizados por organismos descentralizados.

Asimismo, serán sujetos del IEPS las personas físicas y morales que realicen juegos o concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, que en el desarrollo de los mismos utilicen imágenes visuales electrónicas como números, símbolos, figuras u otras similares, que se efectúen en México.

En los juegos con apuestas se incluyen aquellos en los que sólo se reciban, capten, crucen o exploten apuestas; asimismo, dentro de los sorteos, los concursos en los que se ofrezcan premios y en alguna etapa de su desarrollo intervenga el azar.

b. Base gravable

A efecto de determinar la base gravable para el cálculo del impuesto, el artículo 18 de la LIEPS, dispone la siguiente mecánica:

a) Se considerará como valor el total de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes, para lo cual se establecen las siguientes distinciones:

— En los juegos o sorteos en los que se apueste, se considerará como valor el monto total de las apuestas.
— Tratándose de los juegos o sorteos en los que la apuesta se realice mediante fichas, tarjetas, contraseñas o cualquier otro comprobante, así como a través de bandas magnéticas, dispositivos electrónicos u objetos similares, que se utilicen para apostar en sustitución de cantidades de dinero y sean aceptadas para esos fines por la persona que realice el juego o sorteo de que se trate, se considerará como valor el total de las cantidades equivalentes en moneda nacional que amparen dichos medios.
— Cuando en algún sorteo el premio ofrecido se encuentre contenido de manera referenciada y oculta en bienes cuya adquisición otorgue el derecho a participar en dicho sorteo, se considerará como valor el precio en el que la persona que lo realice haya enajenado todos los bienes que participen en ese sorteo.
— Tratándose de sorteos en los que los participantes obtengan dicha calidad, incluso a título gratuito, por el hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, recibiendo para ello un comprobante, se considerará como valor el monto total nominal por el que se entregue cada comprobante que otorgue el derecho a participar, conforme a las condiciones del sorteo establecidas en el permiso otorgado por la autoridad competente.

b) Cuando además de adquirir un bien o contratar un servicio, se pague una cantidad adicional para participar en el sorteo de que se trate, el impuesto además de calcularse en los términos ya señalados también se calculará sobre dicha cantidad.

Los valores antes mencionados, se podrán disminuir con el monto de los siguientes conceptos:

a) Los premios efectivamente pagados o entregados. Tratándose de premios diversos al efectivo, el monto que se podrá disminuir será el que corresponda al valor estipulado en el permiso

otorgado por la autoridad competente o, en su defecto, el valor de mercado.

b) Las cantidades efectivamente devueltas a los participantes, siempre que las devoluciones se efectúen previo a la realización del evento y éstas se encuentren debidamente registradas en contabilidad y, tratándose de juegos o sorteos en los que se apueste, también se registren en el sistema central de apuestas. Cuando el premio incluya la devolución de la cantidad efectivamente percibida del participante, dicho concepto se disminuirá únicamente como premio.

Cuando el monto de los conceptos antes mencionados sea superior a los valores de las actividades gravadas (realización de juegos con apuestas y sorteos) correspondientes al mes de que se trate, la diferencia se podrá disminuir en los meses siguientes hasta agotarse.

c. Tasa

La tasa aplicable será del 20 por ciento.

d. Disminución de participaciones

De acuerdo con el artículo 5-B, las personas que se dediquen a las actividades antes mencionadas, podrán disminuir del impuesto correspondiente a las mismas en el mes de que se trate, los siguientes conceptos:

a) El monto de la participación correspondiente al gobierno federal de los productos obtenidos por los permisionarios que hayan pagado en el mismo mes.

En caso que dicha disminución exceda del impuesto a cargo, la diferencia podrá disminuirse en los meses siguientes hasta agotarla, sin que dé lugar a acreditamiento, compensación o devolución.

b) El monto efectivamente pagado por concepto de impuestos establecidos por las entidades federativas sobre juegos con

apuestas y sorteos. Dicha disminución no podrá exceder de la quinta parte del IEPS causado.

e. Exenciones

Respecto a las exenciones del pago del IEPS causado por la realización de juegos con apuestas y sorteos, en el artículo 8o., fracción III se estableció que no se pagará el impuesto, en los siguientes casos:

a) Cuando sean realizados por personas morales sin fines de lucro autorizadas para donativos deducibles de acuerdo con el artículo 95, fracciones VI, X y XII de la LISR, siempre que destinen la totalidad de sus ingresos, descontando los premios efectivamente pagados, a los fines propios de su objeto social.[3]

b) Tratándose de sorteos, cuando todos los participantes obtengan dicha calidad sin sujetarse a pago, a la adquisición de un bien o la contratación de un servicio, siempre y cuando i) el realizador del sorteo no obtenga más de diez permisos para celebrar sorteos en un año de calendario, y ii) el monto total de los premios ofrecidos en un año de calendario no exceda del 3% de los ingresos obtenidos en el año inmediato anterior.[4]

f. Participaciones a las entidades federativas

Previo a la reforma realizada a la LIEPS, en el artículo 27 de dicho ordenamiento se prohibía a aquellos estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mantener impuestos

[3] De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal, dicha exención se estableció en atención a que dichas personas llevan a cabo los sorteos con el único fin de obtener recursos adicionales que serán destinados a actividades de beneficencia y asistencia social.

[4] Dicha exención se concedió en atención a que dichos sorteos en su mayoría son realizados por tiendas departamentales con fines meramente promocionales y no de obtener un beneficio económico adicional. Adicionalmente, que dichas empresas no realizan dichas actividades de forma habitual y el derecho a participar en los mismos no implica un gasto adicional para los participantes.

locales o municipales sobre diversos actos o actividades gravados por la LIEPS.

Con la reforma en cuestión, se adicionó un último párrafo al artículo 27 en el que se permite a las entidades federativas mantener impuestos locales o municipales sobre los juegos con apuestas y sorteos.

Con motivo de lo anterior, es que los juegos con apuestas y sorteos son gravados por la Federación a través del IEPS y simultáneamente pueden ser gravados por los impuestos locales o municipales que se establezcan en las entidades federativas.

En torno a dicha situación, en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados se consideró que no existe una auténtica doble imposición a la realización de juegos con apuestas y sorteos, al no ser la misma entidad la que establece el tributo correspondiente.

Asimismo, en el último párrafo del artículo 27 referido, se establece que el IEPS correspondiente a la realización de juegos con apuestas y sorteos no se incluirá en la recaudación federal participable a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha disposición fue adicionada en atención a las siguientes consideraciones:[5]

— Para amortiguar la carga tributaria derivada de que la realización de juegos con apuestas y sorteos se grave simultáneamente con el IEPS y con las contribuciones locales o municipales establecidas por las entidades federativas, se permitió que los contribuyentes también puedan disminuir del IEPS correspondiente al mes de que se trate, el monto del pago efectivamente realizado por concepto de los impuestos que las entidades federativas tengan establecidos sobre dichas actividades.
— Toda vez que dicha disminución implícitamente conlleva que parte de la carga federal corresponda a la entidad fe-

[5] Dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

derativa, en congruencia con dicha medida, la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios correspondiente a los juegos con apuestas y sorteos, no se incluye en la recaudación federal participable.

En relación con lo anterior, cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso local, una de ellas consiste en que los congresos locales correspondientes deben abstenerse de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto.

En razón de lo anterior, el órgano legislativo local debe renunciar a imponer las contribuciones que concurran con los impuestos federales participables, lo cual conlleva incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello.[6]

En este sentido y toda vez que el IEPS recaudado por la realización de juegos con apuestas y sorteos no se incluye en la recaudación federal participable, es que dicho tributo federal puede subsistir con las contribuciones establecidas por las entidades federativas sobre las mismas actividades.

[6] Así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Coordinación fiscal entre la Federación y los estados. Efectos de la celebración de los convenios de adhesión al sistema nacional relativo respecto de la potestad tributaria local", tesis 2a./J. 17/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, núm. de registro 189,752, Segunda Sala, Jurisprudencia, t. XIII, mayo de 2001, p. 293.

g. Administración del IEPS de juegos con apuesta y sorteos

Finalmente, con la adición del artículo 29 de la LIEPS se dispone que las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes, administrarán el IEPS recaudado por los juegos con apuesta y sorteos, correspondiente a los contribuyentes que hayan optado por pagar el impuesto sobre la renta mediante estimativa practicada por las autoridades fiscales.

Las entidades federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.[7]

3. *Aprovechamientos*

De acuerdo con el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

De conformidad con la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Secretaría de Gobernación señalará en los permisos que conceda la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deba corresponder el gobierno federal.

[7] De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal, dicha disposición se creó con la finalidad que se aprovechen las economías de escala respecto a la administración de ese sector de contribuyentes y bajo la consideración de que los gobiernos de las entidades federativas, al estar más cerca de dicho sector, pueden ejercer una mejor administración y control del impuesto, ya que al proporcionar los servicios públicos necesarios para la operación de los establecimientos de juegos con apuestas y sorteos, pueden identificar con facilidad a quienes realizan juegos con apuestas y sorteos.

Dichas participaciones son destinadas al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia expresados en los permisos otorgados.

Para determinar los montos que se cobrarán a los permisionarios por concepto de aprovechamientos, la Secretaría de Gobernación debe someter un proyecto para aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una vez que se autoricen los montos respectivos, se hace del conocimiento de la Secretaría de Gobernación, la cual procede a la publicación de los mismos en el *Diario Oficial de la Federación*. Para el ejercicio de 2009, dichos montos son los siguientes:

Tabla 1. Aprovechamientos que se autorizan a la Secretaría de Gobernación para 2009 en materia de juegos y sorteos

La cuota de aprovechamiento por concepto de permisos de sorteos que se autoriza a la Secretaría de Gobernación se determinará como un porcentaje del valor total de los premios a repartir, conforme a la siguiente tabla:

Permisos de sorteos

Límite inferior (pesos)	*Límite superior (pesos)*	*Cuota fija (pesos)*	*Porcentaje sobre excedente de límite inferior*
0.01	5,000.00	0.00	15
5,000.01	50,000.00	940.40	14
50,000.01	100,000.00	8,812.88	13
100,000.01	200,000.00	16,935.63	12
200,000.01	300,000.00	31,939.35	11
300,000.01	400,000.00	45,683.18	10
400,000.01	500,000.00	58,174.56	9
500,000.01	1,000,000.00	69,429.48	8
1,000,000.01	2,000,000.00	119,411.00	7
2,000,000.01	3,000,000.00	206,894.36	6
3,000,000.01	4,000,000.00	281,885.27	5
4,000,000.01	5,000,000.00	344,372.01	4
5,000,000.01	6,000,000.00	394,353.53	3
6,000,000.01	en adelante	431,843.66	2

Peleas de gallos

Nivel	*Feria principal de las localidades*	*Cuota por día* (pesos)*
A	Aguascalientes, Ags.	25,382
B	Texcoco, Mex.; Zapopan, Jal.; Puebla, Pue.; León, Gto.; Tlaxcala, Tlax., y Metepec, Edo. de México	16,501
C	Tijuana, B.C.; Chihuahua, Chih.; Morelia, Mich.; y Querétaro, Qro.	9,480
D	Guadalupe, N. L.; Villahermosa, Tab.; Zacatecas, Zac.; Cd. Juárez, Chih. (en eventos de la feria principal); Irapuato, Gto.; Colima, Col.; Mexicali, B. C. (en eventos de la feria principal); Rosarito, B. C.; San Juan del Río, Qro.; Uruapan, Mich.; Tlaquepaque, Jal.; Culiacán, Sin.; Guadalajara, Jal.; San Luis Potosí, S. L. P.; Pachuca, Hgo. y Gómez Palacio, Dgo.	6,960
E	Ciudades capitales de los estados fronterizos, Mexicali, B. C., (en eventos que no corresponden a la feria principal), y Chetumal, Q. Roo	5,701
F	Ciudades capitales de estados restantes	4,441
G	Cabeceras municipales fronterizas, Tijuana, B. C.; San Luis Río Colorado, Son.; Nogales, Son.; Piedras Negras, Coah.; Cd. Juárez, Chih. (en eventos que no correspondan a la feria principal); Cd. Acuña, Coah.; Nuevo Laredo, Tamps.; Reynosa, Tamps.; Matamoros, Tamps., y Cancún, Q. Roo.	5,700
H	Cabeceras municipales restantes	3,180
I	Comunidades	1,921

* La cuota se aplica por día, teniendo como límite 16 peleas diarias, bajo la hipótesis de que un evento se realiza en un tiempo máximo de ocho horas, a razón de una pelea por cada media hora. Si la cantidad de peleas solicitadas es mayor a 16, el excedente de peleas se cobrará en forma proporcional a las cuotas autorizadas. Las cuotas que se autorizan por concepto de permisos de peleas de gallos cubren el permiso de rifa de números (del 1 al 14), siempre que se celebren entre pelea y pelea y sin rebasar cinco rifas entre pelea y pelea.

Lotería de números dentro de peleas de gallos	Por cada lotería de números	$241.00

Carreras de caballos

Concepto	*Cuota (pesos)*
1 Carrera	1,980
2 Carreras	3,421
3 Carreras	3,804
4 o más carreras (Por cada carrera)	1,201
Tercia	3,240
Cuarteta	4,477
Quinteta	5,757
Sexteta	6,960

Las cuotas que se autorizan por concepto de carreras de caballos cubren el permiso de rifa de números (del 1 al 14), siempre que se celebren entre carrera y carrera y sin rebasar cinco rifas entre carrera y carrera.

Tabla 2. Descuentos que se autorizan para sorteos en el pago de aprovechamientos, por concepto de participaciones señaladas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos

Institución u organismo	*Porcentaje de descuento*
Instituciones públicas o privadas de asistencia o de beneficencia	Exentos
Instituciones educativas con reconocimiento oficial de validez de estudios	Exentos
Dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal	Exentos
Sorteos que se celebren con fines exclusivos de propaganda comercial	Exentos

Tabla 3. Aprovechamiento que se autoriza a la Secretaría de Gobernación para 2009 en materia de permisos para eventos de autofinanciamiento

Adquirentes de vehículos

Tamaño de grupo y plazo	*Cuota (pesos)*
Grupos de 100 integrantes a 40 meses (por cada grupo)	64
Grupos de 125 integrantes a 50 meses (por cada grupo)	80
Grupos de 150 integrantes a 50 meses (por cada grupo)	96
Grupos de 180 integrantes a 60 meses (por cada grupo)	114

Adquirentes de bienes inmuebles

Tamaño de grupo y plazo	*Cuota (pesos)*
Grupos de 500 integrantes (por cada grupo)	960
Grupos de 350 integrantes (por cada grupo)	684
Grupos de 300 integrantes (por cada grupo)	571

Adjudicación por sorteo para empresas de autofinanciamiento

Concepto	*Cuota (pesos) 1er. permiso*	*Cuota (pesos) 2o. permiso*
Enseres domésticos y/o equipo de cómputo	12,601	6,299
Automóviles	30,616	15,845
Bienes muebles e inmuebles y/o servicios de construcción	50,761	25,320

Cuotas por participación de grupos al evento de adjudicación

Tipo de bien	*Cuota por integrante (pesos)*	*Número de participantes por grupo*	*Cuota por grupo (pesos)*
Enseres domésticos	0.97	24	24
Equipos de cómputo	1.16	40 a 75	48
Automóviles	0.59	100	61
		125	75
		150	89
		180	108
Bienes inmuebles y servicios de construcción	1.76	300	541
		340	613
		500	902

Espectáculos en vivo

Tipo de espectáculo	*Porcentaje de aprovechamiento*
Hipódromo, galgódromo o frontón en vivo:	
Apuestas realizadas en las propias instalaciones del espectáculo en vivo	2% sobre el monto de las apuestas
Apuestas realizadas en los libros foráneos de la misma empresa	2% sobre el monto de las apuestas
Apuestas realizadas en los libros foráneos de otras empresas nacionales	2% sobre el monto de las apuestas
Hipódromo, galgódromo o frontón simultáneo:	
Apuestas realizadas en libros foráneos de eventos celebrados por otra empresa nacional	2% sobre el monto de las apuestas

Apuestas realizadas en libros foráneos de eventos celebrados en el extranjero	1% sobre el monto de las apuestas
Otros eventos:	
Apuestas realizadas en libros foráneos de eventos deportivos nacionales	1% sobre el monto de las apuestas
Apuestas realizadas en libros foráneos de eventos deportivos extranjeros	1% sobre el monto de las apuestas
Sorteo de números en tarjetas con números preimpresos	2% sobre el monto de las tarjetas vendidas
Sorteo de números predeterminados por el participante	2% sobre el monto de las tarjetas vendidas
Apuestas a juegos de naipes y dados en ferias	4% sobre el monto de las apuestas menos los premios pagados
Apuestas a juegos de ruleta en ferias	4% sobre el monto de las apuestas menos los premios pagados

Otros eventos	*Cuota (pesos)*
Sorteo de símbolos tipo la lotería mexicana tradicional, cuando el costo de participación por persona y por juego excede la cantidad equivalente al 50% del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (por cada sorteo)	236

Tabla 4. Premios no cobrados, residuos indivisibles y sobrantes en dinero

Concepto	*Cuota (pesos)*
Premios en dinero no cobrados dentro de los 60 días naturales siguientes a que son exigibles	100% del valor del premio en dinero no cobrado o reclamado
Indivisibles en dinero	100% del valor de la parte del premio en dinero no divisible y que no fue objeto de reparto entre los ganadores
Sobrantes en dinero	100% del valor que por concepto de sobrante de dinero se registre en caja al final del juego o sorteo.
Por interventoría en eventos nacionales de sorteos	1,172
Por interventoría en eventos en el exterior	Se aplica la tarifa de viáticos autorizada por la SHCP
Por interventoría en eventos de ferias por día	1,172

Es importante mencionar que los montos por aprovechamientos para el ejercicio de 2009, fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 28 de agosto de 2009, por lo que los mismos sólo estarán vigentes desde el momento de dicha publicación y por lo que resta del ejercicio de 2009.

De acuerdo con el artículo 10 la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 2009, se establece que en tanto no sean autorizados los aprovechamientos que deban cobrar las dependencias de la administración pública para el ejercicio de 2009, se deberán cobrar los montos vigentes al 31 de diciembre de 2008.

II. Régimen fiscal local

Ahora bien, por lo que hace al ámbito local, en las 31 entidades federativas, así como en el Distrito Federal, se establecen contribuciones locales por la realización de juegos con apuestas, loterías, rifas, sorteos y concursos autorizados de conformidad con la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

A continuación se hace una síntesis relativa a la forma en que se gravan los juegos con apuestas y sorteos a nivel local.

Hay ciertos estados en el que solamente se consideran actividades gravadas la obtención de ingresos derivados de premios por loterías, rifas, sorteos y concursos que celebren exclusivamente los organismos públicos descentralizados de la administración pública, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

Por otra parte, en las demás entidades federativas se gravan tanto a los permisionarios por los ingresos percibidos por la organización o celebración de rifas, sorteos, loterías, apuestas y cualquier tipo de concursos autorizados por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, como a las personas físicas o morales que obtengan premios derivados o relacionados con dichas actividades.

En la mayoría de las legislaciones se impone una tasa del 6% sobre la base gravable. Sin embargo, hay legislaciones en las cuales las tasas aplicables oscilan del 3 al 12 por ciento.

Asimismo, hay legislaciones en las que se establecen determinadas tasas para los permisionarios, es decir, aquellas personas físicas o morales que se dediquen a la realización de juegos con apuestas y sorteos, y otras tasas distintas para las personas que obtengan ingresos derivados de premios.

Inclusive, en ciertos estados se establecen tasas diferentes para las personas que obtienen ingresos derivados de premios dependiendo de la actividad que dio origen a dicho ingreso.

En la mayoría de las legislaciones locales se exenta del pago de impuestos por la organización o celebración de loterías, rifas, sorteos y concursos de cualquier tipo, cuando dichas actividades son realizadas por dependencias del gobierno federal, de los gobiernos estatales o municipales, así como por los organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, así como por personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

En ningún caso, se exenta del pago de impuestos a aquellas personas que obtienen ingresos por premios.

1. *Facultad de las entidades federativas para imponer contribuciones por la realización de juegos con apuestas y sorteos*

De acuerdo con el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre juegos con apuestas y sorteos.

Por otra parte, la fracción XXIX del mismo artículo 73 establece diversas materias sobre las cuales, sólo el Congreso de la Unión puede imponer contribuciones. En dicho listado no se encuentra la relativa a los juegos con apuestas y sorteos.

En este sentido y de conformidad con el principio de distribución de competencias consagrado en el artículo 124 constitucional y conforme al cual, las facultades que se otorguen expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los estados, se podría considerar que al no estar expresamente prevista en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, la facultad del Congreso de la Unión para imponer contribuciones sobre juegos con apuestas y sorteos, dicha facultad también corresponde a los congresos locales.

Mediante una tesis aislada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la postura antes mencionada:

Novena Época
Núm. de registro: 183268
Instancia: Pleno
Tesis aislada
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: XVIII, septiembre de 2003
Materia(s): Constitucional, administrativa
Tesis: P. XV/2003
Página: 33

JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE. Las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, respectivamente, la facultad del Congreso de la Unión para legislar acerca de juegos con apuestas y sorteos, entre otras materias, así como para establecer contribuciones sobre ciertos rubros. *Ahora bien, el empleo de los términos "legislar" y "establecer contribuciones", permite inferir que la intención del Constituyente fue separar, en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Poder Legislativo federal: el general, consistente en la función legislativa, y el concreto, concerniente a la imposición de contribuciones. Por tanto, si la mencionada fracción XXIX señala en forma precisa sobre qué materias o actividades sólo la Federación puede fijar tributos, entre las que no se encuentra la relativa a juegos con apuestas y sorteos, es indudable que el establecimiento de contribu-*

ciones en dicha materia no es facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente con la de las entidades federativas a través de sus respectivas legislaturas locales. No es óbice para lo anterior lo dispuesto en el párrafo final de la fracción últimamente citada, en cuanto prevé la participación a las entidades federativas de las contribuciones especiales en los términos de la ley federal secundaria y la de aquéllas a sus municipios conforme a su normatividad local, pues de ello no se sigue una prohibición a dichas entidades para legislar en determinadas materias, sino sólo al aspecto de las contribuciones especiales, lo que constituye una regla de carácter excepcional que tiene como finalidad que la Federación conceda alguna participación de aquellas contribuciones a los estados que, por la materia aludida, son propias de la potestad federal [énfasis añadido].

Por otra parte, existen criterios emitidos por tribunales colegiados de circuito en los cuales se sostiene una postura contraria, por medio de la cual se considera que, de acuerdo con la fracción X del artículo 73 constitucional, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.

Aun cuando la fracción XXIX del artículo 73 citado no alude expresamente a la actividad de juegos con apuestas y sorteos como reservada al Congreso de la Unión en materia impositiva, se debe considerar que si las contribuciones e impuestos sólo pueden ser creados a través de un proceso legislativo, y dicha actividad sí compete exclusivamente al Congreso de la Unión, luego entonces, sólo éste puede imponer contribuciones en la materia de juegos con apuestas y sorteos.[8]

[8] LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y JUEGOS CON APUESTAS, IMPUESTO SOBRE. La facultad para legislar en materia tributaria sobre tales actividades es de exclusiva competencia federal (inconstitucionalidad de los artículos 61 bis-A al 61 bis-O de la Ley de Hacienda del estado de Jalisco contenida en el decreto 16502, publicado en el *Diario Oficial del Estado* del 25 de marzo de 1997), tesis: III.2o.A.109 A, Novena Época, *Semanario, Judicial de la Federación y su Gaceta*, núm. de registro 184,857, tribunales colegiados de circuito, t. XVII, febrero de 2003, p. 1083.

2. *Iniciativa. Nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos*

Actualmente hay una iniciativa pendiente, suscrita por integrantes de la subcomisión de juegos y sorteos de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados por medio de la cual se propone la emisión de una nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa y por lo que hace a los aspectos económicos y fiscales de la misma se plantean los siguientes argumentos:

> …Quienes suscribimos la presente iniciativa de ley, buscan en primer lugar la modernización del juego a nivel nacional, esta ha sido preocupación que se puede constatar durante las tres pasadas legislaturas, en las cuales centenares de diputados en los últimos 10 años, hemos abordado el estudio y *analizado la urgencia en regular integralmente el juego en México, bajo un marco jurídico actual, transparente y con reglas claras que den certidumbre jurídica a los jugadores y apostadores e impidan la corrupción e impunidad imperante en este sector, sabemos que hasta la actualidad existe realmente una simulación y en alguna medida discrecionalidad tanto en la aplicación de las normas, como en la emisión de permisos por parte de la autoridad, propiciando que exista una industria del juego en manos irresponsables en su mayoría que no dan sentido social a este sector, que además no da certidumbre jurídica, y mucho menos beneficios a la población*.
>
> Esta propuesta de una nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, se centra en el fomento al turismo, así como en impulsar las políticas federalistas con el desarrollo de las entidades federativas y de los municipios de México, *queremos que a través de esta industria se generen mayores oportunidades de empleo y estimular la captación de inversiones; nacional y extranjera, lo que sin duda se verá reflejado en una mayor captación de divisas e impuestos, que generen recursos para mejores programas de desarrollo económico y social principalmente en las comunidades donde se instalen los centros de entretenimiento, que funcionen en base a juegos con apuestas*.

> ...Precisamente como uno de los problemas que aquejan a la sociedad en éste y otros rubros es el relativo al combate a la corrupción y a la impunidad es que *todos los permisos regulados por esta Ley se sujetarán en todo momento a las disposiciones de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, así como a las disposiciones que en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita emitan la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás autoridades competentes* [énfasis añadido].

En dicha iniciativa se incluye un capítulo relevante para efectos del presente trabajo relativo a las contribuciones a cargo de los permisionarios y a cargo de los ganadores de apuestas y premios. A continuación se hace una síntesis de los principales aspectos regulados en los mismos.

3. *Contribuciones a cargo de los permisionarios*

Los permisionarios de los establecimientos están obligados a cumplir con las disposiciones contenidas en la nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales establecidas en las leyes y demás disposiciones federales aplicables, con independencia de las contribuciones locales que en su caso correspondan.

Se establece que por el análisis de las solicitudes para obtener los diversos permisos, la emisión de los mismos y la supervisión de los establecimientos y sorteos por parte de la Comisión, se cubrirán los derechos que se establezcan en la Ley Federal de Derechos.[9]

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, se pretende cobrar los siguientes derechos:

— Por el estudio y trámite de la solicitud de constitución y operación, el 1% sobre el monto de la inversión que se vaya

[9] Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, se propone adicionar el artículo 191 a la Ley Federal de Derechos.

a realizar en la instalación del establecimiento correspondiente.

— Por la autorización para la instalación y operación de cada establecimiento y por la inspección y vigilancia anual de cada establecimiento, el 0.5% de los ingresos totales brutos del establecimiento correspondiente.

En relación con lo anterior, se podría considerar que la mecánica para determinar el monto de los derechos a pagar antes referida, podría resultar inconstitucional, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante jurisprudencia[10] ha establecido que las leyes federales o locales que regulan el pago de derechos, estableciendo que los mismos deben cuantificarse mediante un porcentaje aplicado sobre un valor económico determinado, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

En la jurisprudencia en cuestión, se considera que al determinar el importe de los derechos correspondientes en los términos antes señalados, produce el efecto de que los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad dependiendo del monto de la operación que da lugar al pago de los mismos, provocándose que por la misma función estatal, se causen cuotas distintas.

En congruencia con lo anterior, el criterio reiterado que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia en relación con el tema,[11] ha sido la de considerar que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota

[10] SERVICIOS REGISTRALES. Los ordenamientos legales que establecen las tarifas respectivas para el pago de derechos, sobre el monto del valor de la operación que da lugar a la inscripción, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria. Tesis P./J. 121/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, núm. de registro 170,439, Pleno, jurisprudencia, t. XXVII, enero de 2008, p. 2099.

[11] DERECHOS POR EL REGISTRO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. El artículo 206, fracciones I y II, del Código Financiero del Distrito Federal, en vigor en 2004, 2005 y 2006, es inconstitucional, tesis 2a./J. 114/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, núm. de registro 172,047, Segunda Sala, jurisprudencia, t. XXVI, julio de 2007, p. 281.

correspondiente guarda una congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. En consecuencia, el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, pero no a factores ajenos al mismo.

En caso de que se adicionara el artículo 191 a la Ley Federal de Derechos en los términos en que se propone en la iniciativa referida, se podría considerar que la mecánica que se propone para el cálculo de los derechos en cuestión, violenta los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, en virtud de que no existiría una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota a pagar por dicho servicio.

No obstante lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en el sentido contrario a la postura antes mencionada, misma que se transcribe a continuación:

Novena Época
Núm. de registro: 170775
Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: XXVI, diciembre de 2007
Materia(s): Constitucional, administrativa
Tesis: 2a./J. 239/2007
Página: 193

DERECHOS. EL ARTÍCULO 289, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER EL CÁLCULO DEL MONTO A PAGAR EN FUNCIÓN DE LA ENVERGADURA DE LAS AERONAVES, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (legislación vigente a partir del 1o. de enero de 2005). El pago del derecho por el uso, goce o aprovechamiento del espacio aéreo mexicano tiene su origen en el acto mediante el cual el

Estado permite a los particulares aprovechar ese bien del dominio público medido en razón del grado en que se utiliza y de acuerdo con la particular naturaleza del bien sujeto a la permisión; en esa medida, conforme al artículo 289, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente a partir del 1o. de enero de 2005, todas las personas que realicen el hecho generador del tributo (usar, gozar o aprovechar el espacio aéreo mexicano) deben causar el derecho establecido en él, atendiendo, entre otros componentes, a la envergadura de la aeronave, habida cuenta que se trata de un elemento idóneo para determinar las dimensiones de aquélla y el volumen de espacio aéreo utilizado e inutilizado durante el vuelo por turbulencia de estela generada. Así, no puede considerarse que se trata de un factor ajeno a la utilización del espacio aéreo mexicano, con independencia del espacio mínimo restrictivo de vuelo entre una aeronave y otra que establece el artículo 171, fracción II, del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, pues acorde con las recomendaciones que sobre la materia ha emitido el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, en los puntos 5.8, 5.8.1, 5.8.2 y 5.8.3 del documento 4444, titulado "Gestión del tránsito aéreo", una aeronave grande usará o aprovechará el espacio aéreo en mayor medida que las aeronaves medianas y pequeñas tipos B y A. Por lo anterior, *se justifica la existencia de las diversas cuotas que cada una de ellas debe pagar según su envergadura, pues atendiendo al principio de proporcionalidad tributaria, el legislador está obligado a establecer categorías de contribuyentes que reconozcan la existencia de desigualdades económicas y materiales, de modo que quienes obtengan un diferente grado de aprovechamiento de los bienes públicos sujetos a la permisión del Estado para su utilización, deben ser tratados justamente de manera proporcional, de acuerdo con el beneficio aproximado obtenido por el usuario; y por lo que se refiere al principio de equidad tributaria, es correcto que pague una cuota de mayor monto quien por la envergadura o tamaño de su aeronave usa en mayor proporción el espacio aéreo mexicano, que quien lo use o aproveche en menor proporción atendiendo a ese mismo factor. En ese tenor, el artículo 289, fracción I, citado, no transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [énfasis añadido].

En este sentido se establece un criterio contrario a los ya señalados, en el cual se dispone que en ciertos casos, se justifica que el legislador establezca distintas categorías de contribuyentes en las que se reconozcan la existencia de desigualdades económicas y materiales, sin que dicha situación constituya una violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Posteriormente, en la propuesta de iniciativa de la nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, se establece que los impuestos que se recauden por el gobierno federal por concepto de IEPS, serán distribuidos entre los gobiernos de la Federación y de las entidades federativas y municipios o delegaciones del gobierno del Distrito Federal en que se instalen y operen los establecimientos, en la proporción que se señale en la LIEPS.

En caso de que dicha disposición fuera aprobada en esos términos, generaría las siguientes consecuencias:

— El IEPS recaudado por la Federación derivado de la realización de juegos con apuestas y sorteos, formaría parte de la recaudación federal participable, por tales motivos se tendría que modificar el último párrafo del artículo 27 de la LIEPS.
— Las legislaturas locales, incluido el Distrito Federal, tendrían la obligación de eliminar aquellas disposiciones en que se impongan contribuciones locales y municipales sobre los juegos con apuestas y sorteos.
— Se deberá modificar la LIEPS a efecto de que en la misma se establezca la proporción en que será distribuido el IEPS recaudado por la Federación.

Finalmente, se propone que del porcentaje de las contribuciones que de la recaudación total del IEPS correspondan a la Federación, se tomará 4% para el establecimiento de los siguientes fondos:

— Uno con el 50% de dichos recursos, con cargo al cual se financiarán acciones para prevenir y combatir los efectos de la adicción patológica al juego con apuestas.
— Otro con el restante 50% de dichos recursos, con cargo al cual se financiarán acciones para fortalecer la seguridad pública.

En torno a dicha disposición, tradicionalmente se ha considerado que los impuestos deben estar destinados a sufragar el gasto público, de acuerdo al principio consagrado por el artículo 31, fracción IV constitucional, es decir, que el importe de lo recaudado por la Federación a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos.

Sin embargo, el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la Ley no lo priva de su naturaleza de estar destinado al gasto público. Las mismas normas constitucionales fijan el concepto de gasto público, de acuerdo con las cuales tiene tal carácter el que se determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Derivado de lo anterior, aunque un impuesto tenga un destino específico previsto en la Ley, se considera que el mismo está destinado al gasto público, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establezca la partida correspondiente, ha sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[12]

Así las cosas, y para efectos de que se pueda destinar el 4% del IEPS recaudado por la Federación a la constitución de los fondos antes referidos, se deberán establecer las partidas correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

[12] GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL. Séptima Época, núm. de registro 388026, Sala Auxiliar, jurisprudencia, informes, informe 1969, materia(s): constitucional, administrativa, p. 25.

En caso que se apruebe la iniciativa en cuestión, los juegos con apuestas y sorteos estarían gravados por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, la Ley Federal de Derechos, así como por los aprovechamientos que se deban enterar a la Secretaría de Gobernación.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LA TRIBUTACIÓN DE LOS JUEGOS DE AZAR: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Juan Zornoza Pérez

I. Introducción

Que la organización de juegos recreativos y de azar constituye una actividad económica de innegable importancia en el conjunto de la industria del entretenimiento, constituye una evidencia que nadie se atreve a negar.[1] En efecto, incluso quienes afirman que en un análisis coste-beneficio el sector del juego no contribuye al incremento del bienestar social,[2] reconocen que el desarrollo de esta actividad es generadora de empleo y rendimientos tributarios no desdeñables, además de coadyuvar en ciertos casos a potenciar otras actividades económicas, en particular las turísticas. Algunos datos españoles y europeos pueden contribuir a confirmarlo, pues según Vieweg[3] la contribución del sector al Producto Interno Bruto de los Estados miembros de la Unión Europea puede estimarse, como media, en 0.5%, suponiendo 9.2%

1 Por todos, con abundantes referencias, Vaughn-Williams, L. (ed.), *The Economics of Gambling*, Routledge, Nueva York, 2003; Viren, M. (ed.), *Gaming in the New Market Environment*, Macmillan, Basingstoke, 2009.

2 Para dichas tesis véase Grinols, E., *Gamblig in America, Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; algunos de cuyos trabajos anteriores pueden verse en el sitio en Internet de la Stop Predatory Gambling Foundation, denominación adoptada por la anterior Coalición Nacional contra el Juego Legalizado, en *http://spgfoundation.org/economics.htm*

3 *Cfr*. Vieweg, H. G., "The Economics of Gaming and Amusement in Europe", en Varios autores, *The Future of Gaming and Amusement in Europe: a Collection of Essays*, Bruselas, Euromat, 206, pp. 12 y ss.

del gasto en ocio; mientras que en el caso español, en que tales datos son algo superiores a la media europea y se produce una contribución al empleo estimada en más de 167,000 puestos de trabajo,[4] el Informe anual del juego en España correspondiente a 2008, pone de manifiesto que los ingresos brutos del sector, calculados como la diferencia entre las cantidades jugadas y las recuperadas mediante premios, superaron los diez mil millones de euros, al tiempo que la recaudación de las comunidades autónomas correspondiente al gravamen del juego privado en la mal llamada tasa sobre el juego ascendió a más de 1,800 millones de euros.[5]

No obstante sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, el empleo y la recaudación tributaria, a diferencia de otros sectores de la industria del ocio y el entretenimiento, el juego genera externalidades negativas o costes sociales, asociados al juego no responsable, riesgos de fraude, lavado de dinero y otras formas de criminalidad, etcétera.[6] De ahí que la industria del juego genere fuertes discusiones y resulte siempre controvertida, pues incluso si una gran parte de la población participa ocasionalmente en ciertas formas de juego, una mayoría se muestra preocupada (aunque sea vagamente) por los peligros del juego no responsable y admite sin problemas que sea objeto de regulación. Y ello pese a que esa regulación diste mucho de tener objetivos claros, pues no se dirige tanto a la protección de los consumidores, como a la obtención de rendimientos tributarios y al establecimiento de restricciones que, además, en muchas

4 *Cfr*. Algarra, A. *et al*., "La importancia del juego en la economía española: elaboración de un modelo de impacto a partir del marco *input-output*", en Palomar Olmeda, A. (coord.), *Régimen del juego en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Manor 2006, pp. 35 y ss.

5 Véase Ministerio del Interior, *Informe anual del juego en España 2008*, Madrid, 2009, pp. 12 y 52.

6 Véase Grinols, E., *op. cit*., nota 3, pp. 126 y ss.; en términos mucho más moderados Bühringer, G., "Gaming and Amusement Activities: the Tension between the Benefits and the Harmful Consequences of Leisure Activities", en Varios autores, *op. cit*., nota 3, pp. 19 y ss.

ocasiones, protegen a los empresarios ya instalados frente a los que pretenden acceder al mercado —por ejemplo, estableciendo limitaciones al número de licencias— o favorecen unos juegos respecto a otros —como ocurre con las prohibiciones de publicidad que se aplican sólo al juego presencial, pero son imposibles respecto al juego remoto y, en especial, al que se desarrolla a través de Internet—.

En definitiva, las regulaciones del juego son con frecuencia muestra de conflictos de intereses de lo más variado, entre los que es pertinente mencionar el existente entre la promoción de los juegos públicos frente a las limitaciones establecidas a los juegos privados, típico de aquellos Estados en que la lotería ha constituido un monopolio público, productor de elevadas rentas fiscales en forma de regalías, cuya protección explica el establecimiento de toda clase de restricciones al desarrollo de la industria del juego por parte de la iniciativa privada. Pues bien, frente a ese tipo de prácticas se han producido ya reacciones contundentes en el ámbito europeo, en que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), ha denunciado el comportamiento de Estados que, manteniendo monopolios estatales en materia de juego para los que en ocasiones se establecían tratamientos fiscales beneficiosos, pretendían simultáneamente restringir la libre prestación de ese tipo de servicios por parte de la iniciativa privada.

En este sentido, prescindiendo de pronunciamientos anteriores,[7] en su sentencia del 6 de noviembre de 2003, *Piergiorgio Gambelli y otros* (C-242/01), como respuesta a una cuestión pre-

[7] Como los de las sentencias del 24 de marzo de 1994, *Schindler* (C-275/92), de 21 de septiembre de 1999, *Läärä y otros* (C-124/97) y del 21 de octubre de 1999, *Zenatti* (C-67/98), en que el TJCE había afirmado que "las restricciones de las actividades de juego pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, como la protección de los consumidores y la prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos al gasto excesivo en juegos"; véase Ruiz Almendral, V. y Zornoza Pérez, J., "La necesaria eliminación de la tributación especial sobre el juego en España", en Palomar Olmedar (coord.), *op. cit*., nota 4, pp. 229 y ss.

judicial[8] que se había suscitado en un caso penal relativo a la celebración de apuestas por Internet, el TJCE declaró que

> en la medida en que las autoridades de un Estado miembro inducen e incitan a los consumidores a participar en loterías, juegos de azar y otros juegos de apuestas para que la Hacienda Pública obtenga beneficios económicos, las autoridades de dicho Estado no están legitimadas para invocar como razón de orden público social la necesidad de reducir las oportunidades de juego con el fin de justificar medidas como las litigiosas en el asunto principal (párrafo 69).

Y aunque el TJCE no extrajera de tal proclamación consecuencias directas, ya que no le correspondía por tratarse de una cuestión prejudicial, se puso así de manifiesto la incompatibilidad de todas aquellas regulaciones que restringen la oferta de servicios de juego privado, alegando pretendidas razones relacionadas con los riesgos morales, la protección de los consumidroes, etcétera, al tiempo que favorecen e incluso fomentan el juego público, en una muestra más de evidente hipocresía. Y todavía más ilustrativa es la reciente del 6 de marzo de 2007 en los asuntos acumulados C-338/04, C-359/04 y C-360/04, *Placanica y otros*, cuando afirma que una normativa nacional que prohíbe el ejercicio de actividades de recogida, aceptación, registro y transmisión de las propuestas de apuestas, en concreto de las relativas a acontecimientos deportivos, cuando no se dispone de

8 Que en concreto es la siguiente: "¿Existe incompatibilidad (con los correspondientes efectos en el ordenamiento jurídico italiano), entre, por una parte, los artículos 43 CE y siguientes y 49 CE y siguientes, relativos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios transfronterizos y, por otra parte, una normativa nacional, como la normativa italiana contenida en los artículos 4, apartados 1 y siguientes, 4 bis y 4 ter de la Ley núm. 401/89 (en su versión modificada en último lugar por el artículo 37, apartado 5, de la Ley núm. 388 de 23 de diciembre de 2000), que prohíbe —bajo sanción penal— el ejercicio de actividades, cualquiera que sea la persona que las desarrolle y el lugar en que se produzcan, de recogida, aceptación, registro y transmisión de apuestas, en particular, sobre acontecimientos deportivos, cuando no concurren los requisitos de concesión o autorización establecidos en el derecho interno?"

una concesión o una autorización de policía expedidas por el Estado miembro de que se trate, "constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios reconocidas en los artículos 43 CE y 49 CE respectivamente". Ello no supone, sin más, que dicha restricción sea inaceptable, sino sólo que debe ser adecuadamente justificada por la persecución de fines de interés general, como pueden ser la prevención de la delincuencia y el fraude; aunque deberá evaluarse caso por caso si las medidas restrictivas adoptadas se orientan realmente a la consecución de dichos objetivos, porque de no ser así resultarán discriminatorias y, en consecuencia, contrarias al Tratado.

De ese modo, se pone de manifiesto que no cabe cualquier regulación del sector del juego por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, pues nos encontramos ante una actividad económica de prestación de servicios sujeta a las libertades fundamentales y respecto a la que no puede seguirse manteniendo la hipócrita actitud de favorecerla cuando la desarrolla el sector público y penalizarla cuando lo hace el sector privado, porque ello no es compatible con los más elementales principios jurídicos. Y esa hipocresía tampoco resulta admisible cuando se ejerce a través de medidas tributarias, como las consistentes en gravar los premios derivados del juego privado en los impuestos sobre la renta, mientras se declaran exentos los procedentes de las loterías y otros juegos públicos; sobre todo cuando la exención se reduce a los premios de las respectivas loterías nacionales, pero no a los de otros Estados miembros, porque ello resulta discriminatorio y contrario a la libre prestación de servicios, según ha declarado el TJCE en la sentencia del 13 de noviembre de 2003, *Diana Elisabeth Lindman* (C-42/02) y, recientemente, en la sentencia del 6 de octubre de 2009 (C-153/08), en que se ha condenado al Reino de España por discriminar el tratamiento tributario de los premios de loterías según el Estado de que procedieran, lo que se considera contrario a la libre prestación de servicios.

Y, más allá del sentido de dichos fallos, lo que nos importa destacar es que el TJCE ya no acepta las justificaciones habituales

para este tipo de medidas restrictivas de las actividades de juego privado, pues afirma —con razón— que: *a)* con frecuencia las medidas adoptadas son desproporcionadas para combatir la criminalidad, al existir medios alternativos a la simple prohibición; *b)* que la invocación retórica de la lucha contra las adicciones tampoco sirve para justificar cualquier tipo de medida, porque habría que aportar datos que demostrarán el desarrollo de esas enfermedades y su consideración de riesgo para la salud pública; *c)* que no cabe invocar ese tipo de objetivos cuando al tiempo se conceden beneficios que pueden incentivar la realización de juegos públicos o juegos que no se demuestre que generen un menor riesgo de adicciones; y *d)* que "no puede considerarse, en sí misma, una justificación objetiva de restricciones a la libre prestación de servicios". Porque esas mismas finalidades se alegan, en ocasiones, para justificar las regulaciones tributarias del juego, en que resulta muy habitual el empleo de impuestos especiales con pretendidos fines extrafiscales pero que, en la práctica, cumplen fines exclusivamente recaudatorios que los tornan harto discutibles en términos jurídicos, por las razones que seguidamente se expondrán.

II. La tributación de los juegos de suerte, envite o azar: características generales

La tributación sobre el juego adolece en la mayor parte de los sistemas de una falta de sistemática que resulta particularmente grave, por cuanto suele dar lugar, como resultado final, a la existencia de sobreimposiciones no coordinadas; las cuales resultan más difíciles de evitar, si cabe, en los Estados descentralizados, en que los tributos de los distintos niveles de gobierno inciden de manera desordenada, en ausencia de mecanismos adecuados de coordinación, sobre una misma manifestación de riqueza. En efecto, el juego es un sector económico sujeto a una presión fiscal que, salvo excepciones bien contadas —sobre todo en cuanto al gravamen del juego remoto por Internet— y, en

particular, la de determinadas entidades de los Estados Unidos, es muy superior a la que recae sobre otras ramas de la industria del ocio y del entretenimiento; máxime porque sobre esa materia imponible reclaman tener competencia la totalidad de los niveles de gobierno.

En este sentido, para empezar, como el juego es una actividad regulada, sujeta a regímenes de concesión o autorización administrativa, es común la existencia de tasas administrativas por la expedición de las licencias o autorizaciones, del estilo de las que en México exige la Secretaría de Gobernación con la denominación de derechos o cuotas de aprovechamiento. Y lo que nos interesa destacar es que esta clase de tributos, que obedecen al principio de equivalencia, tienen como finalidad la financiación del coste del servicio o actividad administrativa que se provoca al solicitar la autorización o permiso, por lo que se entiende que el límite a su cuantía viene determinado por el coste del servicio, de modo que la recaudación total por estas figuras no debería exceder del coste que la organización de los correspondientes servicios suponga para la administración pública.

Junto a ello, el sector del juego aparece sometido al sistema tributario general, de modo que los operadores o permisionarios tributan en el correspondiente impuesto sobre la renta, al igual que quienes perciben premios del juego. No obstante, en numerosos Estados se produce una excepción a la sujeción del juego al sistema tributario general, pues los servicios prestados por los operadores se encuentran normalmente exentos en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), lo que lejos de suponer un beneficio implica una mayor carga económica sobre el sector. En efecto, al amparo de lo dispuesto en las directivas comunitarias en materia de IVA,[9] se declaran exentos de éste los servicios de "las apuestas, loterías y otros juegos de azar o de dinero, a reserva de las condiciones y límites determinados por cada Estado miembro", una exención que no puede justificarse en razones

9 Artículo 13.B).f) de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, 17 de mayo de 1977 y, en los momentos actuales, artículo 135.1.i) de la Directiva 2006/112/CE.

técnicas de tipo alguno, ya que en los momentos actuales existen mecanismos de control del juego —que, conviene no olvidarlo, es un sector regulado en casi todos sus aspectos— que permitirían aplicar el IVA sin problema alguno. De ese modo se singulariza el tratamiento de las prestaciones de servicios efectuadas por los operadores de juego, con la consecuencia de la pérdida del derecho a deducir las cuotas de IVA soportadas en la adquisición de los bienes y servicios necesarios para la realización de sus actividades, con lo que el tributo en cuestión pierde su neutralidad característica y se comporta como un gravamen sobre los operadores de juego. En efecto, la exención del juego es una excepción al principio de neutralidad fiscal imperante en el IVA, según el cual todas las actividades económicas deben recibir el mismo tratamiento (entre otras, sentencia del TJCE del 20 de junio de 1996, *Wellcome Trust,* C-155/94, párrafo 38); con absoluta independencia de que tras la Directiva 2006/112/CE, pueda entenderse que la exención en cuestión es potestativa para los Estados miembros, como venía entendiendo el TJCE o, por el contrario, haya de considerarse obligatoria, como parece indicar el tenor de su atículo 135.1.[10]

Con todo, lo más grave es que en muchos Estados la exención del juego en el IVA —que lejos de suponer un beneficio, supone mayores costes para los operadores— constituye la justificación idónea para el sometimiento de esta clase de servicios a impuestos especiales que, con las más variadas denominaciones, terminan siendo finalmente soportados por los operadores o permisionarios, esto es, por los empresarios del sector, imposibilitados para repercutirlos sobre los destinatarios o consumidores de sus servicios, por mucho que se diga que se trata de impuestos indirectos. Ese es el caso del Reino Unido y también de España, por no mencionar más que dos ejemplos en que las muchas diferencias entre los respectivos sistemas jurídicos se reconcilian en lo relativo a la fiscalidad del juego, que es objeto de una imposi-

10 Para esa discusión, con anterioridad a la citada Directiva 2006/112/CE vid. Almendral, V. y Zornoza Pérez, J., *op. cit*., pp. 236 y ss.

ción especial sobre los servicios de juego en que, además, cada clase de juego regulado (máquinas recreativas, bingos, casinos y, en los últimos tiempos, apuestas deportivas) es objeto de una tributación diferenciada. Y como ese gravamen diferenciado de las distintas clases de juego autorizadas se encuentra muy extendido, conviene señalar que resulta jurídicamente problemático, porque no se acierta a entender cuales sean las razones que puedan justificar dicha diferenciación desde la perspectiva de los principios constitucionales de capacidad económica o equidad, sin que tampoco se adivine otra justificación posible desde perspectivas extrafiscales.

En la delimitación de esa imposición especial sobre el juego, intervienen con frecuencia las entidades territoriales con competencias tributarias, como son las comunidades autónomas españolas, los Länder alemanes o los estados mexicanos, que contribuyen a la configuración de los gravámenes sobre el juego en términos que fragmentan el mercado interior, ya que la imposición sobre el juego varía en función del territorio en que se obtenga la autorización y se desarrolle la actividad correspondiente. Y aunque no haya nada que oponer al legítimo ejercicio de la autonomía por parte de dichos entes territoriales, no puede dejar de advertirse que ese modelo de distribución de competencias, válido para el juego presencial, se muestra por completo inservible cuando se trata del gravamen del juego remoto, en especial del desarrollado a través de Internet, que sólo puede ser de la competencia estatal, dada la imposibilidad práctica de su territorialización.

Por fin, en lo que se refiere a las características generales de la tributación sobre el juego, conviene insistir en una característica esencial de las imposiciones especiales a que estamos haciendo referencia, determinante a nuestro entender para su análisis crítico, cual es la de su incidencia en términos económicos sobre los operadores o permisionarios, esto es, sobre los empresarios que prestan los servicios de juego. Importa señalarlo, porque con mucha frecuencia los impuestos especiales sobre el juego, debido en buena medida a que se presentan como figuras sustitutivas

del IVA, en que los servicios de juego están exentos, tienden a calificarse como impuestos indirectos o sobre el consumo de tales servicios.

Sin embargo, más allá de que la repercusión sobre el consumidor de estos gravámenes sobre el juego no está legalmente prevista y podría resultar inconveniente en términos comerciales, por reducir el tiempo de entretenimiento que es posible disfrutar con una determinada cantidad de dinero, sin mejorar los márgenes, lo que importa es destacar que en términos económicos los tributos que nos ocupan recaen sobre los operadores, minorando sus márgenes de beneficio. Así lo ha proclamado con meridiana claridad el Tribunal Constitucional español, en relación con la mal llamada tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar, un impuesto estatal cedido a las comunidades autónomas que se ha presentado tradicionalmente como un impuesto indirecto, hasta el punto de que están exentos del IVA, según el artículo 20.1.19. de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, "las actividades que constituyan los hechos imponibles de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias o de la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar". Pues bien, pese a ello, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la vista de la regulación legal del tributo ha afirmado que siendo los sujetos pasivos del mismo los organizadores y las empresas cuyas actividades incluyan la celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar y el producto de la actividad de juego lo que constituye la base del tributo, nos encontramos ante "un impuesto que, al igual que sucede con el impuesto sobre sociedades, grava el rendimiento obtenido con el ejercicio de la explotación de dichas máquinas...".[11] No nos encontramos, pues, pese a las apariencias, ante un gravamen indirecto sobre el juego que incida sobre los jugadores, sino ante "un auténtico impuesto que grava los rendimientos obtenidos por actividades de empresarios privados de manera virtualmente idéntica a los impuestos que

11 Auto del Tribunal Constitucional 71/2008, del 26 de febrero.

gravan la adquisición de renta por actividades expresiva de capacidad económica".[12]

Y la argumentación del Tribunal Constitucional nos parece especialmente relevante por el interés que pueda tener para el análisis de figuras semejantes, como el Impuesto Especial sobre Producciones y Servicios (IESPS), que grava los juegos en México, en especial a la hora de examinar las razones que desde la perspectiva de los principios constitucionales tributarios pueden justificar tal sobreimposición de un concreto sector de la industria del entretenimiento. En efecto, determinar la verdadera naturaleza de una concreta figura tributaria —como es, en este caso el IESPS— resulta decisivo desde la perspectiva de su análisis constitucional y, en particular, a efectos de su enjuiciamiento desde la perspectiva de los principios de capacidad económica o proporcionalidad. En este sentido, es jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema que el principio de proporcionalidad tiene repercusiones diferentes en función de que el tributo sea directo o indirecto, pues como se dijo en la tesis jurisprudencial número 2/2009:[13]

> la capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato... Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.

12 STC 296/1994, del 10 de noviembre, FJ. 4, STC 204/2002, del 31 de octubre, FJ. 3 y ATC 71/2008, del 26 de febrero, FJ. 3.

13 Pleno, acción de inconstitucionalidad 29/2008, tesis aprobada el 26 de marzo de 2009.

Pues bien, si atendemos a la estructura jurídica del IESPS y analizamos con detalle su hecho generador, la base imponible y los sujetos pasivos del tributo, así como a la ausencia de cualquier previsión legal respecto a la repercusión de sus cuotas, habremos de concluir que, más allá de su calificación por el legislador, se trata de un impuesto directo que grava el beneficio obtenido por las actividades de juego que organizan los permisionarios, pues son éstos quienes actúan como contribuyentes y soportan en último término la carga tributaria, para cuya traslación a quienes participan en los juegos gravados no se prevé mecanismo legal alguno. No pretendemos desconocer que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha mantenido una interpretación distinta, cuando afirma en la tesis aislada 2a. XV/2009,[14] que la omisión legislativa de la posibilidad de repercusión es sólo "un aspecto operativo derivado de una posible deficiencia legislativa que no incide en su constitucionalidad"; sino sólo discutir que la repercusión sea jurídicamente posible ante tal deficiencia, porque no siéndolo ello resulta decisivo para considerar el tributo en cuestión como un impuesto directo, con las importantes consecuencias que de ello derivan para su análisis desde la perspectiva constitucional.

Y lo cierto es que si atendemos a la estructura del tributo, tal como resulta de su normativa reguladora, puede concluirse sin dificultades que el IESPS es un impuesto sobre las ganancias que derivan del juego, cuya base imponible está formada por el denominado "ingreso bruto de la apuesta", esto es, el valor total de las apuestas menos los premios pagados efectivamente a los jugadores y apostantes, con lo que esta figura presenta importantes similitudes con la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, vigente en España, lo que permite emplear en su análisis la jurisprudencia establecida respecto a la misma.

14 Amparo en revisión 1261/2008, Juega y Juega S. A. de C. V., del 25 de febrero de 2009.

III. La crítica al modelo de imposición especial sobre el juego

Sobre tales bases podemos proceder ya al análisis crítico de esta imposición especial sobre el juego que, para empezar, resulta imposible justificar desde la perspectiva de los principios constitucionales de justicia tributaria. En efecto, desde su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional español ha puesto de manifiesto la estrecha vinculacion entre los principios de justicia que rfleja el artículo 31.1 de la Constitución de 1978, al señalar que "la igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad".[15] Y precisamente por ello, la primera pregunta a plantear sería ¿qué capacidad económica especial demuestra la obtención de rentas o ganancias por parte de los operadores o permisionarios como consecuencia de los servicios de juego que prestan? Pues bien, si entendemos que la capacidad económica debe estar ínsita en el presupuesto del tributo,[16] operando como medida o proporción de la contribución para determinar la cuantía de los tributos,[17] en un impuesto que grava las ganancias o beneficios empresariales no parece que se muestre mayor o menor capacidad de pago según el sector de actividad en que se actúe. Y debe destacarse como merece que es ésta una cuestión que no se han planteado, hasta donde nos es sabido, ninguna de las Cortes constitucionales ante las que se han suscitado dudas respecto a la adecuación a los principios de justicia tributaria de la fiscalidad especial del juego, cuando lo cierto es que su valoración desde la perspectiva de los principios de capacidad económica e igualdad no puede ser favorable.

Siendo ello así, si el tratamiento especial del juego en materia tributaria no puede justificarse desde la perspectiva de la capacidad económica e igualdad, necesariamente habrá de con-

15 STC 27/1981, del 20 de julio, FJ. 4.

16 STC 126/1987.

17 STC 194/2000.

cluirse que nos encontramos ante tributos con fines extrafiscales que, como es sabido, si bien deben atender a las exigencias de la capacidad económica, pueden establecer diferenciaciones entre sujetos con similar capacidad de pago, atendiendo a los fines no fiscales que les sean propios. En este sentido, el empleo del sistema tributario con fines no fiscales, esto es, distintos de los puramente recaudatorio es generalmente admitido por la jurisprudencia constitucional, pues a pesar de que no se encuentre reconocido en los textos constitucionales de forma expresa,

> puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, artículos 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados... A ello no se opone tampoco el principio de capacidad económica establecido en el artículo 31.1 de la Constitución, pues el respeto a dicho principio no impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales.[18]

Admitida la posibilidad de tributos con fines no fiscales, interesa destacar que esta clase de figuras se caracterizan porque pretenden ordenar la conducta de los individuos[19] y, por ello, atienden más a las características de dicha conducta que al gravamen de la capacidad económica manifestada por quienes la protagonizan. De ese modo, los tributos con fines no fiscales se diferencian de los de carácter fiscal —como señala el ATC 417/2005, de 22 de noviembre— por la finalidad primordialmente recaudatoria de éstos, que se orientan primordialmente a la financiación del gasto público, lo que exige que su estructura se adecue a la capacidad económica o contributiva; mientras que aquéllos asu-

18 SSTC 37/1987, de 14 de abril, 194/2000.

19 Vogel, K., "Die Absichtung von Rechtsfolgen im Steuerrecht", *Steuer und Wirtschaft*, 1977, núm. 2, pp. 97 y 98.

men primordialmente fines de ordenación, incentivando o desincentivando conductas concretas de los ciudadanos. Precisamente por ello, la estructura de los tributos con fines no fiscales debe estar relacionada de forma directa con los fines a cuyo servicio se establecen, de modo que la cuantía de las obligaciones tributarias se encuentre también relacionada de algún modo con la conducta que el legislador pretende incentivar o desincentivar; hasta el punto de que, en sentido estricto, sólo nos encontraremos ante un tributo extrafiscal si la cuantía de la obligación correspondiente se modifica a medida que lo hace la conducta del sujeto sobre la que se pretende incidir.

En definitiva, un tributo no se legitima por sus fines extrafiscales más que si se articula de manera coherente al servicio de los objetivos que pretende alcanzar, como por cierto ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional español respecto a determinados tributos autonómicos de apariencia medioambiental pero que, a la vista de su estructura jurídica, no merecían dicha consideración.[20] Y si se analizan desde esta perspectiva los impuestos especiales sobre el juego el resultado no puede ser más desalentador, pues ni nos encontramos ante tributos que puedan justificarse por el gravamen de una capacidad económica especial ni, tampoco, ante figuras extrafiscales estructuradas para desincentivar de manera efectiva la práctica del juego debido a los riesgos y costes sociales que pretendidamente implica. En efecto, pese a que dicha finalidad extrafiscal se alegue de manera recurrente, como por cierto hace la exposición de motivos de la ley reguladora del IESPS,[21] lo cierto es que las figuras

20 SSTC 289/2000, del 30 de noviembre, FJ. 5 y 168/2004, del 6 de octubre, FJ. 10.

21 Cuando manifiesta que "la industria produce efectos nocivos a la sociedad que otras industrias no generan, como son: las pérdidas por la reducción de la productividad en el trabajo, reducción del ahorro y tratamiento de adicciones… es un hecho que la forma que ha venido operando la industria en México no proporciona a la sociedad los beneficios directos e indirectos que esta demanda ni compensan plenamente los costos que trae consigo dicha industria".

que consideramos difícilmente pueden justificarse por sus fines extrafiscales si se considera que:

1. Los tributos especiales sobre el juego se aplican, como regla, sólo a los juegos privados, pero no a las loterías y otros juegos o sorteos públicos, que incluso se favorecen o fomentan —incluso mediante el empleo de instrumentos fiscales— lo que resulta por completo incongruente dado que los riesgos morales asociados al juego son muy similares para ambas clases de juegos.
2. La diferenciación del gravamen aplicable a las distintas clases de juegos —máquinas recreativas, bingos, casinos, apuestas, etcétera— no parece atender a los mayores riesgos o costes sociales de cada uno de ellos, sino a factores completamente diversos que, además, rara vez se explicitan, lo que hace que esta diferenciación sea altamente cuestionable desde la perspectiva de la capacidad económica y la igualdad tributaria, como por cierto apunta la STC 200/1999, del 8 de noviembre (FJ. 3).
3. Los gravámenes extrafiscales han de ser objeto de análisis también desde la perspectiva de su proporcionalidad y adecuación al fin perseguido, en el sentido de que la carga tributaria que imponen sea la adecuada para modificar el comportamiento de los ciudadanos en el sentido pretendido. Y desde esta perspectiva conviene señalar que estos impuestos especiales producen efectos indeseados, al penalizar el juego legalmente autorizado frente al juego informal, que resulta mucho más nocivo desde todos los puntos de vista, pues no se somete a regulación alguna, está al alcance de los menores, resulta igualmente adictivo y presenta riesgos de fraude a los usuarios. De ahí que convenga destacar la conveniencia de adoptar medidas de control del juego, por ejemplo mediante el empleo de técnicas de monitorización en línea, hoy tecnológicamente posibles y no excesivamente costosas, que facilitarían la lucha contra el juego ilegal.

En definitiva, la estructura de los impuestos especiales sobre el juego no resulta coherente con su pretendido carácter extrafiscal, lo que hace particularmente dudosa su constitucionalidad, pues como ha señalado la jurisprudencia constitucional alemana, las diferenciaciones resultantes de los tributos extrafiscales sólo pueden justificarse cuando resultan necesarias para la consecución del fin extrafiscal declarado, de modo que si ese juicio de adecuación es —como creemos haber demostrado— negativo, nos encontraremos ante una discriminación no justificada[22] y, por ende, inconstitucional. Porque la desigualdad que implica el sometimiento a una imposición empresarial a un determinado sector de actividad, con independencia de la capacidad económica concreta que demuestre cada uno de los operadores, sólo se puede justificar por la atención a fines extrafiscales constitucionalmente merecedores de protección, de modo que al no estar orientada la estructura de las figuras que nos ocupan al cumplimiento de sus pretendidos fines extrafiscales terminan por generar auténticas discriminaciones carentes de una justificación adecuada.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Incluso si prescindimos de considerar la evidente sobreimposición que el sector del juego soporta como consecuencia de la vigencia de los impuestos especiales a que nos hemos referido, parece evidente que existen buenas razones para repensar la actual tributación del juego. Sobre todo si, a lo que llevamos dicho, se le añade el impacto del juego que se desarrolla por canales remotos y, en particular, por Internet, al que las administraciones tributarias —con honrosas excepciones— no han sabido enfrentarse de manera adecuada y que, por ello, se encuentra en la práctica desfiscalizado. Porque el sector del juego presencial, autorizado y regulado, no sólo padece pérdidas de ingresos por

22 Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, BVerfGE 93, 121, pp. 147 y ss.

la competencia que suponen esas nuevas modalidades de juego, sino que soporta mayores cargas fiscales, lo que le sitúa en una posición particularmente débil para competir frente a un tipo de juego cuyo crecimiento sigue siendo exponencial.

Por ello, creemos que existen razones de peso, jurídicas y de funcionamiento de los mercados, que aconsejan una nueva reflexión sobre el sistema de tributación del juego, a partir de su consideración como una actividad económica vinculada a la industria del entretenimiento y que debería quedar sujeta al sistema tributario general, incluido el IVA. Y ello, con absoluta independencia de que se puedan exigir tasas o derechos de aprovechamiento por la solicitud de autorizaciones o licencias, eso sí, para financiar los correspondientes servicios administrativos y con el límite de su coste. E incluso, con independencia de que para desincentivar el juego se puedan establecer impuestos especiales sobre el consumo de este tipo de servicios; impuestos que podrían configurarse sobre la base de los premios obtenidos por los jugadores que, de ese modo, verían realmente desincentivada su actividad. Todo ello, prestando naturalmente atención a la eclosión del juego remoto, al que parece necesario enfrentarse también desde la perspectiva fiscal, por ejemplo, mediante el establecimiento de un impuesto sobre la publicidad del juego, que por razones obvias es imprescindible en el caso del remoto y que contribuiría a equilibrar su posición respecto al juego presencial.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

DERECHO COMPARADO. NORMATIVIDAD (*COMPLIANCE*)

José Ramón Romero Rodríguez

I. Introducción

Si pretendemos comparar la actual legislación y reglamentación sobre juegos, sorteos y apuestas (en adelante, juego o juegos de azar) existentes en México con la de otros países del mundo, especialmente de Europa y América Latina, podemos llegar a la conclusión de que la antigua Ley vigente que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1947, bajo el nombre de Ley Federal de Juego y Sorteos, es una ley que contiene los mínimos exigibles a este tipo de normas bajo la tipología de las existentes en España o en varios países de Latinoamérica.

Bien es cierto que, posteriormente, las leyes de juegos han evolucionado en algunos de estos países pero, al igual que la Ley Federal vigente en México, muchas de estas normas contienen los elementos esenciales de la Ley mexicana: la prohibición general en todo el territorio de juegos de azar, salvo ciertas excepciones sometidas a reglamentación y permiso. Todas ellas también pretenden distinguir, con mayor o menor fortuna técnica, los juegos de azar en los que media precio y se obtiene un resultado merecedor de un premio, dependiendo el resultado, en todo o en parte, de la suerte o azar, de los otros juegos de puro entretenimiento, con o sin habilidad del jugador, sin apuesta destinada a obtener un premio que dependa exclusiva o parcialmente del azar.

También las leyes de otros países establecen los límites relevantes de los permisos y reglamentos, y en todos los casos las leyes determinan ciertos niveles de discrecionalidad técnica que en algún caso pueden amparar actuaciones arbitrarias de la autoridad en el otorgamiento de dichos permisos. En México es el Reglamento de la Ley Federal, que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de septiembre de 2004, la pieza regulatoria que viene a corregir en parte dicha discrecionalidad en la expedición de permisos, tanto en relación con la concreta dependencia otorgante, el contenido y alcance de los mismos, como en relación con las características de las personas que pueden obtenerlos bajo la forma y plazos establecidos. El Reglamento determina una mayor seguridad jurídica, si bien se trata de una pieza reglamentaria ciertamente compleja que, tal vez, pudiera aclarase y concretarse. Otra cosa diferente es la forma en que el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se ha venido aplicando por la autoridad encargada de ello, según se ha exigido su cumplimiento tanto por la autoridad como los particulares a los que va dirigida. Esto último ha dejado mucho que desear.

El Reglamento es constitucional puesto que el examen de constitucionalidad fue realizado, bajo ciertas perspectivas, a raíz de la controversia constitucional planteada por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia (decisión de la Corte del 22 de enero de 2007).

Existen así, por tanto, dos piezas reguladoras de juego operable bajo permiso por empresas particulares, pues otra cosa diferente son las loterías nacionales que siguen su propio régimen y las apuestas que gestiona Pronósticos Deportivos, Lotería Nacional y Pronósticos; como entes gestores del gobierno no son una excepción en comparación con España y otros países de Latinoamérica, pues presentan gran similitud con entes similares en España y a la de otros países latinoamericanos, ya que contienen la cuota de juego gestionado por el gobierno y que tiene su origen en los monopolios establecidos durante décadas desde las prohibiciones generales del juego de los años 30 y 40, a raíz de los efectos negativos percibidos por la proliferación de las

máquinas tragamonedas y su conexión real, así como la fabulada por la abundante literatura y la filmografía del crimen organizado y los gangsters.

Es cierto que la Ley requeriría una reforma relevante de cara a su modernización y contemplación de nuevos procedimientos de control, planificación y gestión de los juegos y apuestas cuya operación es permitida a particulares pero, quizás, debiera considerarse si los proyectos sucesivos que se han visto en las diferentes comisiones de la Cámara de Diputados en las anteriores legislaturas, acaso no sea una Ley excesivamente reglamentarista y, por ello, de difícil cumplimiento en lo general.

La práctica demuestra que los preceptos reservados a la Ley deben ser muy claros y limitados a la decisión soberana sobre las políticas del juego en la Federación; políticas que cuando una ley es demasiado reglamentarista se corre el riesgo de que se vuelva ineficaz al tener demasiados aspectos difícilmente modificables por el siempre complejo trámite parlamentario, con lo que se priva al Ejecutivo y al Legislativo de la capacidad de reacción ante nuevos fenómenos o nuevas necesidades del juego.

No es el objeto de esta ponencia determinar cómo deba ser la ley de juegos mexicana, además de que ello se aleja mucho de mis posibilidades en cuanto ni siquiera soy ciudadano mexicano; lo único que puedo aportar es una cierta perspectiva desde el derecho comparado.

Es obvio que la ley no debiera ser reglamentarista, sino más bien corta y contener lo necesario y no más de lo necesario; es decir, los juegos que están permitidos, los prohibidos y las condiciones reglamentarias y de licencia bajo los que se pueden desarrollar, con los requisitos tanto del material de juegos que se emplea como de los locales y de las empresas, la publicidad, la protección de los menores e incapaces... Le corresponde a la ley la definición de las grandes políticas de juego, la planificación de la actividad (los grandes límites) de manera que el juego no se extienda más allá de lo razonable, la definición del nivel impositivo que se aplicará a dicho juego, hoy día manejada a través

de la Ley del Impuesto Especial al Producto y a los Servicios (IEPS) y las sanciones aplicables dentro de los rangos que puedan ser posteriormente definidos con mayor precisión por los reglamentos.

Corresponderá al reglamento el detalle de las grandes líneas que trace la ley y deberá naturalmente apegarse a los límites de la misma.

Volviendo a la comparación del sistema normativo vigente en México, se me ha encargado por la organización del Seminario que pusiera de manifiesto lo que a mi juicio se echa de menos y de más en la actual regulación.

II. Aspectos importantes a mejorar en la regulación del juego de México

1. *Cumplimiento de las normas vigentes y exigencia de su cumplimiento*

Sabido es que, por muy buena que sea la Ley y por muy minuciosos que sean los reglamentos, si éstos no se aplican o no se cumplen, de poco sirve la calidad de los textos normativos. Actualmente el pleno cumplimiento de la Ley y del Reglamento constituye un problema importante con una autoridad reguladora muy limitada en México.

2. *La mejora y el sentido de clarificación y de definición precisa de las competencias de la autoridad reguladora*

El modelo habitual de ente regulador en la mayoría de los países se basa en una comisión de juegos como órgano máximo de determinación de las políticas públicas de juegos bajo las leyes y reglamentos en la que participan diversos órganos interesados en el juego, de una manera o de otra, como pueden ser en México la Secretaría de Gobernación, las autoridades de Economía, de Comercio, de Hacienda y con la intervención de las representa-

ciones correspondientes de las empresas permisionarias y operadoras que aportan su perspectiva al mejor desarrollo de los juegos. Sería interesante desarrollar una comisión de juegos como órgano máximo de regulación y control del juego, encargado de la expedición de las licencias y en general del desarrollo de las políticas de juegos y de la consecuente propuesta y aplicación de la normativa.

Naturalmente, esa comisión debe contar con unos funcionarios públicos que apliquen la normativa vigente en cada momento en materia de permisos, certificación de materiales de juegos y de control e inspección.

3. *La certificación u homologación de los materiales empleados para los juegos y sorteos*

Aunque se han dado grandes pasos por la entidad mexicana denominada NYCE sobre normatividad de las terminales de sorteos y apuestas, no existe una coordinación con la Secretaría de Gobernación, que es el órgano encargado de aplicar la Ley y el Reglamento. Se corre el riesgo en México de que las modernas terminales de sorteos y sofisticados sistemas centrales no sean debidamente registrados y controlados por la autoridad, constituyendo un riesgo relevante de que dichas terminales no se apeguen a las limitaciones derivadas de la normatividad y los permisos, por lo que puedan ser objeto de mal uso, manipulación o simplemente se extiendan por locales no autorizados para contenerlas, al generarse confusión con otros aparatos denominados en México máquinas de destreza y habilidad, y que requirieron todo un litigio ante el órgano arbitral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)[1] para que el órgano arbitral determinase, con toda claridad, que las denominadas máquinas de "habilidad y destreza" no eran otra cosa que un fraude

[1] Véase este interesante caso en *http//www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/importa/sol_contro/consultoria/Casos_Mexico/Thunderbird/Thunderbird.htm*

de ley, ya que bajo la denominación de "máquinas de habilidad y destreza" se camuflaban en realidad máquinas tragamonedas de casino al estilo Las Vegas.

Casos como el anterior, en los que el material de juegos de azar se denomina o disfraza de cualquier cosa para defraudar a los usuarios y a Hacienda, al eludir impuestos y permisos, se hubieran evitado y se evitarían en el futuro si existiera una regulación técnica de los materiales y máquinas de sorteos y apuestas y un órgano certificante y homologador que distinguiera con precisión las diferentes clases de máquinas de juego desde las de apuesta y premio que dependa en todo o en parte del azar, hasta las de puro entretenimiento o recreo.

El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos efectúa las distinciones de una manera claramente mejorable pero lo peor es que falta el órgano técnico especializado que clasifique con precisión dichas máquinas o terminales y los restantes materiales que se emplean habitualmente en los juegos a fin de velar por su calidad, integridad y adecuación a los juegos de que se trate. Es penoso que no exista una conexión entre la autoridad (Segob) y entidades como NYCE y similares.

4. *Es imprescindible una planificación del juego y un* "numerus clausus" *de locales y permisos que limite su extensión incontrolable*

La siguiente cuestión que es muy necesaria en México es la planificación. Es un hecho irrefutable que en México, en los últimos cuatro años, se ha producido un gran crecimiento del juego; en los medios de comunicación se habla de "casinos" para calificar a las salas de sorteos y libros foráneos (*books* de apuestas).

A las licencias para abrir este tipo de locales existentes antes de la aprobación del Reglamento de la Ley Federal se unieron permisos o "promesas escritas de permisos" (dadas sus características) para posibilitar la apertura de un número mayor al anterior de locales de este tipo... Y se hizo sin ninguna planificación

en función de la demanda previsible y considerando los límites políticos a su extensión excesiva. Sólo el escándalo ocasionado en medios de comunicación y en el Congreso de la República han venido impidiendo la expedición de más permisos... salvo los "resucitados". En efecto, en la página electrónica de la Dirección de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación[2] van apareciendo licencias o permisos para la apertura de salas de sorteos de números y apuestas desconocidos hasta ese momento. Es importante señalar que la Segob debiera deslindar y aclarar qué permisos han sido otorgados de acuerdo con las prescripciones de la Ley Federal y de su Reglamento y cuáles otros lo han sido en un proceso irregular como reiteradamente se ha acusado desde la Cámara de Diputados y desde diferentes foros públicos y privados. Quizás la autoridad debiera valorar su responsabilidad de iniciar procedimientos administrativos de revisión o revocación sin mucha más demora.

Por otra parte, existen en la actualidad permisos que no están reconocidos en la página electrónica que mantiene la Secretaría de Gobernación y que, sin embargo, se encuentran operativos, algunos de ellos bajo un amparo judicial de alcance limitado mal entendido en su planteamiento, poco argumentado ante el juez desde la autoridad en algunos casos y con un alcance poco analizado que hace creer que permite cualquier desmán.

No hay en México un criterio legal o reglamentario de planificación en función de número de habitantes, renta, características del territorio ni una clara conexión con la recaudación de impuestos, señaladamente con el Impuesto Especial al Producto y los Servicios (IEPS) o la contribución a la Secretaría de Gobernación o los impuestos de los municipios y entidades.

La planificación es esencial dado que el juego es una actividad cuya proliferación excesiva no es adecuada para la sociedad, por ello no parece razonable que exista una oferta de juego más allá de un límite por un determinado número de habitantes que potencialmente constituya la demanda. Existiendo una regula-

2 Véase *http://juegosysorteos.gob.mx.*

ción nada corta, unos permisos que no se otorgan a toda persona, un impuesto significativo especial sobre los juegos (IEPS al 20% de los ingresos actualmente y se habla de subida en el futuro) a lo que hay que añadir algunas otras contribuciones de carácter local, es obvio que no estamos ante una actividad incardinable en el ámbito de la libre competencia ya que, de ser así, esa actividad no estaría tan intensamente regulada, ni sujeta a permiso y tributaría sólo por los impuestos exclusivamente sobre el beneficio, tales como el Impuesto Sobre la Renta.

5. *Otro punto importante es el control especializado sobre el lugar o medio en que se desarrollen los juegos*

En México sigue habiendo mucho juego ilegal como corresponde a un país que lo ha tenido prohibido largo tiempo y apenas empieza a regular con escasos controles prácticos y algunas dudas de los reguladores.

El juego se sitúa muy frecuentemente fuera de locales en los que el control de acceso a menores de edad, o incapaces, no es posible, así ocurre con decenas de miles de máquinas tragamonedas situadas en tabernas, tiendas y mercados sin permisos, sin pagar impuestos, sin controles de calidad, al alcance de niños, sin que se desarrolle monitorización alguna de ingresos por parte de la autoridad, en concreto de la autoridad fiscal.

Es importante generar cuerpos de inspección muy especializada que utilicen las herramientas más modernas, básicamente hoy los grandes sistemas o redes de computación que permiten monitorear cada terminal de juego esté donde esté, y deben ser formados en el control muy especializado de la actividad.

México no debe consentir que quienes tienen permisos y sistemas centrales de monitoreo de máquinas y terminales de juego y controles de trasparencia en sus negocios y pagan su IEPS, puedan resultar de peor condición que quienes no tienen permisos o no pagan… el juego ilegal arrollará al legal y esto sería algo peligroso para el orden público y social.

Si la autoridad persigue a quien no tiene permiso y/o no paga y, gracias a ello, quienes sí lo hacen no sufren esa competencia agresiva y desleal, desplazarán el juego ilegal porque no será rentable… Mientras lo sea, se puede convertir en un sector de la economía muy negativo como después veremos al hablar de blanqueo y crimen organizado. La autoridad, especialmente Hacienda, debiera cuidar y proteger a sus recaudadores, las empresas permisionarias que pagan IEPS, frente a una extensión incontrolada del juego por terceros que eluden los impuestos con grandes riesgos además para la integridad de los jugadores o de la limpieza del juego a desarrollar.

Es esencial para evitar el fraude, el blanqueo de capitales, etcétera, que las máquinas terminales cuando se desarrollen juegos de azar, sorteos de números o apuestas, estén conectadas a un sistema central monitoreable por Hacienda y Segob.

Otro punto importante es la regulación de acceso a los menores y a los jugadores problemáticos a las salas de juego; este control sólo es posible si el juego se instala en locales especializados y no se extiende indiscriminadamente a cualquier local.

6. *La incorporación a los controles de juego de criterios de reputación, cumplimiento y normatividad*

El último punto que se me pide que enuncie es muy relevante, especialmente teniendo en cuenta la delicada situación que en estos tiempos vive la Federación con problemas de orden público y fuerte presencia de crimen organizado en algunas áreas y zonas económicas, lo cual constituye el centro de esta ponencia; se trata del concepto de cumplimiento (*compliance*) en materia de juego.

En México se llama tradicionalmente normatividad, pero ¿en qué consiste la exigencia de cumplimiento, normatividad o *compliance*? El juego es una actividad cuyo desarrollo no es libre sino que está sujeto a regulaciones y licencias muy restringidas (permisos) que en el mundo anglosajón se denominan "licencias

privilegiadas", en tanto que facultan a alguna persona o entidad a desarrollar la actividad que se prohíbe a quienes no tienen esa licencia.

Es muy importante que, teniendo el juego una reputación histórica que lo une a ciertas actividades criminales o perniciosas para la sociedad, se establezcan procesos que permitan prevenir los factores de riesgo de reputación social propios del juego, tanto en el interior de las empresas permisionarias, operadores, proveedores y prestadores de servicios, como en las relaciones de éstos con los reguladores (la autoridad) y en la propia legislación.

Los factores de riesgo a que más adelante me refiero existen, sin duda, en otros sectores, pero debido al privilegio que supone obtener y mantener esas licencias (permisos), los permisionarios deben someterse a mecanismos de control que determinan que los riesgos sean intensamente prevenidos hasta más allá de lo exigible en términos de probar la inocencia o culpabilidad de los actores en esta industria.

Entre los factores de riesgo más destacables figuran:

— Las posibles conexiones de las empresas o de los accionistas o principales directores con el crimen.
— El fraude a los jugadores y la protección a menores e incapaces.
— El fraude específico de carácter fiscal.
— Mayores riesgos internos derivados del manejo de dinero, en este caso muy similares a los que se producen en los bancos.

En no menos de 50 países y jurisdicciones de países, las legislaciones van evolucionando hacia el modelo establecido hace algunas décadas en Nevada, lugar de referencia del juego moderno de casinos, del juego intenso. En Nevada se creó la Comisión de Control compuesta por personas de buena reputación personal

y profesional muy especializadas en esta materia, generalmente sus miembros proceden del FBI, de las legislaturas, etcétera. Dada la mala imagen y reputación que el juego tenía en Estados Unidos durante la prohibición, en la época de la "Ley Seca", y que fomentó el juego ilegal, el negocio fabuloso del crimen organizado, gangsters en Chicago, Al Capone, etcétera, la Comisión de Control desarrolló y desarrolla hoy en día un intenso trabajo elaborando normas y tomando decisiones que constituyen su propio repertorio de "jurisprudencia" e impiden la entrada o el mantenimiento en la industria del juego, bajo la pena de pérdida de licencia, a personas o compañías que no son bienvenidas para mantener la buena reputación.

Sin duda es el fenómeno de la entrada en el negocio del juego de los bancos y fondos de inversión y grandes financieros particulares, o que determina la obligación de la industria de "limpiarse", de desarrolllarse con una transparencia muy superior a la de cualquier otro sector empresarial, incluidos los bancos.

Posteriormente, diferentes jurisdicciones, como más recientemente el Reino Unido en Europa, van incorporando los mismos criterios.

Básicamente se trata de que nadie con antecedentes penales relevantes; nadie acusado de relaciones próximas al crimen u otros delitos, pueda formar parte de los órganos de dirección o de los puestos relevantes de las empresas de juego ni percibir rendimiento alguno por vía de dividendos o beneficios de la compañía a la que se vinculen. Las comisiones de control (y la propia industria) son despiadadas, persiguen no solamente los hechos probados, sino incluso la simple sospecha o la acusación pública no aclarada por el acusado. Es decir, frente a la presunción de inocencia que rige los ordenamientos criminales (todo el mundo es inocente mientras no se pruebe lo contrario), en el caso del cumplimiento en juego la mala reputación, la difusión pública de acusaciones, el mero inicio de causas criminales o de otra índole, obligan al sujeto a probar su inocencia. Quien recibe las acusaciones o es objeto de ciertos procesos judiciales o meramente

incumple obligaciones empresariales puede ser declarado "no apto" para desenvolverse en el juego sin necesidad de esperar a una decisión judicial favorable, la cual obviamente ayudaría pero que, por sí sola, no resuelve el problema de reputación.

Por otra parte, las empresas permisionarias en estas jurisdicciones deben acreditar que:

— Tienen órgano de control interno.
— Previenen cualquier incumplimiento normativo.
— Previenen cualquier fraude al gobierno.
— Previenen a los clientes.
— Previenen cualquier actividad o riesgo de conexión con el crimen, básicamente el blanqueo de capitales.

Ciertamente no es atractivo blanquear dinero en una actividad que pague un impuesto especial, como ocurre en México, del 20% además del Impuesto Sobre la Renta; sería un blanqueo caro frente a otros negocios pero, también es cierto, que si ese impuesto no se paga, si no hay un control por parte de Hacienda, el juego es una actividad en la que el blanqueo es posible e incluso más probable que en otras actividades económicas.

Otro aspecto relevante del *compliance*, cumplimiento o normatividad que deben desarrollar los permisionarios, empresas mexicanas, es que aunque en México no se exijan en su integridad los mismos requisitos de cumplimiento que se exigen en otros países, ello no los excluye de afrontar el problema de *compliance*, pues deberán acreditar ante las empresas con las que se relacionan y que poseen licencias en terceros países sujetos a *compliance* intenso que cumplen los requisitos estándar exigidos en otras jurisdicciones como la buena calidad de sus permisos (que incluye el haber sido obtenido de acuerdo con la legalidad) y la buena calidad de sus propietarios y dirigentes en lo reputacional.

Si estas dos situaciones no se dan, entonces algunos de los proveedores podrían (estarían obligados) a decidir que no desarrollan o cesan sus relaciones de negocios con aquellas empresas que no puedan considerarse "suitables", es decir "aptas" bajo el prisma de otros reguladores distintos del mexicano, para tener negocios con empresas que posean licencia en esas jurisdicciones que así lo exigen, singularmente en Nevada, Nueva Jersey, Australia, Reino Unido, etcétera. Ello es así porque, en caso de iniciar o mantener negocios con "no aptos", los licenciatarios de estas jurisdicciones podrían poner en riesgo sus licencias.

Del mismo modo, los permisionarios mexicanos pueden exigir a los licenciatarios de estas jurisdicciones no desarrollar actividades en México que pudieran considerarse, o bien contrarias al ordenamiento mexicano, bien carentes de permiso o con personas "no aptas" de acuerdo con su jurisdicciones de origen. Esto es especialmente útil para combatir la aparición de máquinas o terminales o materiales de juego en locales carentes de permiso o que no tengan las características permitidas por el Reglamento, el permiso o por las leyes de México y que estén sin embargo fabricados o comercializados por proveedores que posean licencias en esas jurisdicciones extranjeras. Sin ninguna duda, tales hechos pueden ser puestos en conocimiento de sus jurisdicciones de origen o de las propias compañías a fin de que tomen las medidas correspondientes.

El sistema y los procedimientos de cumplimiento, aunque un tanto "histéricos" en ciertos aspectos, constituyen una buena herramienta para proteger la legalidad y la buena reputación de la industria a la que no podrían acercarse de otra manera los inversores institucionales, como lo han hecho en las últimas décadas en numerosos lugares del mundo; es conocido que muchas de las empresas de juego están listadas en bolsas de valores de diferentes lugares como Nueva York, Londres, Frankfurt, Milán, Madrid, etcétera.

III. Las empresas permisionarias y operadoras y su relación con el cumplimiento

Las empresas deben velar por el cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos, ya sean los propios de los juegos o los generales, deben velar por una conducta ética que prime la honestidad y la integridad en todas sus actividades, tanto interiores como externas en relación con los funcionarios públicos y reguladores, con los clientes y con otras empresas o personas. Deben velar por la máxima transparencia en sus giros o actividades; tarea que compete tanto a los accionistas relevantes y directores como hasta el último empleado; cada uno en su nivel deben cuidar especialmente las asociaciones y relaciones de negocio con infractores o gentes de dudosa reputación que no sean capaces de aclarar las situaciones que provocan esa dudosa reputación, deben evitar cualquier fraude a los clientes o a Hacienda, deben prevenir el blanqueo, deben cumplir fielmente sus compromisos mercantiles, etcétera.

Son herramientas necesarias para la calidad de la empresa desde el punto de vista de la normatividad:

— Los códigos de gobierno (*governance*) junto con los de conducta interna y el plan de cumplimiento adecuados a esta industria.
— Los comités de cumplimiento formados por personas de probada honestidad, de trayectoria pública reconocida e intachable que revisan las actuaciones externas e internas sensibles en cada momento y colaboran con la dirección de la compañía en que estas actividades se desenvuelvan y se lleven a cabo con la máxima puntualidad y eficiencia.
— Los funcionarios oficiales de cumplimiento que siguen el día a día de todas las relaciones de la compañía comprueban la existencia de intereses o acciones poco éticas, llevan un buen registro de todas las operaciones y de las investigaciones que se hubieran podido conducir en algunos casos.

— El intercambio de información permanente con los reguladores de control de transacciones y cambios, Hacienda, Gobernación.
— La exclusión de personas y empresas inadecuadas del interior y del exterior de las relaciones de las empresas permisionarias y el establecimiento de controles para ello. Entre los controles más relevantes están los internos que determinan que los accionistas, directores y empleados sean siempre personas adecuadas sin conflictos de intereses pero con una reputación adecuada. Esto es especialmente importante en los directores, ejecutivos y empleados clave.
— El control del material de juego, especialmente de las máquinas y su correcto cumplimiento de los límites de las regulaciones.
— La supervisión de la contratación de los permisionarios con terceros para todo tipo de suministros o relaciones propias de la actividad de juego o conectadas con ella, las transacciones de más de 2’000,000 de pesos.
— El control de la honestidad y la reputación de los proveedores de bienes y servicios.
— La auditoría de cuentas por entidad de máximo prestigio.
— La prevención de blanqueo de capitales respecto a las normas internacionales y nacionales existentes.
— El control de las financiaciones.
— El control de los socios y *joint ventures*.
— Las relaciones con consultores, agentes y asesores independientes.
— El seguimiento a cualquier acto, acusación, alegación, demanda, apertura de juicios, etcétera, contra la empresa o sus miembros que deben ser inmediatamente afrontadas.

Esas son básicamente las funciones de cumplimiento, normatividad (*compliance*) que deben afrontar los permisionarios y la autoridad a fin de conseguir que México tenga una industria de

juego limpia, homologable como la de cualquier otro país que pueda recibir inversiones similares a las que ya algunos grupos de permisionarios cotizados en mercados tienen en este momento y, en suma, generen empleo y riqueza limpia, transparente y saludable.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

EL LAVADO DE DINERO Y SU VINCULACIÓN CON ACTIVIDADES DE APUESTAS Y JUEGOS DE AZAR EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Jorge L. Romo

Para hablar de este tema, necesariamente debemos partir de una afirmación. Nuestra hipótesis es la siguiente: existe una inadecuada vinculación entre: 1) el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; 2) el artículo 400 bis del Código Penal Federal, y 3) la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para una eficiente prevención y persecución de estos delitos.

I. Antecedentes

1. *Operaciones con recursos de procedencia ilícita*

De acuerdo con el Código Penal Federal, las operaciones con recursos de procedencia ilícita son aquellas en las que alguien, que por sí o por interpósita persona, adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro de territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita. Además, dicha operación deberá tener alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

La legislación que tipifica las operaciones con recursos de procedencia ilícita es de muy reciente creación y tiene su origen en los Estados Unidos de América.

El primer antecedente es la Ley del Secreto Bancario (The Bank Secrecy Act) de 1970, que impuso a las instituciones financieras obligaciones de mantener constancia de determinadas operaciones y de reportarlas a las autoridades. Este sistema de reportes de transacciones financieras establecido en la Ley del Secreto Bancario de 1970, resultó un instrumento eficaz, por sí solo, para luchar contra el lavado de dinero. Esta Ley únicamente estableció la obligación de reportar. Así, los posibles lavadores de dinero lo podían seguir haciendo sin que esto les generara consecuencia alguna. Entonces, el Congreso estadounidense dictó la Ley de Control de Lavado de Dinero de 1986, que tipificó el delito de lavado de dinero, sancionándolo con pena de prisión hasta por 20 años. Esta Ley creó un delito federal y autorizó la confiscación de ganancias obtenidas por los lavadores y proporcionó a las autoridades federales herramientas adicionales para investigar el lavado de dinero. Así, esta Ley es el acta de nacimiento del delito de lavado de dinero.

La internacionalización de este delito ha sido rápida. Así, la comunidad internacional ha reaccionado con eficacia, por lo menos en cuanto hace a la regulación legal. De hecho, los principales convenios internacionales surgieron entre 1988 y 1990.

Algunos de los principales instrumentos internacionales que rigen la materia son los siguientes:

1. Declaración de Principios del Comité de Reglas y Prácticas de Control de Operaciones Bancarias sobre Prevención de la Utilización del Sistema para el Blanqueo de Fondos de Origen Criminal, del 12 de diciembre de 1988 (Declaración de Basilea).
2. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, del 20 de diciembre de 1988 (Convención de Viena).

3. Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del 15 de diciembre de 2000 (Convención de Palermo).

De la tipificación internacional, el delito pasó al ámbito mexicano con la creación, en 1990 del artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación que, en términos generales, sancionaba con penas de 3 a 9 años de prisión a quien, a sabiendas de que una suma de dinero o bienes de cualquier naturaleza provienen o representan el producto de alguna actividad ilícita, realice una operación financiera, compra, venta, garantía, depósito, transferencia, cambio de moneda o, en general, cualquier enajenación o adquisición que tenga por objeto del dinero o los bienes antes citados, con el propósito de evadir, de cualquier manera, el pago de créditos fiscales, ocultar o disfrazar el origen, naturaleza, propiedad, destino o localización del dinero o de los bienes de que se trate, alentar alguna actividad ilícita; transporte, transmita o transfiera la suma de dinero o bienes mencionados, desde algún lugar a otro del país, desde México al extranjero o del extranjero a México.

En mayo de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* lo siguiente:

> Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República, en materia de fuero federal, del Código Fiscal de la Federación, y del Código Federal de Procedimientos Penales.

En esa fecha, fue derogado el artículo 115 bis y, en sustitución, entró en vigor al día siguiente el artículo 400 bis de Código Penal Federal, es decir, el delito dejó de ser considerado un ilícito eminentemente fiscal y pasó a formar parte de nuestro Código Penal Federal. El artículo 400 bis del Código Penal Federal, señala lo siguiente:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integran el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otros para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que corresponden conforme a la legislación financiera vigente. La pena prevista en el primer párrafo será aumentada en una mitad, cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos.

En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual a la pena de prisión impuesta.

En caso de conductas previstas en este artículo en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando dicha Secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de delitos referidos en el párrafo anterior, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y, en su caso, denunciar hechos que probablemente puedan constituir dicho ilícito. Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente o representan las ganancias derivadas de la comisión de un delito y no puede acreditarse su legítima procedencia.

Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradores de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.

2. *Delincuencia organizada*

Por otro lado, el delito de la delincuencia organizada se encuentra regulado por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de fecha 7 de noviembre de 1996 en donde, en su artículo 2o., señala que cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos delitos señalados en este mismo artículo, serán sancionados, por ese sólo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.

En las recientes reformas constitucionales en materia de impartición de justicia, encontramos 14 impactos en relación con esta materia.

1. En relación con el arraigo, se menciona, en el artículo 16 párrafo 7o. de nuestra Constitución que, la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público, podrá decretar el arraigo de una persona, sin que pueda exceder de 40 días, siempre y cuando sea necesario para:

   a) el éxito de la investigación;

   b) la protección de personas o bienes jurídicos, o

   c) cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

   Este plazo podrá prorrogarse, pero la duración total del arraigo no podrá exceder los 80 días.

2. En relación con la definición de delincuencia organizada, contenida en el artículo 16 párrafo 9 de nuestra Constitución, por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia, es decir, se suprime el concepto de *acuerden organizarse*, para quedar sólo el organizarse, como una situación de hecho.
3. La retención ante Ministerio Público, contenida en el artículo 16 párrafo 9 de nuestra Constitución dice que, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse tratándose de delincuencia organizada.
4. Lo relacionado a la compurgación de penas, contemplada en el artículo 18 párrafo 8o. de nuestra Constitución, indica que los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada.
5. Lo referente a los centros especiales contenido en el artículo 18 párrafo 9 de nuestra carta magna, se plantea que, para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinen centros especiales, además de imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos.
6. Lo que concierne a la restricción de comunicaciones, contemplado en el artículo 18 párrafo 9, indica que las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor.
7. Lo que se refiere a la prisión preventiva, contenida en el artículo 19 párrafo 2, de nuestra Constitución, dice que en los casos de delincuencia organizada el juez ordenará la prisión preventiva, de manera oficiosa.

8. La prescripción, contenida en el artículo 19 párrafo 6 de nuestra carta magna, indica que se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal si, con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso, ocurren cualquiera de las siguientes hipótesis:

   a) evade la acción de la justicia, o

   b) es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero.

9. En el caso de la reserva de nombre y datos, contemplada en el artículo 20 apartado B, fracción III, párrafo 1, de nuestra Constitución, señala que, el imputado tiene derecho a que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.
10. Referente a los beneficios en la prestación de ayuda, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción III párrafo 2, de nuestra carta magna, dice que la ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.
11. Por otro lado, las actuaciones en la fase de investigación, contempladas en el artículo 20, apartado B, fracción V, párrafo 2, de nuestra Constitución, establece que las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando:

    a) no puedan ser reproducidas en juicio, o

    b) exista riesgo para testigos o víctimas.

    Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.
12. Lo concerniente al resguardo de identidad, contenido en el artículo 20, apartado C, fracción V, contempla uno de

los derechos de la víctima: al resguardo de su identidad y otros datos personales cuando se trate de delincuencia organizada.

13. La extinción de dominio está contemplada en el artículo 22, fracción II párrafo 2, señalando que procederá en los casos de:
    a) delincuencia organizada,
    b) delitos contra la salud,
    c) secuestro,
    d) robo de vehículos, y
    e) trata de personas.

    Lo anterior respecto de los bienes siguientes:
    — aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
    — aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
    — aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
    — aquellos que estén intitulados a nombre de terceros pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.
14. La facultad del Congreso está contemplada en el artículo 73, fracción XXI, y dice que establecerá los delitos y faltas contra la Federación y fijará los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Estas reformas tendrán que ser incorporadas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, o cabrá la posibilidad de crear una nueva ley.

3. *Juegos con apuestas y sorteos*

Por último, mencionaremos que, tratándose de juegos con apuestas y sorteos, existe una ley que data de 1947, vigente hasta nuestros días y un Reglamento que la rige desde 2004, bajo la siguiente cronología:

— En 1938, se prohíben los casinos en México.
— En 1947, se publica la Ley de Juegos y Sorteos vigente hasta nuestros días.
— En 1994, el entonces diputado Rodolfo Elizondo, actual titular de la Secretaría de Turismo, abrió el tema de casinos para modernizar la ley de juegos.
— En1995, se realiza el primer foro en Huatulco, Oaxaca.
— En 1999, se publica el *National Gambling Impact Study Comission* de Estados Unidos.
— En 2002, se presentan dos iniciativas, una con casinos y otra sin casinos, que continúan vivas en la Cámara de Diputados.
— En 2004, en abril, se presenta la iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, donde se incluyen casinos una vez más.
— El 17 de septiembre se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, con base en la ley del 47 y que no incluye casinos.

II. Justificación

Por otro lado, es importante señalar tres cosas:

Primero: sólo el 30% del mercado es legal, lo que genera una competencia desleal en la industria del juego.

Segundo: no existe seguridad jurídica para un desempeño eficaz de los permisionarios.

Tercero: en México se lavan aproximadamente 25 mil millones de dólares al año.

El artículo 29 fracción IV del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en la que se señalan las obligaciones de los permisionarios dice a la letra:

> IV. Denunciar las autoridades competentes y notificar a la Secretaría cualquier conducta o práctica de los usuarios que pueda considerarse probablemente constitutiva de delitos relacionados con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Por otro lado, el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada define quiénes pueden ser miembros de la delincuencia organizada, señalando un catálogo de delitos vinculados a aquel ilícito. Éstos son los siguientes:

— Terrorismo.
— Terrorismo internacional.
— Delitos contra la salud.
— Falsificación o alteración de moneda.
— Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal.
— Acopio y tráfico de armas, contenidos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
— Tráfico de indocumentados, previsto en la Ley General de Población.
— Tráfico de órganos, previsto en la Ley General de Salud.
— Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.

— Pornografía de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
— Turismo sexual en contra de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
— Lenocinio de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
— Asalto.
— Secuestro.
— Tráfico de menores o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.
— Robo de vehículos, todos ellos previstos en el Código Penal Federal o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal.
— Trata de personas, previsto en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

1. La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 2o., no hace mención de los delitos de delincuencia organizada que pudieran surgir en relación con los juegos con apuestas y sorteos. Sin embargo, el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en su artículo 29 fracción IV señala como una de las obligaciones para los permisionarios, denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta o práctica de los usuarios que pueda relacionarse con la delincuencia organizada.

2. Sólo se prevén las prácticas o conductas de los usuarios relacionados con los delitos de delincuencia organizada y lavado de dinero, sin tomar en cuenta que también pudieran ser responsables los permisionarios.

III. Interrogantes

1. ¿El actual Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos resulta idóneo para adecuar a la realidad del marco normativo?
2. ¿Existe una regulación clara en materia de casinos?
3. ¿Es necesaria la actualización de las disposiciones normativas, mediante la expedición de una nueva legislación en materia de juegos con apuestas y sorteos?
4. Con base en las recientes reformas constitucionales, ¿es necesario adecuar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada?
5. Con base en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y la Legalidad, ¿es suficiente la actual legislación de la materia para abatir el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita en juegos con apuesta y sorteos, y así integrarla a una estrategia nacional contra el lavado de dinero?
6. En relación con los permisionarios, ¿existe responsabilidad jurídico-penal con respecto al lavado de dinero?
7. ¿Es necesaria la creación de un documento que fije, claramente, los lineamientos a seguir sobre prevención y detección de lavado de dinero?
8. ¿Sería necesaria la creación de un "Manual tipo para permisionarios", así como lo existe en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita?

IV. El Grupo de Acción Financiera Internacional

Antes de terminar, quisiéramos comentar que, para confirmar la hipótesis que comentábamos al principio, en marzo de 2009 el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), emitió un comunicado en donde advierte a la comunidad internacional, de la vulnerabilidad de la actividad de juegos y sorteos para cometer los ilícitos antes mencionados, además del financiamiento al terrorismo, cuyo título original en inglés es *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*, pero ésta es otra historia...

V. Fuentes

1. *Bibliográficas*

Blanco Cordero, Isidoro *et al.*, *Combate al lavado de activos desde el sistema judicial*, 2a. ed., Lima, Perú, Organización de Estados Americanos, 2007.

Buscaglia, Edgardo y González Ruiz, Samuel (coords.), *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, México, Inacipe, ITAM, 2005.

Buscaglia, Edgardo y Roemer, Andrés (comps.), *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Cuitláhuac Bardán, Esquivel, *Propuestas de reforma a la Ley Federal de Juegos y Sorteos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003.

Soto, Hernando de, *El misterio del capital*, 2a. ed., México, Diana, 2002.

Figueroa Vázquez, Rogelio M., *El delito de lavado de dinero en el derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 2002.

Fernández Ruiz, Jorge, *Teoría de los juegos: su aplicación en la economía*, México, El Colegio de México, 2002.

González de la Vega, Francisco, *El Código Penal comentado*, 10a. ed., México, Porrúa, 1992.
Gluyas Millán, Ricardo, *Ganancia ilícita. Prevención contra el lavado de dinero*, México, Inacipe, 2005.
———, *Inteligencia financiera*, México, Inacipe, 2007.
Meixueiro Nájera, Gustavo, *Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2003.
Sáenz Padilla, Pablo, *Prevención y persecucióndel lavado de dinero en México*, México, Inacipe, 2005.
Sandoval de Escurdia, Juan Martín, *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: un análisis de opinion pública*, México, Cámara de Diputados, 2002.
Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18a. ed., México, Porrúa, 1994.

2. *Legislativas*

Código Fiscal de la Federación.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal de Juegos y Sorteos.
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

3. *Otras*

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, año III, segundo periodo, 8 de abril de 2003.
Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, *Gaceta Parlamentaria* del 3 de marzo de 1999.
Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, *Gaceta Parlamentaria* del 29 de agosto de 2003.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

IMPACTOS SOCIALES DE LOS NEGOCIOS DE JUEGOS CON APUESTAS

Ricardo TIRADO

I. INTRODUCCIÓN

A partir de los años sesenta del siglo XX, muchas de las viejas prohibiciones de los negocios de juegos de apuestas han sido abatidas y han proliferado por todo el mundo las loterías, los hipódromos, los galgódromos y, sobre todo, los casinos[1] y salas de apuestas remotas.

Se ha desarrollado así una floreciente industria del juego que se muestra de muchas maneras. En Estados Unidos, por ejemplo, tres indicadores reflejan la importancia del negocio; uno: en 2005 la industria representó un mercado de 60 mil millones de dólares; dos: los estadounidenses gastan ahora más en juegos de apuestas que en idas al cine, parques temáticos y compra y renta de películas; finalmente; tres: el número de viajes a los casinos ha superado en 33% a los que se hacen a los partidos de baseball profesional, en 50% a las visitas a los zoológicos, acuarios y los parques de vida salvaje y en tres y cinco veces a las de los cines y los museos.[2]

Muchos impactos culturales, sociales, económicos y políticos ha tenido la veloz expansión de esta industria y, con razón, la

[1] El término "casino" carece de un significado preciso; pienso que debía reservarse para aquellos negocios de salas de juegos en los que se lucra con apuestas que se realizan en juegos interactivos entre personas o entre personas y máquinas.

[2] Walker C., Terry, *The 2005 Casino and Gaming Market Research Handbook,* Atlanta, Terry C. Walker Consulting Inc., 2005, pp. 1 y 2.

gente se pregunta qué puede esperarse de ella. El objetivo de este trabajo es exponer cuáles han sido los principales impactos que la proliferación de casas de juego ha tenido en los países del mundo donde operan de manera legal y amplia, desde hace tiempo.

Para ello se ha recurrido a las mejores investigaciones que se han hecho en esos países, por la calidad de su factura, la solidez de la evidencia empírica que las sostiene y el prestigio e imparcialidad de sus patrocinadores. Los trabajos que mejor cumplieron esas condiciones son, en general, los de la Productivity Commission (producidos por estudiosos de Estados Unidos, Canadá y Australia, países donde junto a la industria de los juegos de apuestas se ha desarrollado también una academia que estudia las múltiples facetas del negocio, de los involucrados y de sus consecuencias).

La literatura más útil es la que analiza, explica, distingue y estima la medida de los beneficios y las desventajas sociales de las casas de juego en los distintos países. Se busca así encontrar cuáles son los campos sociales más sensibles a dichas repercusiones, establecer un elenco ordenado y jerarquizado de los más importantes efectos positivos y negativos y, finalmente, conocer un rango ponderado de medida de cada una de esas consecuencias, no en un solo país, sino en el conjunto de los países en los que operan.

Se espera llegar así a un repertorio jerarquizado y ponderado de los impactos hallados en las investigaciones realizadas.

II. Principales efectos positivos

La más importante ventaja que genera la instalación de casinos es seguramente la económica: en primer lugar inversiones, construcciones y obras de infraestructura que modernizan las ciudades y generan derrama económica, con los consiguientes efectos multiplicadores. Y ya instalados los casinos, los nuevos empleos, los salarios, las prestaciones sociales para los emplea-

dos; el aprendizaje y la calificación laboral, etcétera. Pero como estos aspectos no son considerados propiamente económicos, aquí no serán tratados.

En el terreno social, la gran ventaja de las casas de juego es que son sitios que permiten ratos de diversión, de placer, de momentos de emoción al jugar y apostar y ganar o perder sumas discretas de dinero en los juegos de azar. Cuando se gana, sobreviene el júbilo del triunfo. De ese modo millones de personas disfrutan de los juegos de apuestas en el mundo, sin problemas.

Otra ventaja es la del entretenimiento, entendido éste como una forma de "escapar", por lo menos en ciertas ocasiones y momentos, de la dura realidad que viven muchas personas, a través de la "esperanza de ganar". Esto, que visto desde cierta perspectiva puede sin duda considerarse enajenante, es para muchos individuos que no pierden el control, una forma de relajarse de tensiones, olvidarse durante un tiempo de sus preocupaciones y descansar de los problemas que los agobian.

Es también una ventaja socializar y cultivar vínculos con acompañantes o con otras personas que se conocen ahí; disfrutar de ver gente y ser visto por otros y sentir gusto por estar compartiendo el momento y la experiencia con otras personas, aunque no se establezca una relación directa con ellas. Acudir al casino puede ser también la oportunidad de gozar un paseo para llegar al sitio de juego, y en ocasiones suele ser el atractivo principal o complementario de un viaje turístico.

Añádase la posibilidad de asistir a negocios de juegos legales sin exponerse a entrar a peligrosos garitos clandestinos para disfrutar del gusto de jugar apuestas en un sitio cómodo y seguro, donde hay responsables bien definidos que organizan y arbitran los juegos y garantizan con solvencia el pago de las apuestas a quienes las ganan.

Además, para el interesado, es mejor si el número de casinos es mayor, pues contar con establecimientos cercanos redunda en ahorros en el transporte y el tiempo de llegar a ellos.

III. Principales efectos negativos

La experiencia internacional ha mostrado que la instalación de casinos tiene los siguientes impactos negativos: alcoholismo, drogadicción, prostitución, delincuencia organizada, lavado de dinero, generación y atracción de delincuentes, generación de ludópatas (que a su vez, en altas proporciones, se endeudan hasta llegar a la quiebra económica; desarrollan problemas familiares que los llevan a la ruptura, la violencia y el abandono; incumplen sus responsabilidades laborales y escolares, padecen depresiones e intentan el suicidio, además de incurrir en conducta criminal).

1. *Alcoholismo*

Una desventaja social de los casinos es el alto consumo de alcohol que se realiza en ellos. Buena parte de la gente que llega a divertirse ahí, suele ingerir grandes dosis de alcohol al tiempo que participa en los juegos de apuestas. Tal ingerencia se alienta porque las bebidas suelen ser gratis o baratas en los casinos, pues con ello los negocios quieren atraer y retener más tiempo a su clientela. El *quid* del negocio no es la venta de licores y alimentos sino las apuestas.

Incluso en muchos casinos, como "cortesía de la casa", mujeres atractivas suelen ofrecer tragos gratis a los clientes, sobre todo a aquellos jugadores que apuestan más. No es descabellada la hipótesis de que se procura que el cliente "pierda la cabeza" y apueste descontroladamente.

Un resultado obvio y problemático de estas prácticas es que los clientes de los casinos suelen salir bajo la influencia del alcohol en diferentes grados y ser víctimas fáciles de delincuentes que los esperan en torno del casino. Otros conducen sus automóviles bajo la influencia del alcohol,[3] a veces distancias largas, pues, como reveló una gran encuesta en Estados Unidos, el 90%

[3] Stokowsky, Patricia, "Social Impacts of Riverboat and Land-Based Non-Native American Casino Gaming", en Hsu, Cathy H. (ed.), *Legalized Casino*

de los clientes de los grandes casinos recorrían más de 50 millas para llegar a ellos[4] y muchos lo hacen en sus propios coches con los riesgos del caso.

Estos problemas no deben sin embargo exagerarse, pues puede decirse que quien ingiere alcohol en exceso en un casino, si no hubiera bebido ahí, probablemente lo hubiera hecho en otro bar o cantina; aunque, valga la puntualización, tal vez no en las cantidades tan grandes que propician los tragos inducidos en el casino.

No se hallaron trabajos en la literatura sobre casinos que estimen los consumos de bebidas alcohólicas en esos establecimientos, pero sí está bien establecido que hay una conexión entre el jugador adicto y el abuso del alcohol y las drogas ilegales. Véase por eso, más adelante, la parte relativa a los jugadores patológicos que tienen también ese tipo de adicciones.

2. *Drogadicción y prostitución*

El impacto de los casinos en el consumo de drogas prohibidas es indirecto, pues el *petty crime* que ocurre dentro de los casinos —trampas en los juegos, uso de sustancias prohibidas, pequeños robos, propuestas de prostitución, etcétera— no excede al de lugares similares,[5] en parte por la estricta vigilancia que a través de cámaras y personal especializado trata de evitar que los jugadores y los empleados del casino hagan trampas.

De modo que cuando circulan las drogas, lo hacen veladamente, y cuando se hacen visibles en los salones de juego, los encargados resuelven el asunto sin llamar a la policía para no desacreditar a

Gaming in the United Sates. The Economic and Social Impact, Nueva York, The Hawhorth Hospitality Press, 1999.

[4] Gerstein, Dean *et. al*., *Gambling Impact and Behavior Study. Report to the National Gambling Impact Study Commission*, National Opinion Research Center de la Universidad de Chicago, Gemini Research, The Lewin Group y Christiansen / Cummings Associates, 1999, p. 1.

[5] Productivity Commission, Summary, *Australia's Gambling Industries,* Canberra, Report 10, Commonwealth Government, AusInfo, 1999, p. 29.

los casinos. Según viejos policías que conocen bien esos asuntos, los incidentes que ocurren al interior de los casinos, son comprensiblemente ocultados por los directivos, manejándolos con discreción por su cuenta a fin de no afectar la imagen de los negocios.[6]

Sin embargo, cuando ya no se trata del local mismo y de su frente inmediato, sino de las cercanías del casino y lo que puede llamarse su *zona de influencia,* puede hablarse de un repertorio de actividades irregulares como alcoholismo, drogadicción y prostitución y conductas criminales que inciden en el barrio, la ciudad y hasta la región. En esas conductas intervienen algunos clientes de los casinos y otras personas que los quieren hacer víctimas de delitos o venderles sustancias prohibidas u otros servicios. Por eso algunos asimilan los casinos a *hot spot,* noción criminológica que se refiere a lugares efervescentes donde se realizan actividades que, como la ingesta excesiva de alcohol, son propiciatorias de actividades irregulares y criminales.[7]

De ese modo, algunos estudios han asociado a los casinos con mayores consumos de drogas. Así lo sostiene Hsing,[8] quien examinó datos de 48 estados y encontró un número mayor de arrestos relacionados con las drogas ilegales en los estados con juego legalizado.[9] También se halló que el problema de abuso de las drogas que existía en una pequeña comunidad desde hacia 10 o 15 años, a partir de la instalación de los casinos había crecido de manera incontrolable.[10]

6 Davies, Richard, "Casinos, Crime and the Costs of Criminal Justice", en Von Herrmann, Denise, *Resorting To Casinos: The Mississippi Gambling Industry*, Jackson, The University Press of Mississippi, 2006, p. 149.

7 Stitt, Grant *et al*., "Does the presence of casinos increase crime? – An examination of casino and control jurisdictions", *Crime & Delinquency,* vol. 49, núm. 2, abril de 2003, p. 256.

8 Hsing, Yu, "An Analisys of Arrests Regarding Illegal Drugs: the Deterninants and Policy Implications", *American Journal of Economics and Sociology*, núm. 55, enero de 1996.

9 Citado por Grinols, Earl L. y Mustard, David B., *Measuring Industry Externalities: the Curious Case of Casinos and Crime*, 2004, en *www.cba.uiuc.edu/grinols*

10 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4.

En cuanto a la prostitución, algunos estudios encuentran también una relación entre esa actividad y los casinos, sobre todo cuando se reúnen varios casinos dando lugar a un área que se convierte en lugar de atracción para personas que ejercen la prostitución. Por ejemplo, en 1983, Sternlieb y Hughes reportaron que en Atlantic City el crimen callejero había aumentado excesivamente y la prostitución se había diseminado tanto, que el jefe del departamento de policía, en vez de reprimirla, recomendó legalizar la actividad[11] y los investigadores contratados por una comisión americana investigadora de los impactos de los casinos, encontraron en una de las comunidades que estudiaron, que desde la aparición de los casinos había habido un aumento en el juego ilegal y la prostitución.[12]

Por otro lado, otros elementos confirman esa relación; uno de ellos es que en torno a los casinos, sobre todo en ciudades caracterizadas por la abundancia de este tipo de establecimientos, como Las Vegas o Atlantic City, es común que surjan negocios de acompañantes, masajistas, etcétera, que en realidad disfrazan el ejercicio de la prostitución.

En resumen, pese a que sin duda hay una relación —aunque sea indirecta— entre los casinos y la prostitución y tasas más altas de consumo de drogas, no se halló en la experiencia internacional estudios especializados y sólidos suficientes que lo midan adecuadamente.

Las casas de juego y la delincuencia organizada

Mención aparte merece la intervención de la delincuencia organizada en los casinos. Puede decirse que en Estados Unidos hay una relación histórica entre los casinos y el crimen organizado, pues como es muy sabido, durante décadas las más impor-

[11] Citado por Goodman, Robert, *The Luck Business. The Devastating Consequences and Broken Promises of America's Gambling Explosion*, Nueva-York, Free Press Paperbacks, 1996, p. 23.

[12] Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4.

tantes impulsoras de Las Vegas fueron personas y agrupaciones vinculadas a la mafia.[13] Y aunque en menor grado, también es conocido que el crimen organizado imperó durante un tiempo en los casinos que a partir de 1976 se autorizaron en Atlantic City en Nueva Jersey.

Sin embargo, la literatura especializada coincide en que el crimen organizado fue retirado de los casinos de Las Vegas[14] y otras plazas,[15] o cuando menos ya no se desempeña ahí de manera destacada. Esta ruptura se ubica en el tránsito que convirtió a los casinos en una verdadera industria del entretenimiento a cargo de grandes corporaciones especializadas y de las cadenas hoteleras más conspicuas, mismas que cotizan en la bolsa, son muy vigiladas por diferentes instancias y están administradas por profesionales muy calificados de los negocios. A tono con esto, se sostiene en Australia que la no infiltración de los casinos por parte del crimen organizado en ese país, obedece a que la mayoría de los casinos son compañías públicas (es decir, sus acciones se venden en la bolsa) sujetas a muchos límites por parte de las agencias de valores, los accionistas y los medios, amén de los controles que la reglamentación impone a las operaciones. Se aduce también la probidad certificada de los directores, gerentes, empleados, asociados y proveedores, y la existencia de un cuerpo muy grande de supervisores que hacen de este sector uno de los negocios privados que son más vigilados.[16]

No obstante lo anterior, si perdura en Estados Unidos una conexión con el crimen organizado a través, por lo menos, de gente

13 Farell, Ronald A. y Case, Carol, *The Black Book and the Mob. The Untold Story of the Control of Nevada's Casinos*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995, p. 23.

14 La famosa película *Casino* de Martín Scorsese (1995) alude a ese proceso.

15 Bybee, Shanon, "History, Development, and Legislation of Las Vegas Casino Gaming", en Hsu, Cathy H. C., *Legalized Casino Gambling in the United States. The Economic and Social Impact*, Binghamton, The Haworth Hospitality Press, 1999, pp. 14 y 15.

16 Productivity Commission, Summary, *op. cit*., nota 5, p. 10.

que hace trampas en los casinos o que está vinculada a empresas proveedoras de éstos, en cuestiones como el entretenimiento, la limpieza y el manejo de la basura, la construcción, el mobiliario y el licor.[17] No es raro, por otra parte, encontrar en la prensa norteamericana denuncias sobre vínculos entre los casinos y el crimen organizado.[18]

En otros países, sobre todo de menor desarrollo, las cosas parecen distintas. En Turquía, por ejemplo, fueron cerrados en el otoño de 1997 los 78 casinos que existían, debido en parte a historias que vinculaban a los casinos con el crimen organizado y los políticos corruptos.[19] Y en Macao, hasta los últimos años del régimen colonial portugués, los casinos tenían una gran capacidad para influenciar en el gobierno y estaban bajo el control del crimen organizado.[20] De Rusia se escuchan frecuentemente noticias en el sentido de que las bandas criminales tienen el control de los casinos que no hace mucho se instalaron por primera vez. Resulta entonces que las conexiones entre la delincuencia organizada y los negocios de juego de apuestas son una cuestión que en cada país se configura de acuerdo con múltiples factores. Pero sin duda, la posibilidad de que los grupos de delincuentes organizados se interesen y apoderen de esos negocios es muy grande, puesto que por el gran flujo de efectivo que es propio de la actividad, son un excelente medio para el lavado de dinero mal habido, además de un buen negocio en sí mismo. Por otro lado, los casinos suelen evadir el pago de sus impuestos, mismos

17 Albanese, Jay, "Casino Gambling and Crime", en Reith, Gerda, *Gambling. Who Wins? Who Loses?*, Nueva York, Prometheus Books, 2003, p. 51.

18 Grinols, Earl L., *Gambling in America. Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 137 y 138.

19 Scott, Julie E., "Everything's Bubbling, but we don't know what the ingredients are – Casino Politics and Policy in the Periphery", *Journal Of Gambling Issues [antes The Electronic Journal Of Gambling Issues],* mayo de 2001, núm. 4.

20 Lo Shiu, Hing, "Casino Politics, Organized Crime and the post-Colonial State in Macao", *Journal of Contemporary China*, vol. 14, mayo de 2005, p. 43.

que en casi todos los países son altos, a modo de compensación por las grandes ganancias que producen a sus dueños y los males sociales que causan.

Como se advierte, el asunto de la relación entre los casinos y el crimen organizado es una cuestión muy importante y compleja que rebasa la cuestión de los impactos sociales de la manera en que se ha enfocado aquí y amerita por sí misma un estudio específico.

3. *Las casas de juego generan (y atraen) delincuentes*

Dado que la instalación de casinos ha sido insistentemente relacionada con aumentos de la criminalidad, este trabajo da un espacio más amplio a esta desventaja social que a otras.

Hay dos metodologías básicas de aproximación al problema de la relación entre casinos y criminalidad. La primera es comparando la tasa de criminalidad que privaba antes de que se establecieran los casinos en la demarcación, con la tasa que privó con la instalación de éstos. La segunda metodología consiste en estudiar a los clientes de los casinos, especialmente a los que juegan inmoderadamente e indagar si su descontrolada forma de jugar lo ha llevado a cometer delitos.

Siguiendo la primera metodología, hay que explorar qué tanto incide la instalación de casinos en la tasa de criminalidad del lugar. Nos referimos a la criminalidad que se produce más allá del casino mismo.

Mucho se ha investigado y publicado en relación a la pregunta de si los casinos y, en general los centros de juegos de apuestas, generan o atraen criminales. La pregunta sigue siendo vigente y las investigaciones realizadas no han sido concluyentes, porque el conjunto de los trabajos ha arribado a conclusiones contradictorias o incompatibles.[21] Algunas de las diferencias en estos

[21] Algunos investigadores del problema suponen que debe haber factores locales que intervienen, pero que no han sido descubiertos por los estudiosos.

resultados se explican por las distintas metodologías empleadas; a saber: *1)* los diferentes tamaños de los conjuntos estudiados: pequeñas localidades o condados o grandes ciudades; o algunos estados o ciertas regiones o el país entero; *2)* las poblaciones consideradas, que pueden ser sólo la residente o la población residente más la población flotante; *3)* los periodos de tiempo: algunos sólo toman en cuenta un periodo muy corto una vez que se inauguran los casinos, mientras que otros estudian un periodo de varios años a partir de la apertura e incluso un lapso anterior a la apertura; *4)* los indicadores considerados son distintos: unos consideran los arrestos, otros las denuncias y otros las sentencias, etcétera; *5)* los tipos de delitos estudiados: los relacionados directamente con los juegos de apuestas o una gama más amplia de delitos; *6)* el control o no de otras variables importantes que también intervienen; etcétera.

Además, en una materia donde están en juego tantos intereses, fobias y pasiones, otro factor a considerar es que la industria de los casinos, conocida por el gran ímpetu de sus esfuerzos promotores y la relevancia de sus conexiones políticas,[22] también patrocina investigaciones, entre ellas desde luego estudios sobre los casinos y el crimen, que no casualmente arriban a conclusiones favorables a ella. Así que, por ejemplo, vale la pena saber que los estudios de Margolis y Albanese, que son muy citados y no encontraron relación de los casinos con el crimen, fueron financiados por la asociación gremial de la industria de los casinos de Estados Unidos, la American Gaming Association (AGA) y grupos favorables al juego.[23] Esta acción de la AGA es similar a

Stitt, Grant *et al*., *op. cit*., nota 7.

22 Goodman, Robert, *op. cit*., nota 11.

23 Adam Rose and Associates, *The Regional Economic Impacts of Casino Gambling: Assessment of the Literature and Establishment of a Research Agenda*, prepared for National Gambling Impact Study Commission, noviembre de 1998, p. 31, estudió y evaluó más de 100 escritos sobre los casinos y las apuestas y la mayoría —dice— eran intencionalmente sesgados a favor (véase Moufakkir, Omar, "An Assessment of Crime Volume Following Casino Gaming Development in the City of Detroit", *UNLV Gaming Research & Review*

la defensa del consumo de sus productos que hacen las industrias tabacalera, alcoholera, de armas, del asbesto, etcétera.[24]

El cuadro 1 presenta un repertorio de resultados de algunas importantes investigaciones empíricas sobre la relación entre casinos y crimen.

Cuadro 1. Casinos y crimen. Resultados de una selección de estudios empíricos.

Fuente	*Casos estudiados*	*Resultado*
Albanese (1985 y 2003)	Atlantic City, New Jersey, Estados Unidos	No hay aumento de la criminalidad. Al tomar en consideración el promedio diario de la población (incluyendo la flotante), incluso se reduce ligeramente la probabilidad de ser víctima de delitos.
Bridges y Williamson (2004)	Las 10 provincias y territorios de Canadá.	Relación significativa de los casinos con el robo (en 1990) y con el robo con violencia y/o amenaza (en 2000).
Buck, Hakim y Spiegel (1991), citado por Grinols y Mustard (2004a)	Atlantic City, Nueva Jersey, Estados Unidos	El juego ha aumentado el crimen.
Chang (1996)	Biloxi, Mississippi, Estados Unidos.	No hay aumento de la criminalidad.

Journal, 2005, vol. 9, issue 1; Grinols, Earl L. y Mustard David B., *op. cit*., nota 9.

[24] Collins, Peter D., *Gambling and the Public Interest*, Westport, Praeger Publishers, 2003, pp. 11 y 12, dice que es casi irresistible la conclusión de que los estudios realizados por las firmas de contabilidad y consultoría casi invariablemente llegan a las conclusiones a las que los casinos que las contratan quisieran que llegaran.

Chiricos (1994), inédito, citado por varios autores.	Atlantic City, Nueva Jersey; Las Vegas, Nevada; varias localidades de casinos flotantes, en Estados Unidos.	El crimen disminuyó cuando las tasas de crímenes se ajustaron considerando el número de los turistas.
Coman y Scarpitt (1991).	Atlantic City, Nueva Jersey, Estados Unidos.	Las tasas de crímenes decrecieron. Cuando la tasa de crímenes de Atlantic City se ajustó por el número de visitantes, la tasa resultante era menor a un tercio.
Evans y Topolevsky (2002)	Los casinos indios de Estados Unidos, cuatro años después de que abrieron.	Se incrementó 10% el robo en general, el robo de vehículos y los crímenes violentos.
Friedman, Hakim y Weinblatt (1989)	Atlantic City, Nueva Jersey, Estados Unidos.	Se incrementaron las tasas de crímenes. El nivel del crimen en las localidades adyacentes a Atlantic City aumentó significativamente luego de la introducción de los casinos.
Gerstein *et al*. (1999a)	Estudio cualitativo de 10 comunidades con casinos o cercanas a casinos, en Estados Unidos.	En dos comunidades el crimen se redujo; en tres se incrementó; en cinco aumentó el crimen juvenil. Se elevaron la falsificación y el robo con tarjeta de crédito en siete comunidades.
Giacopassi y Stitt (1994)	Biloxi, Mississippi, Estados Unidos.	Se incrementó el total de los crímenes contra la propiedad. No hubo incremento en el total de los crímenes violentos.

Grinols y Mustard (2004a)	Ciento setenta y ocho condados con casinos, los condados vecinos a éstos y todos los demás condados (sin casinos) de Estados Unidos.	La tasa de criminalidad era estable antes de que abrieran los casinos; cuando abrieron, bajó un poco; en los cuatro años siguientes, la tasa recuperó los niveles de antes; después del año 4, claramente se disparó hacia arriba.
Hakim y Buck (1989)	Atlantic City, Nueva Jersey, Estados Unidos.	Todos los crímenes aumentaron desde la introducción de los casinos. Las comunidades más alejadas de los casinos tienen menos crímenes violentos y contra la propiedad, que las más cercanas.
Moufakkir (2005)	La ciudad de Detroit, Michigan, Estados Unidos.	No hay una relación alarmante. El volumen de algunos crímenes aumentó ligeramente, mientras que el de otros decreció.
Stitt, Nichols y Giacopassi (2003)	Seis comunidades con casinos y seis comunidades sin casinos, en los estados de Iowa, Missouri, Illinois y Mississippi, Estados Unidos.	Nada concluyente. En unas comunidades con casinos, las tasas de criminalidad se incrementaron significativamente, en otras permanecieron estables y en otras decrecieron.
Stokowski (1996)	Gilipin County (Black Hawk y Central City) y Teller County (Cripple Creek), Colorado, Estados Unidos.	El desarrollo de juegos de apuestas se relaciona con incrementos de crímenes, pero el número de crímenes no ha crecido en la misma proporción que el número de turistas que vienen a apostar.

Thompson, Gazel y Rickman (1996)	Catorce condados con casinos y 13 sin casinos pero limítrofes de dos o más condados con casinos cada uno, en Estados Unidos.	Los casinos generan crimen.
Wilson (2001)	Estudios de caso sobre impactos de casinos flotantes en comunidades de Indiana	En Hammond no se encontró que el casino aumentara significativamente los crímenes, pero en el caso de Rising Sun sí se asoció al casino con aumentos significativos en robos y ataques a la integridad física.

FUENTE: Elaboración propia a partir de cuadros similares de Productivity Commission, *op. cit*., nota 5; Moufakkir, *op. cit*., nota 23; Stitt, Stitt, Grant *et al*., *op. cit*., nota 7; Grinols y Mustard, *op. cit*., nota 9, y consultas a los trabajos citados.

En este conjunto de trabajos destaca el de Grinols, E. y D. Mustard,[25] quienes concluyen que el 8% de los crímenes es atribuible a la presencia de los casinos en condados de Estados Unidos donde los hay.

Pero como se ve en el cuadro anterior, no hay un acuerdo contundente sobre el asunto en discusión: de las 17 investigaciones citadas, 11 encontraron que sí existe una relación entre los casinos y los aumentos en la criminalidad, aunque en seis dieron resultados negativos.

Aun cuando no corresponde a este trabajo optar por una de las posiciones en disputa, sí cabe señalar que parece haber más elementos a favor de la posición que encuentra asociaciones positivas entre los casinos y el crimen. En efecto, además de que la mayoría de los trabajos encuentran evidencias de la relación entre casinos y crimen, como se verá más adelante, hay muchas

25 Grinols, Earl L. y Mustard, David B., *op. cit*., nota 9.

otras investigaciones basadas en sólidas evidencias que demuestran que los casinos generan una gran cantidad de adictos al juego y que muchos de estos jugadores, después de apostar y perder grandes sumas dinero (para su presupuesto), quiebran financieramente y luego *delinquen para seguir apostando o pagar sus múltiples deudas*.

4. *Las casas de juego generan ludópatas*

Es muy conocido que una cantidad apreciable de jugadores de juegos de apuestas apuestan inmoderadamente hasta el grado de que *sus pérdidas exceden a sus ingresos discrecionales disponibles*. Este problema se llama ludopatía o juego con problemas, pues quienes lo sufren no pueden o tienen gran dificultad para detenerse e interrumpir sus juegos de apuestas, a pesar de que estén perdiendo cantidades excesivas de dinero.[26] Los expertos suelen distinguir entre las personas que cuya forma descontrolada de jugar es grave y son ludópatas y aquellos que teniendo problemas con su forma de jugar, no han llegado al grado de la ludopatía pero están en riesgo de hacerlo. Este problema de los jugadores compulsivos es uno de los más graves problemas sociales que presenta la proliferación de los negocios de juegos de apuestas. Ahora se abordarán dos cuestiones relacionadas con ello: una es la relación entre la proliferación de los casinos y una mayor generación de jugadores adictos, mientras que la otra es la estimación del número de jugadores adictos y, por su especial vulnerabilidad, de jóvenes adictos.

Aunque en la literatura se discute la pluricausalidad de las conductas de los adictos a los juegos de apuestas, hay suficiente evidencia para afirmar que "muchos de los daños experimentados por los jugadores problema pueden vincularse al hecho mis-

[26] Blaszczynski, Alex, "Subtypes of Problem Gamblers", *Journal of Gambling Issues*, 15 de diciembre de 2005.

mo de jugar juegos de apuestas".[27] Así que, sea como sea que se desarrolle la adicción al juego, los estudios demuestran que hay una gran asociación entre la mayor accesibilidad a los casinos y el incremento del número de personas afectadas por la adicción al juego.

El asunto ha sido muy estudiado en los países sajones en los que están permitidos los casinos y por eso se cuenta con muchas investigaciones que se remontan a 1976, que sostienen que hay un vínculo directo entre mayor disponibilidad de juegos de apuestas y altas tasas de jugadores inmoderados. Así, se encontró que en Estados Unidos se incrementó significativamente la prevalencia de jugadores adictos entre 1974-1997, un periodo en el que la disponibilidad de los casinos y otras formas de apostar se incrementaron drásticamente.

Una investigación importante halló que una distancia menor a 50 millas respecto de un casino estaba asociado con aproximadamente el doble de la tasa de juego patológico de la que prevalecía en la población que vivían a una distancia entre 50 y 250 millas del casino.[28] Y se halló también que en la capital mundial del juego, Las Vegas, la prevalencia de jugadores patológicos es entre 75 y 85% más alta que la tasa nacional de Estados Unidos.[29]

Un caso especialmente agudo es el del personal que trabaja en los casinos, pues se ha encontrado que este sector es semillero de jugadores problemáticos y patológicos.[30] Un especialista ha estimado que 15% de los empleados de la industria de las apues-

[27] Productivity Commission, Summary, *op. cit*., nota 5, pp. 7.1 y ss.

[28] Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4, p. 1.

[29] Véase Volberg, Rachel A., "Fifteen years of Problem Gambling Prevalence research: What do we know? Where do we go?", *Journal of Gambling Issues,* 10 de febrero de 2004.

[30] Gerstein, Dean *et al.*, *Analysis of the Casino Survey. Report to the National Gambling Impact Study Commission*, National Opinion Research Center at the University of Chicago, 1999b, p. 4.

tas tienen problemas de adicción al juego,[31] pero otros opinan que su altísima exposición a los juegos eleva su riesgo de juego patológico a niveles tan dramáticos como de 18 a 25% en clubes y hoteles, pues la gente que atiende las salas de juego "es claramente la primera en riesgo".[32]

Cabe sin embargo, introducir un matiz: en algunos sitios se ha encontrado que llega un momento en el que la persistente introducción de más oportunidades de juego deja ya de incidir en un mayor número de jugadores adictos. Incluso ha habido declinaciones en su número, explicables tal vez por los cada vez más amplios servicios que se ofrecen a los jugadores con problemas (campañas de prevención, líneas telefónicas de ayuda y programas de terapias profesionales) y una disminución en el interés por participar en los juegos. En resumen, una revisión de 15 años de estudios sobre el asunto, concluyó en que, en efecto, los casinos y otros tipos de juegos de apuestas son justamente un marco propicio para el desarrollo de jugadores compulsivos.[33]

Para obtener las cifras más seguras sobre prevalencia o número de afectados por el juego inmoderado, cabe recurrir a las más sólidas investigaciones, algunas de las cuales han sido patrocinadas por sendas comisiones y organismos oficiales de diferentes países.

31 National Gambling Impact Study Commission, *Final Report,* 1999, cap. 4, p. 11, en *http://www.ngisc.com*

32 Blaszczynski, Alex, *op. cit*., nota 26.

33 Volberg Volberg, Rachel A., *op. cit*., nota 29.

Cuadro 2. Tasas de prevalencia de jugadores adictos y con problemas

Estados Unidos	Gerstein *et al*. (1999a) en una investigación para la National Gambling Impact Study Commission del gobierno estadounidense.	1.5% de jugadores problemáticos y 1.2% de jugadores patológicos. Esto es: 3 y 2.5 millones de adultos respectivamente.
Australia	Productivity Comission (1999) del gobierno australiano.	2.1% de la población adulta australiana o 290 mil personas. De ellos 1% o 130 mil sufrían "severos problemas" y otros 160 mil problemas moderados.
Reino Unido	Gambling Review Body (2001) del gobierno británico.	Entre 0.6% y 0.8% de la población adulta.

FUENTE: Elaboración propia.

El examen de 46 trabajos publicados en revistas universitarias, sobre todo de Estados Unidos, Canadá y Australia, dedicados a medir la tasa de prevalencia del juego patológico, según las variables de edad y sexo, así como los juegos asociados a dicha patología, arrojó los siguientes resultados:

Cuadro 3. Tasas de prevalencia de jugadores con riesgo de juego patológico

Nivel de riesgo de juego patológico	*Adolescentes*	*Adultos*
Nivel 2: en riesgo de convertirse en jugadores patológicos	9.3%	5.7%
Nivel 3: probable jugador patológico	3.6%	2.2%

FUENTE: Muñoz-Molina Yaromir, "Meta-análisis sobre juego patológico 1997-2007", *Revista Salud Pública*, Bogotá, vol. 10, núm. 1, enero-febrero de 2008.

Además, toda la evidencia indica, como lo muestran el cuadro anterior y el siguiente, que hay un problema muy grave de adicción al juego entre personas de muy corta edad. Es decir, las altas cifras de adictos adultos se quedan chicas frente a las que alcanza la prevalencia de los adictos entre personas muy jóvenes.

Cuadro 4. Tasas de prevalencia de jóvenes jugadores adictos

Fuente del estudio	*Porcentaje*
Derevesnky (s/f)	6
Lesieur, Cross, Frank, Welch, White, Rubenstein, Moseley y Mark (1991) y Lesieur y Blume (1987), citados por *Castro (1999)*	6
Slutske, Jackson y Sher, citado por Meixueiro (s/f).	4.2
Comisión de Abuso de Alcohol y Drogas, citada por *Castro (1999)*.	8
Fisher (1992), Ladouceur y Mireault (1988) y Lesieur y Klein (1987), citados por Derevensky, Gupta y Della Cioppa (2002: 413).	5.5
Rango	De 4.2 a 8

FUENTE: Elaboración propia.

Por lo anterior y eliminando las cifras extremas, se considera que un rango entre 4.2 y 8% de la población adolescente y joven es una cifra que mide adecuadamente la tasas de prevalencia de ludopatía en esa población.

A. *Conductas de los ludópatas*

La aparición de los jugadores compulsivos tiene graves consecuencias para ellos mismos, sus familiares y la sociedad; algunas de esas consecuencias no son para nada obvias ni inmediatas, pues, como se las ha llamado, se trata de impactos o consecuencias "ocultas" que sólo se conocen cuando se estudian con cuidado la formación de nuevos adictos y sus conductas a lo largo de periodos de tiempo de unos cinco años.

Se los ha estudiado a través de cuatro vías de aproximación a ellos: *a)* por medio de encuestas; *b)* mediante los grupos de auto-ayuda en los que están inscritos; *c)* a través de los tratamientos en que están siendo atendidos, *d)* por medio de las líneas de ayuda telefónica, y *e)* contactándolos en las cárceles donde están presos.

Sus conductas pueden resumirse así: pierden, se endeudan y quiebran en exceso; descuidan sus responsabilidades laborales y escolares; tienen problemas familiares: separación, violencia, abandono; incurren en otras adicciones: tabaco, alcohol y otras sustancias; padecen depresión y se suicidan; cometen delitos.

Reconstruyendo una trayectoria más o menos típica de numerosos adictos al juego, se ha dicho que el nuevo cliente llega al casino; se aficiona al juego y juega constantemente, sobre todo ciertos juegos y se hace adicto. Comienza luego a perder mucho dinero y, para continuar, pide prestado; miente sobre su adicción al juego; entra en conflicto familiar; se angustia y estresa. Con ello disminuye su productividad en el trabajo; agota sus recursos económicos y los de la familia; empeña y vende sus cosas y las de la familia; y se endeuda con amigos y compañeros de trabajo y hasta con agiotistas. Muchas veces toma también demasiado alcohol y se droga; se separa o divorcia; se enferma; lo despiden del trabajo; quiebra; delinque (emite cheques sin fondos, falsifica, desfalca, defrauda, roba, asalta, etcétera) y hasta va a la cárcel. A veces la desesperación y el sufrimiento es tal, que decide suicidarse.

B. *Pierden, se endeudan y quiebran en exceso*

Como los jugadores compulsivos pierden mucho dinero en las apuestas, agotan sus ahorros, venden o empeñan sus bienes y los de otros e incurren en múltiples deudas y llega finalmente el momento en que no pueden ya pagar los numerosos y cuantiosos préstamos contraídos, e incumplen sus obligaciones con sus numerosos acreedores: familiares, amigos, compañeros de trabajo, conocidos, los casinos mismos,[34] diversas tiendas,[35] ban-

[34] Los casinos proveen a sus clientes de líneas de crédito y en muchos casinos hay cajeros automáticos que surten efectivo mediante tarjetas de crédito. Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 30, pp. 5 y 12.

[35] Compran a crédito cosas como coches, que inmediatamente revenden a bajos precios para hacerse de efectivo y continuar jugando.

cos y agiotistas, etcétera. Sobreviene así, irremediablemente, la bancarrota o quiebra de sus finanzas personales y comienzan a realizar actividades ilegales.

Es significativo que existe un segmento de jugadores que es visitante asiduo de los casinos. En Estados Unidos, por ejemplo, el promedio de visitas a los casinos del 10% de los jugadores que apuestan más dinero es de 55.2 visitas al año.[36] Una encuesta en Sudáfrica mostró que 0.5% de los clientes de los casinos asisten a ellos diariamente, 9.7% lo hace por lo menos una vez a la semana y 16.2% cada quince días.[37]

En cuanto al gasto en los juegos de apuestas, en comparación con las sumas apostadas por los jugadores sin problemas, los jugadores problemáticos y patológicos gastan mucho más. En Australia se estimó que los jugadores adictos gastaban en promedio 22.1% de sus ingresos, que el promedio de su gasto era 19 veces mayor que el de los otros jugadores, esto es, 12,200 dólares australianos *vs*. 645 y que alrededor del 33% del gasto total en apuestas era aportado por los jugadores problemáticos y patológicos.[38]

Sobre el mismo asunto, los trabajos de Lesieur dan cifras de gastos de los jugadores compulsivos para diferentes estados y provincias de Estados Unidos y Canadá, que van de 22.6% en British Columbia a 41.2% en Louisiana.[39] Es decir, las pérdidas de los jugadores problemáticos y patológicos en los casinos constituyen una parte importante del gasto total en apuestas y de los ingresos de los casinos.

Sin embargo, en Estados Unidos, una de las investigaciones encargadas por la comisión investigadora (NGISC) encontró que los jugadores problemáticos y patológicos sólo representan

36 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 30.

37 Ligthelm, A. A. (comp.), *Socio-Economic Impact of Legalizad Gambling in South Africa. A Study Commissioned by the National Gambling Board*, sin lugar, marzo de 2005.

38 Productivity Commission, Summary, *op. cit*., nota 5, pp. 7.40 y 7.47.

39 *Ibidem*, pp. 7.41 y 7.42.

16.6% de los ingresos de los casinos.[40] Estas diferencias podrían explicarse, en parte, por el hecho observado de que los jugadores olvidan pronto sus pérdidas y recuerdan muy bien sus triunfos.

El hecho es que, además, los apostadores de los casinos son receptores de préstamos, no sólo de agiotistas que rondan los casinos, sino de los casinos mismos: entre 40 y 60% del dinero apostado por los jugadores en los casinos no es físicamente traído a las instalaciones. Cada año los casinos dan créditos por miles de millones de dólares a sus clientes y como resultado de eso un buen número de individuos están en la disposición de gastar mucho más de lo que ellos pueden costear.[41]

Fijar el número de los jugadores adictos que llevan su afición hasta la quiebra de sus finanzas personales es un ejercicio que ayuda a completar el panorama general de los efectos de los casinos. Y aunque los estudios arrojan diferentes cifras sobre cuántos son los quebrados por el juego, hay elementos suficientes para asegurar que es grande su número.

Gerstein y sus colaboradores hallaron que los jugadores problemáticos y patológicos tienen una mayor probabilidad de declarase en bancarrota y constituirse en dependientes de la seguridad social, además de ser arrestados y encarcelados.[42] En un análisis cualitativo de 10 comunidades con juego, encontraron que en nueve de ellas había habido un incremento en problemas de endeudamiento y bancarrotas, probablemente por el excesivo uso de los cajeros automáticos que están en los casinos o cerca de ellos.[43] Igualmente, un estudio sistemático de ocho comunidades norteamericanas en las que hacía poco se instalaron lugares

40 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4.

41 National Gambling Impact Study Commission, *Final Report,* 1999, cap. 7, pp. 14 y 15, en *http://www.ngisc.com*

42 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4, p. X.

43 *Ibidem*, p. 77.

de juegos de apuestas, encontró en siete de ellas un aumento importante en los expedientes sobre bancarrotas.[44]

En algunos estados de la unión americana se tienen estimaciones sobre las dimensiones del problema y son altas: en Minnesota hay más de mil casos anuales de bancarrotas que son resultado de pérdidas en los juegos;[45] en Iowa 19% de las bancarrotas (relacionadas con el llamado "capítulo 13" de la ley) se refieren a deudas relacionadas con juegos de apuestas; y de los 12 condados de Iowa que tienen las tasas más altas de bancarrotas, nueve tienen instalaciones de juego en ellos o en condados inmediatamente adyacentes.[46]

Pero como con otros efectos que se que se atribuyen a los casinos, en el tema de los casinos y el endeudamiento excesivo, hay conclusiones encontradas sobre el impacto exacto de los juegos de apuestas y los casinos en las bancarrotas personales.[47]

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos, por ejemplo, concluyó en 1999 que hay poca evidencia que muestre que las bancarrotas se hallan incrementado luego de que los casinos abrieron.[48] En el mismo sentido, otros autores reconocen que aunque los jugadores problemáticos y patológicos tienen mayor probabilidad de declarase en bancarrota, no encontraron un efecto de los casinos, estadísticamente significativo, en las mediciones de las bancarrotas. Por ello no pudieron concluir de la estadística

44 Un funcionario de crédito de Iowa explicó que a fines de los años ochenta sólo 2 o 3% de los casos atendían problemas de crédito a causa de juegos de apuestas y cuando declaró, esa cantidad se había elevado a 15%. National Gambling Impact Study Commission, *op. cit*., nota 41, cap. 7, p. 15; Nichols, Mark W. *et al*., "Casino Gambling and Bankruptcy in New US Casino Jurisdictions", *Journal of Socio-Economics*, 2000, p. 29.

45 Simon, Paul, *Congressional Record Online*, 15 de abril de 1996.

46 National Gambling Impact Study Commission, *op. cit*., nota 41, cap. 7, p. 16.

47 Evans, William N. y Topoleski, Julie H., *The Social and Economic Impact of Native American Casinos*, Cambridge, Working Paper 9198, National Bureau of Economic Research, septiembre de 2002, p. 35.

48 *Idem*.

oficial, que las tasas de bancarrota sean más altas en los condados con casinos.[49]

Sin embargo, existe un trabajo conducido por la firma SMR Research Corporation en 1998, sobre la relación positiva entre juegos de apuestas y bancarrotas,[50] en el que se dice que se han abierto expedientes de bancarrota a 20% de los apostadores compulsivos como resultado de sus pérdidas en apuestas.[51] También Goss y Morse[52] hicieron en Estados Unidos un estudio para estimar los impactos de los casinos en las tasas de quiebras en los años noventa, comparando los condados con casinos y los condados sin casinos, controlando otras variables como los ingresos de la unidad económica familiar, el tamaño y la densidad de la población, y encontraron que entre 1990 y 1999 los condados que legalizaron los casinos tuvieron una tasa de bancarrotas individuales más de 100% más alta que en los condados que se mantuvieron sin casinos. Contrastantemente, los condados con casinos experimentaron una tasa de quiebras de negocios 35.4% menor que la de los condados que no los tenían.

C. *Descuido de responsabilidades laborales y escolares*

Los jugadores compulsivos se preocupan y estresan mucho tratando siempre de recuperarse de sus agobiantes deudas; por ello pierden la atención, incurren en retrasos y ausentismo laboral, tienen roces con sus jefes y compañeros de trabajo; su rendimiento laboral o escolar es bajo. El cuadro 5 concentra resultados de estudios que muestran que los jugadores adictos son en una proporción apreciable poco cumplidos con sus deberes laborales y escolares.

49 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4, pp. X y 70.

50 Evans, William N. y Topolevsky, Julie H., *op. cit.*, nota 47, p. 35.

51 Grinols, Earl L., *op. cit*., nota 18, p. 140.

52 Goss, Ernie y Morse, Edward, *The Impact of Casino Gambling on Bankruptcy Rates: a County Level Analysis*, 2004, en *http://www.ncalg.org/Library/Studies%20and%20White%20/Papers/Bankruptcy/casino_bankruptcy031204.pdf*

Cuadro 5. Tasas de prevalencia de pérdida de tiempo laboral o escolar en jugadores adictos

Fuente del estudio	*Porcentajes*
Dickerson (1991), citado por ACM (1998: 12)	9.0
Dickerson, Baron, Hong y Cottrell (1996), citado por Productivity Commission (1999: 7.39)	54.5
Ladouceur, Boisvert, Pepin, Loranger y Sylvain (1994), citado por Productivity Commission (1999: 7.39)	14
Productivity Commission (1999: 25)	50
Productivity Commission (1999: 7.1)	19

FUENTE: Elaboración propia.

Es decir, los jugadores adictos pierden el tiempo productivo en un rango de cifras que van del 9 al 55% de los jugadores adictos.

Esto, como se decía, junto a la baja en la productividad, la dispersión, el incumplimiento y el ausentismo, según lo muestra el cuadro 6, culmina muchas veces con el despido del trabajador y el desempleo.

Cuadro 6. Tasas de prevalencia de jugadores adictos despedidos de sus trabajos

Fuente del estudio	*Porcentajes*
Jackson *et al*. (1999), citado por Productivity Commission (1999)	20
Dickerson (1991), citado por ACM (1998: 12)	20
Dickerson, Baron, Hong y Cottrell (1996), citado por Productivity Commission (1999: 7.39)	22.7
Lesieur (1998), citado por Gerstein *et al*. (1999b: 43)	21 a 36
Ladouceur(1994), citado por ACM (1998: 12)	36
Ladouceur, Boisvert, Pepin, Loranger y Sylvain (1994), citado por Productivity Commission (1999: 7.39)	66
ACM (1998: 15)	40
Productivity Commission (1999: tabla 6.2, 6.27)	18.3

NOTA: se excluyeron los datos que no eran comparables.

FUENTE: Elaboración propia.

Es decir, suprimiendo las cifras extremas surgidas de algunos de los trabajos citados, se considera adecuado el rango que va del 20 al 40% de jugadores patológicos que pierden sus empleos a causa de su adicción al juego.

Ya sin trabajo, el desempleado pasa a depender, en los países desarrollados, de la beneficencia o un seguro de desempleo que le paga la sociedad.

D. *Tienen problemas familiares: separación, violencia, abandono de menores*

Como se anotó, los jugadores adictos entran en conflictos con sus cónyuges, hijos, padres y amigos. Es fácil comprender que los más cercanos a los jugadores les reclamen el dispendio de los recursos económicos familiares,[53] el alejamiento del círculo familiar y el cuadro general de sus conductas. Con frecuencia los reclamos se convierten en discusiones y peleas, de modo que muchas de esas crisis familiares concluyen en rupturas, separaciones y divorcios. Así, se encontró que la mayoría de los jugadores problema reportaron experimentar retrocesos financieros, estrés y problemas familiares.[54]

El apostar compulsivamente introduce un elevado nivel de tensión y estrés en las familias, que culmina seguido en divorcio y otras manifestaciones de desarmonía familiar.[55] El cuadro 7 concentra los resultados de distintos trabajos sobre el problema

[53] Los jugadores patológicos no pueden mantener a sus familias. Horvath, Violet E. y Pierce, Robert L., "Pathological Gambling and chil Neglect: a Cause for Concern", en Marotta, Jeffrey *et al*., *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

[54] Smith, Garry *et al*., "A Qualitative Study of 'At Large' Problem Gamblers", en Marotta, Jeffrey *et al*., *op. cit.*, nota anterior, p. 346.

[55] National Gambling Impact Study Commission, *op. cit*., nota 41, cap. 7, p. 26.

de la ruptura de relaciones de pareja entre los jugadores patológicos, a causa del juego.

Cuadro 7. Tasas de prevalencia de divorcio o separación en jugadores adictos

Fuente del estudio	*Porcentajes*
ACM (1998: 15)	22
National Gambling Impact Study Commission (1999: cap. 7: 26)	18
National Gambling Impact Study Commission (1999: cap. 7: 26)	10
Lesieur (1998), citado por Gerstein *et al*. (1999a	de 26 a 30

NOTA: se excluyeron los datos que no eran exactamente comparables.
FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, la violencia doméstica aparece como un asunto que también debe tomarse en cuenta, pues en seis de diez comunidades estudiadas se había visto un incremento de estas conductas. También algunas personas de esas seis comunidades observaron incrementos en el abandono infantil, atribuyendo esto a que los padres dejan a sus hijos en casa o en los estacionamientos de los casinos mientras están jugando.[56]

Otra forma de descuido de estos padres apostadores se produce perdiendo dinero, con lo que no pueden luego solventar los gastos de comida, renta y otros. Lorenz *et al*.,[57] apoyados en investigaciones de Lesieur (de 1984 y 1987) y de ellos mismos, concluyen que para obtener dinero con el fin de financiar sus juegos, los jugadores patológicos someten a la familia y los miembros de la comunidad a una prolongada victimización. Esto se da a través de usarlos como apoyo y manipularlos luego para obtener el control del dinero. Se estima que cada jugador patológico afecta de 10 a 17 individuos, incluyendo el cónyuge, los

56 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4, p. 78.

57 Lorenz, Valerie C. *et al*., *Final Report of the Maryland Task Force on Gambling Addiction*, Baltimore, Maryland Department of Health and Mental Hygiene, Alcohol and Drug Abuse Administration, 1990.

hijos, los amigos, la familia extensa, el empleador, los compañeros de trabajo, los clientes y pacientes, los consumidores, los acreedores y las agencias de seguros.[58]

E. *Tienen otras adicciones: tabaco, alcohol, otras drogas*

Como se adelantó antes, la literatura especializada sostiene que muchos jugadores compulsivos sufren además de la adición al juego, problemas de dependencia respecto del alcohol y/o las drogas. Con frecuencia, las personas que tienen una de estas adicciones, también sufren las otras.[59]

Según una revisión de 60 estudios publicados, el trastorno que con más frecuencia se asocia con la ludopatía es una elevada tasa de consumo de alcohol y/u otras drogas. Algunos autores encuentran una prevalencia del 10 al 15%, aunque otras investigaciones señalan tasas más elevadas, llegando hasta un 40-50% de abuso de alcohol o de otra sustancia sicoactiva en algunas muestras de ludópatas. También existe un índice elevado (42%) de tabaquismo asociado a la ludopatía.[60]

Cuadro 8. Prevalencia de adictos al juego y al alcohol

Fuente del estudio	*Porcentaje de codependientes*
ACM (1998:15)	23
Dickerson *et al*. (1996a), citado por Productivity Commission (1999:7.25)	20
Gerstein *et al*. (1999)	5.8
Ibáñez (2001), Meixueiro (s/f)	40 a 50
Ladis (1998), citado por Productivity Commission (1999:7.25)	7.7

58 Lesieur, 1984, citado por Lorenz *et al*., cit., nota anterior.

59 Gerstein, Dean *et al*., *op. cit*., nota 4, p. 79.

60 Ibáñez Cuadrado, Ángela, *La ludopatía, una nueva enfermedad*, Masson, 2001.

Lesieur y Blume (1987), citado por Productivity Commission (1999: 7.27)	12
Llinares, Santos, Camacho, Albiach, y Palau (2003)	39.9
Lorenz, Politzer y Yaffee (1990)	50.8.
NRC (1999: 3.15)	23.5
Rudd (1999), citado por Hsu, Cathy H. (ed.) (1999: 211).	58
Smith, Garry *et al*. (2002), citado por Marotta *et al*. (2002: 349)	60
Wallisch (2002), citado por Marotta *et al*. (2002: 285)	29
Wallisch (2002), citado por Marotta *et al*. (2002: 285)	49

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 9. Prevalencia de adictos al juego y las drogas

Fuente del estudio	*Porcentaje de codependientes*
Ibáñez (1997).	42 (tabaco)
Black y Moyer (1998), citado por Productivity Commission (1999: 7.27)	64
Meyer y Stadler (2002), citado por Marotta (2002: 248)	18
Gerstein et al. (1999), citado por Productivity Commission (1999:7.27)	5.8
Ladis (1998), citado por Productivity Commission (1999: 7.25)	8.9
Lesieur (1994), citado por Productivity Commission (1999: 7.27)	9 a 15
Lorenz, Politzer y Yaffee (1990)	26.7
National Gambling Impact Study Commission (1999: 4.11)	25 a 63
NRC (1999: 3.15)	11.9
Relationships Australia Queensland (sub. 62), citado por Productivity Commission (1999: 7.27)	16.5
Rudd (1999), citado por Hsu, Cathy H. (ed.) (1999: 211).	26.7

Wallisch (1996) y Feigelman, Wallisch y Lesieur (1998), citados por Productivity Commission (1999: 7.27)	25
Wallisch (2002), citado por Marotta *et al.* (2002: 285)	7
Wallisch (2002), citado por Marotta *et al.* (2002: 285)	49
Yaffee (1990), citado por Rudd (1999: 211)	26.7

FUENTE: Elaboración propia.

De los cuadros anteriores se desprende que son rangos razonables de medida de la codependencia entre el juego patológico y el alcohol, entre 12 y 30%; y entre el juego patológico y las drogas, entre 9 y 27%.

F. *Sufren problemas de salud: depresión, ideación suicida y suicidio*

Como se ha mencionado, en la medida en que su adicción se agudiza, un alto número de los jugadores adictos sufre de nerviosismo, irritabilidad, trastornos de sueño y depresión. Conectado a ello, en una proporción muy alta, estas personas comienzan a pensar en suicidarse, y de la ideación suicida, muchos pasan a otra etapa en la que intentan hacerlo; en algunos casos lo cometen. Así, Lesieur[61] concluyó que los jugadores problemáticos y patológicos tienen tasas más altas de suicidios que el público en general.[62] El cuadro 10 concentra la información proveniente de estudios sobre este problema.

[61] Lesieur, Henry R., "Costs and Treatment of Pathological Gambling", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, marzo de 1998, p. 556.

[62] Citado por Grinols, Earl L., y Mustard, David B., "Business p¨Profitability *vs*. Social Profitability: Evaluating the Social Contribution of Industries with Casino Externalities, the Case of the Casino Industry", *Managerial and Decision Economics*, 2001, p. 32.

Cuadro 10. Tasas de prevalencia de intentos de suicidio en jugadores adictos

Fuente del estudio	*Porcentaje*
Productivity Commission (1999: 7.14)	10
Gerdelan (s/f), citado por Productivity Commission (1999: 6.7)	34.2
Custer & Custer (1987), citado por Lorenz, Politzer y Yaffee (1990)	25
Frank, Lester y Wexler (1991), citado por Horvath y Pierce (2002: 399)	13
Lorenz y Shuttlesworth (1983), citado por Horvath y Pierce 2002: 397)	12
The Mental Health Foundation of Australia, citado por Productivity Commission (1999: 7.16)	22
Moran (1969), citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	20
Schwarz y Lindner (1992), citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	31
McCormick, Russo, Ramírez y Taber (1984), citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	12
Bland, Newman, Orn y Stebelsky (1993), citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	13.3
Ladouceur, Dube y Bujold (1994), citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	26.8
Horodecki (1992), citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	8
Sullivan (1994), citado por Productivity Commission (1999:7.17)	4
Lesieur (1998) citado por Productivity Commission (1999: 7.17)	18

NOTA: Se excluyeron los datos que no eran comparables.

FUENTE: Elaboración propia.

En conclusión, la proporción de jugadores adictos que intenta el suicidio oscila, eliminando las cifras extremas, en un rango que va del 12 al 27%.

G. *Cometen delitos*

Se había dicho que la relación entre los casinos y el delito a través de los jugadores compulsivos es uno de los más importantes impactos de los casinos.

Sucede que cuando han sido agotadas sus fuentes de financiamiento, una fase más en la trayectoria del jugador compulsivo es la de realizar actividades ilegales para pagar sus cuantiosas y apremiantes deudas o para conseguir más dinero y seguir apostando, siempre con la esperanza de "recuperarse". Por ello es muy común que el jugador compulsivo cometa delitos y termine preso en una cárcel.

Existen muchos estudios que abordan el problema y en general hay un gran consenso en que los jugadores compulsivos incurren con gran frecuencia en conductas delictivas,[63] pero la medición de las dimensiones de esta conducta no es fácil. El hecho central es que el jugador problema o patológico, cuando acaba sus recursos suele delinquir para pagar sus deudas o seguir apostando.

Pero impresiona la gran cantidad de jugadores compulsivos que llegan a delinquir; Blaszczynski,[64] investigador muy reconocido del tema ha dicho: "sabemos que, gruesamente, el 60% de la gente con problemas de juegos de apuestas participa en actos criminales", y lo confirma Valerie Lorenz, directora ejecutiva del National Center for Pathological Gambling de Estados Unidos: "virtualmente, todas las investigaciones muestran que, por lo menos, el 65% de la población de jugadores compulsivos estudiada admite estar involucrada en actividades criminales".[65]

63 Meyer, Gerhard y Michael A. Stadler, "Criminal Behavior Associated with Pathological Gambling", en Marotta, Jeffrey *et. al.*, *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

64 Blaszczynski, Alex, *op. cit*., nota 25.

65 Citada por Goodman, Robert, *op. cit*., nota 10, p. 50.

Se discute, sin embargo, el problema de distinguir entre los delincuentes que participan en juegos de apuestas y los jugadores problemáticos y patológicos, sin carrera delictiva previa pero que se inician en la delincuencia a causa de su manera de jugar. Estos últimos son los que interesan para este estudio. El cuadro 11 muestra un conjunto de resultados de estudios especializados que se han ocupado de la conducta criminal de los jugadores adictos.

Cuadro 11. Tasa de prevalencia de jugadores adictos que incurren en conductas delictivas

Fuente del estudio	*Grupo estudiado*	*Porcentajes*
Agencia estatal de planeación de Minnesota, citada por Goodman (1996: 49 y 50)	Minnesota, Estados Unidos.	Cerca de 60% de los jugadores patológicos se involucran en crímenes para financiar su adicción. 10% de ellos va a la cárcel.
American Insurance Institution, según referencia de Goodman (1996: 50)		La *American Insurance Institution* estimó que 40% de los crímenes de cuello blanco tienen su origen en los juegos de apuestas.
McCorkle, Richard C. (2004)	Estudio de conducta de juego y crimen en arrestados en Las Vegas y Des Moines.	Casi un tercio de los arrestados identificados como jugadores patológicos admitieron haber cometido robo con violencia en el año anterior. Aproximadamente 13% habían asaltado a alguien por dinero. Los jugadores patológicos tenían mucha más probabilidad de haber vendido drogas que los otros presos.

Blaszczynski y McConaghy (1994), citado por la Productivity Commission (1999: 7. 61).	Estudio en New South Wales en 1994	59% de los jugadores problema admitieron haber cometido al menos un crimen relacionado con el juego.
Gerstein *et al*. (1999a: 48).		Más de 20% de los jugadores patológicos habían estado encarcelados (contra 6% de la población en general).
Jackson *et al*. (1997), citado por la Productivity Commission (1999: 7.59).	1,452 clientes de agencias especializadas en problemas de juego en Victoria, Australia.	Cerca del 30% admitió haber cometido actos ilegales para financiar sus hábitos de juego.
Jackson *et al*. (1999), citado por la Productivity Commission (1999: 7.59).	Clientes que se atienden de problemas de juego en Victoria, Australia.	En un estudio posterior al antes reseñado (que comprende 1997 y 1998), el porcentaje fue de 20%.
Lesieur (1998) "Costs and Treatment of Pathological Gambling".	184 miembros de Jugadores Anónimos.	56% admitió haber robado para financiar sus juegos de apuestas. El promedio robado fue 60,700; la media 500; el total: 11.2 millones de dólares.
Lesieur (1998), citado por Grinols 2004: 168).	400 socios de Jugadores Anónimos.	57% admitió que en alguna ocasión había robado para financiar su afición a los juegos. El total robado ascendía a 30 millones de dólares.
Looney (1997), citado por Rudd (1999), "Social impacts of Atlantic City Casino gaming", en Hsu, C., *Legalized Casino Gambling in the United States. The Economic and Social Impact*.	25,000 presos del sistema penitenciario de Nueva Jersey, Estados Unidos.	Entre 20 y 30% de esos presos "pueden ser" jugadores compulsivos.

Lorenz, Politzer y Yaffee (1990), Final Report of the Maryland Task Force on Gambling Addiction.	Grupo de Jugadores Anónimos.	80.2% cometió ofensas civiles para apostar; 61.5% admitió haber cometido actos ilegales; 37% robó dinero; alrededor de 33% firmó cheques sin fondos; 25% falsificó documentos; 3.3% robó en domicilios.
Meyer y Stadler, "Criminal Behaviour Associated with Pathological Gambling" (2002).	Alemania: 300 jugadores patológicos en tratamiento y 274 jugadores muy y poco frecuentes.	89.3% admitió haber cometido algún crimen en su vida; 53% admitió haber cometido algún crimen en los últimos 12 meses, 35% aceptó haber tenido problemas con la policía al menos en una ocasión y 28.3% ha sido encarcelado por lo menos una vez.
National Gambling Impact Study Commission, *Final report*, 1999.	Estudio para el gobierno de Estados Unidos.	21.4% de los jugadores patológicos habían sido encarcelados en alguna ocasión.
Productivity Commission (1999: 7.62).	Australia: Encuesta Nacional Sobre Juego realizada por la Productivity Commission.	25% de jugadores con "problemas severos" reportó haber cometido alguna actividad ilegal durante su vida como jugador. Otro 10% con problemas menos severos, admitió haber cometido un delito.
Productivity Commission (1999: 7.61).	Australia: Encuesta de Clientes de Agencias de Ayuda Especializada realizada por la Productivity Commission.	44% de los clientes reportó haber estado involucrado en alguna actividad ilegal relacionada con el juego. De estos, 16% fue procesado por cargos relacionados con el juego y 6% fue encarcelado.

FUENTE: Elaboración propia.

Comparando los porcentajes que se refieren a conceptos similares y haciendo un promedio, se tiene el cuadro 12 conclusivo:

Cuadro 12. Tasa de prevalencia de jugadores adictos que incurren en conductas delictivas

Fuente del estudio	*Porcentaje*
Agencia estatal de planeación de Minnesota (citada por Goodman 1996)	60
Blaszczynski y McConaghy (1994)	59
Jackson *et al*. (1997), citado por Productivity Commission (1999: 7.59)	30
Jackson *et al*. (1999), citado por Productivity Commission (1999: 7.59)	20
Lesieur (1998)	56
Lesieur (1998)	57
Lorenz, Politzer y Yaffee (1990)	61.5
Meyer y Stadler (2002)	89.3
Productivity Commission (1999)	35
Productivity Commission (1999)	44

NOTA: Se excluyeron los datos que no eran comparables.

FUENTE: Elaboración propia.

Como se observa, suprimidas las cifras extremas, un rango razonable de los jugadores adictos que incurren en conductas criminales va del 44 al 60 por ciento.

H. *Perfil sociocultural del ludópata*

Diferentes estudios e investigaciones hechas en distintos países han esbozado el perfil socioeconómico y cultural de los jugadores adictos; así, se tiene que en general se les describe como individuos con las siguientes características: son en su gran mayoría hombres jóvenes de entre 18 y 30 años; suelen vivir solos; su nivel educativo es más bien medio-bajo; son desempleados o tienen malos empleos y perciben ingresos reducidos. Tam-

bién, como se vio, se ha vinculado al jugador compulsivo con la adición al alcohol y/o a las drogas, y, desde otro ángulo, se ha hallado que muchos de ellos son migrantes o forman parte de minorías étnicas. Otras características que se han constatado son éstas: suelen tener antecedentes de problemas de salud mental y con frecuencia son hijos de padres que también son jugadores y/o adictos al alcohol o las drogas. En general los ludópatas parecen sufrir una situación de desajuste, inadaptación o desubicación social.

IV. Conclusiones

La gran mayoría de la gente se divierte y disfruta, sin mayores consecuencias, de los juegos de azar con apuestas, pero hay un número no despreciable de personas que desarrollan tendencias compulsivas —patológicas— a seguir apostando, aunque pierdan cantidades que no pueden pagar. Esta conducta incontrolable les crea muy graves problemas económicos, familiares, de salud y en una proporción muy alta, después de arruinar a sus familias y afectar a los involucrados en sus redes de relaciones, para continuar jugando o pagar sus múltiples deudas, cometen delitos. Rehabilitar a estas personas es muy difícil y muy caro.

Cuando se evalúan las ventajas y desventajas, así como los costos y beneficios que trae consigo la instalación de casinos, de ninguna manera debe omitirse la consideración de estos impactos sociales negativos.

V. Bibliografía

Adelaide Central Mission Inc., ACM, *Minimising the Harm Caused by Gambling,* Australia, Submission to the Inquiry into Gambling Conducted by the Productivity Commission, 1998.

Adam Rose and Associates, *The Regional Economic Impacts of Casino Gambling: Assessment of the Literature and Esta-*

blishment of a Research Agenda, prepared for National Gambling Impact Study Commission, noviembre de 1998.

ALBANESE, Jay, "The Effect of Casino Gambling On Crime", *Federal Probation*, 1985.

———, "Casino Gambling and Crime", en REITH, Gerda, *Gambling. Who Wins? Who Loses?*, Nueva York, Prometheus Books, 2003.

BLASZCZYNSKI, Alex, "Subtypes of Problem Gamblers", *Journal of Gambling Issues*, 15 de diciembre de 2005.

BRIDGES F., Stephen y C. BENNETT, Williamson, "Legalized Gambling and Crime in Canada", *Psycological Reports*, 2004.

BYBEE, Shanon, "History, Development, and Legislation of Las Vegas Casino Gaming", en HSU, Cathy H. C., *Legalized casino gambling in the United States. The Economic and Social Impact*, Binghamton, The Haworth Hospitality Press, 1999.

CASTRO RODRÍGUEZ, J., *Estudio de la proporción de jugadores patológicos en un grupo de menores, mediante el South Oaks Gambling Screen. El problema de los falsos positivos*, 1999, consultado el 15 de junio de 2006 en *www.psiquiatria.com/psicol ogia/vol3num1/artic_3.htm*

CHANG, S., "Impact of the Casinos on Crime: the Case of Biloxi, Mississippi", *Journal of Criminal Justice*, 1996.

COLLINS, Peter D., *Gambling and the Public Interest*, Westport, Praeger Publishers, 2003.

COMAN, D. y SCARPITT, F., "Crime in Atlantic City: do Casinos Make a Difference?", *Deviant Behaviour,* 1991.

DAVIES, Richard, "Casinos, Crime and the Costs of Criminal Justice", en VON HERRMANN, Denise, *Resorting To Casinos: The Mississippi Gambling Industry*, Jackson, The University Press of Mississippi, 2006.

DEREVENSKY, Jeffrey L. *et al*., "A Development Perspective of Gambling Behavior in Children and Adolescents", en MAROTTA, Jeffrey *et al*., *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

———, "Documento sobre estudios de jóvenes ludópatas en Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Europa", consultado el 1o. de junio de 2006 en *www.responsiblegambling.org/articles/NewslinkWinter19981999.pdf*

EVANS, William N. y TOPOLESKI, Julie H., *The Social and Economic Impact of Native American Casinos*, Cambridge, Working Paper 1998, National Bureau of Economic Research, septiembre de 2002.

FARELL, Ronald A. y CASE, Carol, *The Black Book and the Mob. The untold Story of the Control of Nevada's Casinos*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995.

FRIEDMAN, Joseph *et al*., "Casino Gambling as a 'Growth Pole' and its Effect on Crime", *Journal of Regional Science*, 29 de noviembre de1989.

"Gambling Review Body", *Gambling Review Report*, Norwich, Present to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport, CM 5286, 2001.

GERSTEIN, Dean *et al*., *Gambling Impact and Behavior Study. Report to the National Gambling Impact Study Commission*, National Opinion Research Center de la Universidad de Chicago, Gemini Research, The Lewin Group y Christiansen, Cummings Associates, 1999a.

———, *Analysis of the Casino Survey. Report to the National Gambling Impact Study Commission*, National Opinion Research Center at the University of Chicago, 1999b.

GIACOPASSI, David y STITT, Grant, "Assessing the Impact of Casino Gambling on Crime in Mississippi", *American Journal of Justice,* vol. 18, núm. 1, marzo de 1994.

GOODMAN, Robert, *The Luck Business. The Devastating Consequences and Broken Promises of America's Gambling Explosion*, NuevaYork, Free Press Paperbacks, 1996.

GOSS, Ernie y MORSE, Edward, *The Impact of Casino Gambling on Bankruptcy Rates: a County Level Analysis*, 2004, en *http://www.ncalg.org/Library/Studies%20and%20White%20/Papers/Bankruptcy/casino_bankruptcy031204.pdf*

GRINOLS, Earl L., *Gambling in America. Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

——— y MUSTARD, David B., *Measuring Industry Externalities: the Curious Case of Casinos and Crime*, 2004a, en *www.cba.uiuc.edu/grinols*

———, "Business Profitability *vs*. Social Profitability: Evaluating the Social Contribution of Industries with Casino Externalities, the Case of the Casino Industry", *Managerial and Decision Economics*, 2001.

GUPTA, Rina y DEREVENSKY, Jeffrey L., "The Relationship between Gambling and Video Playing Behaviors in Children and Adolescents", *Journal of Gambling Studies*, 1996, vol. 12.

HAKIM, Simon y BUCK, Andrew, "Do Casinos enhance Crime?", *Criminal Justice*, vol. 17, núm. 5, 1989.

HORVATH, Violet E. y PIERCE Robert L., "Pathological Gambling and chil neglect: a cause for Concern", en MAROTTA, Jeffrey *et al*., *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

HSU, Cathy H. C. (ed.), *Legalized Casino Gambling in the United States. The Economic and Social Impact*, Binghamton, The Haworth Hospitality Press, 1999.

IBÁNEZ CUADRADO, Ángela, *La ludopatía, una nueva enfermedad*, Masson, 2001.

LESIEUR, Henry R., "Costs and Treatment of Pathological Gambling", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, marzo de 1998.

——— y BLUME, S., "The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a New Instrument for the Identification of Pathological Gamblers", *Journal of Gambling Behavior*, 1998.

LIGTHELM, A. A. (comp.), *Socio-Economic Impact of Legalizad Gambling in South Africa. A Study Commissioned by the National Gambling Board*, sin lugar, marzo de 2005.

LLINARES, M. *et. al.*, *Variables psicológicas y adictivas en una muestra de jugadores patológicos*, 2003, edición electrónica,

consultada el 31 de mayo de 2006, en *www.um.es/ anales ps/ v19 /v191/07-19_1.pdf*

LO SHIU, Hing, "Casino Politics, organized crime and the post-colonial state in Macao", *Journal of Contemporary China*, vol. 14, núm. 43, mayo de 2005.

LORENZ, Valerie C. *et al*., *Final Report of the Maryland Task Force on Gambling Addiction*, Baltimore, Maryland Department of Health and Mental Hygiene, Alcohol and Drug Abuse Administration, 1990.

MAROTTA, Jeffrey *et al*. (eds.), *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

MCCORKLE, Richard C., "Gambling and Crime Among Arrestees: Exploring the Link", *National Criminal Justice*, núm. 7, 2004.

MEIXUEIRO, Gustavo, "Los casinos y el crimen: la experiencia en los Estados Unidos", edición electrónica consultada el 16 de junio de 2006, en *www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/ no4/3.pdf*

MEYER, Gerhard y STADLER, Michael A., "Criminal Behavior Associated with Pathological Gambling", en MAROTTA, Jeffrey *et. al.*, *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

MOUFAKKIR, Omar, "An Assessment of Crime Volume Following Casino Gaming Development in the City of Detroit", *UNLV Gaming Research & Review Journal*, issue 1, 2005, vol. 9.

MUÑOZ-MOLINA, Yaromir, "Meta-análisis sobre juego patológico 1997-2007", *Revista Salud Pública*, Bogotá, vol. 10, núm. 1, enero-febrero de 2008.

NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION (NGISC), *Final Report,* 1999, en *http://www.ngisc.com*

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (NRC), *Pathological Gambling. A Critical Review,* Report of the National Research Council, 1999.

NICHOLS, Mark W. *et al*., "Casino Gambling and Bankruptcy in New US Casino Jurisdictions", *Journal of Socio-Economics*, 2000.

PRODUCTIVITY COMMISSION (PC), *Australia's Gambling Industries,* Canberra, Report 10, Commonwealth Government, AusInfo, 1999.

PIERCE, Patrick A. y MILLER, Donald E., *Gambling Politics. State Government and the Business of Betting*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004.

RUDD, Denis P., "Social impacts of Atlantic City Casino Gaming", en HSU, Cathy H. (ed.), *Legalized Casino Gaming in the United Sates. The Economic and Social Impact*, Nueva York, The Haworth Hospitality Press, 1999.

SCOTT, Julie E., "Everything's Bubbling, but we don't know what the Ingredients are – Casino Politics and Policy in the Periphery", *Journal Of Gambling Issues [*antes *The Electronic Journal of Gambling Issues],* mayo de 2001, núm. 4.

SIMON, Paul, *Congressional Record Online*, 15 de abril de 1996.

SMITH, Garry *et al*., "A Qualitative Study of 'At Large' Problem Gamblers", en MAROTTA, Jeffrey *et. al*., *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

STERNLIEB, George y HUGHES, James W., *The Atlantic City Gamble*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.

STITT, Grant *et al*., "Does the Presence of Casinos Increase Crime? – An Examination of Casino and Control Jurisdictions", *Crime & Delinquency*, vol. 49, núm. 2, abril de 2003.

STOKOWSKI, A. Patricia, "Crime Patterns and Gaming Development in rural Colorado", *Journal of Travel Research*, vol. 34, núm. 3, 1996.

———, "Social Impacts of Riverboat and Land-Based Non-Native American Casino Gaming", en HSU, Cathy H. (ed.), *Legalized Casino Gaming in the United Sates. The Economic*

and Social Impact, Nueva York, The Hawhorth Hospitality Press, 1999.

THOMPSON, W. N. *et al*., "Casino and Crime in Wisconsin: What's the Connection?", *Wisconsin Policy Research Institute Report,* 1996.

VOLBERG, Rachel A., "Fifteen years of Problem Gambling Prevalence Research: What do we know? Where do we go?", *Journal of Gambling Issues,* 10 de febrero de 2004.

WALKER C., Terry, *The 2005 Casino and Gaming Market Research Handbook,* Atlanta, Terry C. Walker Consulting Inc., 2005.

WALLISCH, Lynn, *Gambling in Texas: 1995 Survey of Adult and Adolescent Gambling behaviour*, Austin, Texas Commission on Alcohol and Drug Abuse, 1996.

———, "Gambling in Texas Before and After the Lottery: Information from the Texas Gambling Surveys of Adults and Adolescents and the Gambling Telephone Hotline", en MAROTTA, Jeffrey *et al*., *The Downside: Problem and Pathological Gambling,* Reno, Institute for the Study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada, 2002.

WILSON, J., "Riverboat Gambling and Crime in Indiana: an Empirical Investigation", *Crime and Deliquency*, 2001.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LUDOPATÍA

Patricia Ortega Andeane
Beatriz Vázquez Romero
Lucy María Reidl Martínez

I. Introducción

El juego como forma de diversión regida por reglas y que generalmente comprende una competencia entre individuos o grupos con algún objeto determinado, también incluye diversas connotaciones simbólicas de gran importancia para el desarrollo sicológico humano; sin embargo, el juego contextualizado por el abuso del mismo y en el cual se incluya la apuesta con dinero y el azar, representa un campo de investigación y aplicación de la sicología en general, y de manera particular, del desarrollo de técnicas para el ejercicio de juego responsable para la sicología de la salud, de estrategias terapéuticas para su tratamiento por parte de la sicología clínica y con aportaciones más recientes como las que aborda la sicología ambiental sobre el análisis del impacto del ambiente físico y social en el que se enmarca el comportamiento del jugador.

En los juegos de azar, es decir, aquellos en los que el resultado depende de la suerte, el individuo jugador no puede controlar el resultado como tampoco puede hacer nada para cambiarlo, aunque con frecuencia así lo crea.

Mientras el juego sano tiene como objetivo la diversión como una actividad por medio de la cual se obtiene placer, se practica por lo general con amistades, pareja o familiares y cuenta con el control por parte del jugador, en contraparte, se puede ubicar el juego patológico, cuyo fin es con frecuencia la evasión de una reali-

dad frustrante o la incapacidad para manejar la realidad que le es adversa al sujeto y en el cual se pierde el control de la apuesta, así como del tiempo que se invierte en el juego.

La ludopatía es una enfermedad adictiva en la que el individuo es empujado por un abrumador e incontrolable impulso de jugar. Una característica central a las conductas adictivas es la pérdida de control. La persona con una adicción no tiene control sobre esa conducta, además le produce dependencia, tolerancia, síndrome de abstinencia, uso compulsivo con consecuencias adversas y, en muchos casos, será la causa de que acuda en busca de tratamiento, o le obligue a buscarlo.

Gossop[1] definió como elementos característicos de una adicción:

1. Un fuerte deseo o un sentimiento de compulsión para llevar a cabo la conducta particular (especialmente cuando la oportunidad de realizar tal conducta no está disponible);
2. La capacidad deteriorada para controlar la conducta (especialmente, en términos de controlar su comienzo, mantenimiento o nivel en el que ocurre);
3. Malestar y estado de ánimo alterado cuando se impide realizar la conducta o la deja de hacer, y
4. Persistir en la conducta a pesar de la clara evidencia de que le está produciendo graves consecuencias al individuo.

El reconocimiento formal del trastorno del juego patológico se da en 1980 por parte de la American Psychiatric Association.[2] Rosenthal[3] lo ubica como un trastorno progresivo, que se podría resumir con cuatro características:

1 Gossop, M. (ed.), *Relapse and Addictive Behaviour*, Londres, Routledge, 1989.

2 American Psychiatric Association, DSM-III, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 3a. ed., Washington, American Psychiatric Pub Inc, 1980.

3 Rosenthal, R. J., "Pathological gambling", *Psychiatric Annals*, núm. 22, 1992, pp. 72-78.

— Pérdida incesante o episódica de control sobre el juego.
— Continua preocupación por el juego y por obtener dinero para jugar.
— Pensamiento irracional sobre el juego.
— Persistencia en el juego a pesar de sus consecuencias negativas.

En la medida en que el jugador se adentra en un juego sin control, le dedica cada vez más tiempo y dinero. Este impulso persiste y progresa en intensidad y urgencia, consume mayor energía, recursos emocionales y materiales, al poco tiempo destruye todo lo que es significativo en la vida de la persona.[4]

La Asociación Americana de Psiquiatría en su cuarta edición[5] define a la ludopatía como una entidad que consta de cinco o más de los siguientes síntomas:

1. Hay preocupación por el juego (pasa mucho tiempo pensando en el juego, como experiencias pasadas o formas de conseguir más dinero con que jugar).
2. Necesidad de apostar cantidades cada vez más grandes de dinero para sentir excitación.
3. Intentos repetidos e infructuosos por jugar menos o dejar de jugar.
4. Inquietud o irritabilidad cuando intenta jugar menos o dejar de jugar.
5. Jugar para escapar de los problemas o de sentimientos de tristeza o ansiedad.

4 Ratelle, C. F. *et al*., "When Passion Leads to Problematic Outcomes: a Look at Gambling", *Journal of Gambling Studies*, núm. 20 (2*),* 2004, pp. 105-119.

5 American Psychiatric Association, DSM-IV, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4a. ed., Washington, American Psychiatric Pub Inc, 2004.

6. Intentar recuperar las pérdidas (apuesta mayores cantidades de dinero para intentar recuperar las pérdidas previas).
7. Mentir sobre la cantidad de tiempo o dinero gastados en el juego.
8. Cometer delitos para conseguir dinero para el juego.
9. Pérdida del trabajo, relaciones importantes u oportunidades en sus estudios o en su carrera, debido al juego.
10. Necesidad de pedir dinero prestado para sobrevivir debido a las pérdidas ocasionadas por el juego.

El *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV) clasifica o diagnostica a los jugadores de la siguiente forma:

— Jugador en riesgo: son quienes cumplen uno o dos de los diez criterios establecidos.
— Jugador problema: si satisface tres o cuatro de los criterios.
— Jugador patológico: son los que cumplen con cinco o más criterios.

II. Bases biológicas de la ludopatía

La adicción al juego provoca alteraciones de la conducta que inciden negativamente en el entorno social del jugador y de su propia salud. Estas alteraciones tienen un reflejo visible en áreas específicas del cerebro, de manera focalizada en la región prefrontal en donde se ha descrito que participa en la toma de decisiones, así como regiones involucradas en los mecanismos de recompensa. Recientemente Jan Reuter[6] y sus colaboradores de la Unidad de Terapia Conductual del Hospital Universitario de Hamburgo en Alemania, identificaron en el área mesolímbica de recompensa,

[6] Reuter, Jan *et al*., "Pathological Gambling is Linked to Reduced Activation of the Mesolimbic Reward System", *Nature Neuroscience*, núm. 18 (2), 2005, pp. 110 y 111.

a través de una resonancia magnética, cómo ante el estímulo del juego se observaba una reducción de la activación prefrontal del estriado ventral y ventromedial. La activación quedó reducida en los ludópatas y de acuerdo con Reuter y sus colaboradores se generó una dependencia muy similar a la de los drogadictos.

Cabe mencionar que el sistema mesolímbico de recompensa juega un papel crucial en el desarrollo y mantenimiento de las adicciones; en relación con las drogas, diversas líneas de investigación[7] confirman la hipótesis de que los adictos tienen deficiencias en el sistema de recompensa, por lo cual al ingerir drogas se compensa este déficit. De igual forma identificaron este patrón de recompensa con el juego en ludópatas; es decir, a través del juego obtienen la dopamina que les brindan los reforzadores positivos, que les dan placer y sensaciones gratas y positivas.[8]

Por otra parte, el mantenimiento de la adicción a las drogas está relacionado con la reducción en el impulso del control; ésta es la razón por la cual el adicto no es capaz de abandonarla, a pesar de las consecuencias adversas que surgen de la misma.[9] Los resultados que Reuter y colaboradores apuntan se aplican de igual manera en los ludópatas, en lo que toca a la explicación de la reducción del impulso de control y, por lo tanto, en su incapacidad para abandonar el juego.

III. Bases sicológicas de la ludopatía

1. *Dimensión cognoscitiva*

Cuando los individuos realizan la conducta de jugar procesan la información que reciben de un modo que da lugar a pensamientos erróneos que en ese momento consideran válidos y

7 Volkow *et al*., 2002, citados en Reuter, Jan *et al*., nota anterior.

8 Reuter, Jan *et al*., *op. cit*., nota 3.

9 Potenza, M. N. *et al*., "Shared Genetic Contributions to Pathological Gambling and Major Depression in Men", *Archives of General Psychiatry*, núm. 62 (9), 2005, pp. 1015-1021.

por tanto contribuyen a la generación de la ludopatía. Algunos de estos errores son la percepción ilusoria de control, las falsas creencias y las atribuciones erróneas que se describen a continuación.

El juego fomenta la ilusión de control por parte del individuo y la percepción de sí mismo como elemento capaz de intervenir en sus resultados. Diversos estudios han mostrado evidencia de que existe una clara interacción entre la ilusión de control con el desarrollo de juego patológico.[10] De acuerdo con Johansson, Grant, Won, Odlaug y Götestam[11] el jugador asume una creencia irreal de que un suceso aleatorio posee series secuenciales o cíclicas, creyendo que el periodo de fracasos ya terminó y se presentará el éxito (*ya calenté la máquina, ya viene la buena*).

Muy relacionada con lo anterior es la creencia de que la suerte es un proceso que se autocorrige, de tal forma que el jugador patológico pretende predecir cuándo ocurrirá la autocorrección. En su falsa creencia observa las series de números y pretende predecir el siguiente número.[12]

Otra forma de falsa ilusión de control en el jugador patológico, es la que se da por medio de los pensamientos mágicos al asociarlos con resultados positivos en el juego, creando supersticiones cognoscitivas de que ciertos estados mentales pueden influir en el éxito.[13]

Existen también con frecuencia atribuciones erróneas de los resultados adversos en el jugador: desestima o atribuye el fracaso a factores externos ajenos a la persona, tiene pensamientos

10 Gilovich, T. y Douglas, C., "Biased Evaluations of Randomly-Determined Gambling Outcomes", *Journal of Experimental Social Psychology*, núm. 22, 1986, pp. 228-241.

11 Johansson, Agneta *et al*., "Risk Factors for Probleamtic Gamblig: a Critical Literature Review", *Journal of Gambling Studies*, núm. 25, 2008, pp. 67-92.

12 Chóliz, M., *Adicción al juego de azar*, 2006. Disponible en *www.uv.es/cholis*

13 Toneatto, T., "Cognitive Psychopathology of Problem Gambling", *Substance Use & Misuse*, núm. 34, 1999, pp. 1593-1604.

como "el otro me robó la suerte", "casi gané", "el ruido afectó". En tanto que cuando gana, las atribuciones las hace hacia su persona, su pericia o su buena estrategia en el juego, magnifica su autovaloración e ignora la severidad de sus pérdidas.

2. *Dimensión conductual*

Skinner en su obra *Ciencia y conducta humana*, estableció los principios básicos del comportamiento desde el punto de vista del análisis experimental de la conducta. En dicha obra identificó claramente la conducta de juego como se cita a continuación:

> Se puede jugar con dinero para conseguir dinero, como en las máquinas tragamonedas… la conducta del jugador está sometida a un control muy complejo que depende de su historia de reforzamiento. A veces, es posible calcular las "probabilidades" de un determinado sistema de juego, y éstas, si son conocidas por el jugador, puede determinar si efectuará la jugada o no. La probabilidad de que alguien efectúe una jugada de envergadura determinada varía según factores tales como la importancia de lo que se va a obtener o de una determinada historia de reforzamiento, y esto puede estudiarse experimentalmente. Sin embargo, la predisposición para continuar arriesgándose dentro de un sistema dado, depende principalmente del programa de razón variable. Desde el punto de vista del establecimiento que controla el juego, este programa es más seguro porque, a la larga, el porcentaje de beneficio es fijo. También es un programa sumamente eficaz para generar la conducta de jugar. El establecimiento de juego selecciona una razón media que es un compromiso entre dos consecuencias. Una razón demasiada alta rinde un beneficio muy alto por cada jugada, pero produce también una pérdida de clientela. Una razón demasiado baja produce un beneficio demasiado pequeño y muchos clientes.[14]

[14] Skinner, B., *Ciencia y conducta humana*, Barcelona, Fontanella, 1953, p. 418.

El programa de reforzamiento de razón variable al que hace mención Skinner se basa en el orden temporal de una conducta (jugar) y su consecuencia (reforzador): si es positiva (obtiene premio) la conducta incrementa su probabilidad de volverse a presentar, si es negativa (no obtiene premio) disminuye su probabilidad de emisión. En un programa de refuerzo de razón intermitente (unas veces se premia y otras no) la probabilidad de que la conducta se elimine es muy baja, además de que establece o arraiga fuertemente la conducta. Este tipo de programa de reforzamiento de razón variable es el que subyace en los juegos de azar y es por tanto el que desarrolla con mayor probabilidad la ludopatía, es decir el que establece con mayor fuerza la conducta de jugar.

Bajo este marco de referencia teórico también se establecen las conexiones accidentales entre un estímulo y respuesta. En este caso sería jugar vistiendo la corbata favorita, y la consecuente aparición del reforzador, "obtener el premio", por ello, se asocia a un objeto-fetiche (corbata) un carácter supersticioso, muy común en general, entre los jugadores. Este comportamiento supersticioso se inicia cuando el jugador asocia cierto objeto o acción (fetiches o rituales) con un resultado positivo en el juego y dicha conducta se establece con tal fuerza que incluso tiende a desestimar las veces en que dicha asociación no muestra el resultado positivo esperado.

3. *Vulnerabilidad motivacional*

La impulsividad ha sido identificada como un rasgo que subyace a la vulnerabilidad en los ludópatas. Esta impulsividad se manifiesta con una elevada tendencia a ser excesivamente responsivos ante resultados positivos y ante la recompensa inmediata; actúan rápidamente sin considerar las consecuencias, se tornan insensibles a las consecuencias negativas, por lo que la característica principal que se manifiesta en los ludópatas es su dificultad para lidiar con el control.

De acuerdo con Whiteside y Lynam[15] se han identificado cuatro factores relacionados con la impulsividad, y son:

1. Urgencia para actuar rápidamente ante situaciones de ansiedad.
2. Falta de persistencia, identificada como la incapacidad para mantenerse concentrado en la tarea, perturbado por las distracciones.
3. Falta de planeación es la tendencia a actuar sin considerar las consecuencias.
4. Búsqueda de sensaciones, identificada como la tendencia a buscar nuevas sensaciones o experiencias emocionantes.

Muy relacionado con la búsqueda de sensaciones se encuentra el modelo teórico de los niveles óptimos de la activación. Anderson y Brown,[16] en un estudio clásico sobre adicción al juego, encontraron que la tasa cardiaca de los jugadores se incrementaba una media de 24 latidos por minuto, llegando hasta 54 latidos por minuto, conforme se involucraban más en el juego, medida similar a la producida por realizar ejercicio físico. Concluyeron que el juego es excitante y que la activación generada por el juego era posiblemente el reforzador más importante de la conducta de juego.

Zuckerman[17] identifica en individuos buscadores de sensaciones variadas, novedosas y complejas que, por lo general, subestiman el riesgo y anticipan la activación como una experiencia positiva. También identificó relaciones entre el juego y la bús-

15 Whiteside, S. y Lynam, D., "Understanding the Role of Impulsivity and Externalizing Psychopathology in Alcohol Abuse: Applications of the UPPS Impulsive Behavior Scale", *Experimental and Clinical Psychopharmacology*, núm. 11, 2003, pp. 210-217.

16 Anderson, G. y Brown, R., "Real and Laboratory Gambling, Sensation Seeking and Arousal", *British Journal of Psychology,* núm. 75, 1984, pp. 401 y 410.

17 Zuckerman, M., *Sensation Seeking: Beyond the Optimal Level of Arousal*, Hillsdale, N. J., Lawrence Erlbaum, 1979; *id*., *Biological Basis of Sensation Seeking, Impulsivity and Anxiety*, Hillsdale, N. J., Lawrence Erlbaum, 1983.

queda de sensaciones en las que los individuos se divierten por el reforzamiento positivo producido, que se manifiesta en sus estados de elevada activación durante el periodo de incertidumbre, así como por la activación positiva producida al ganar. De hecho los jugadores patológicos afirman que ellos buscan la acción así como el dinero como un modo de escapar de sus problemas; la acción se refiere a este estado de activación, eufórico, que los jugadores típicamente comparan con la excitación sexual o la intensidad derivada de la ingestión de cocaína.[18] La acción significa excitación, emoción y tensión; este deseo de permanecer en acción es tan intenso, que muchos jugadores pueden estar durante horas y horas sin dormir, sin comer e incluso sin levantarse para ir al baño; en otras palabras, el estar en acción los empuja a abandonar todos sus otros intereses.

Se identifica a los buscadores de sensaciones como en una ruta de predisposición a perder el control de apostar y de caer eventualmente en el juego patológico.[19]

En esa búsqueda de sensaciones y de acción, el juego también les produce estados de confusión y pensamientos desordenados; en otras palabras, distorsiones cognoscitivas que, como ya se mencionó, aluden a sesgos cognoscitivos, pensamientos irracionales o supersticiosos e ilusiones de control en el juego.

Relacionando las distorsiones cognoscitivas con el nivel de activación, Coulombe y sus colaboradores[20] encontraron que la correlación entre tasa cardiaca y pensamientos irracionales fue mayor en jugadores frecuentes en comparación con jugadores sociales.

18 Hickey, J. *et al*., "Simulation of Gambling Response on the Adiction Reserach Center Inventory", *Addictive Behaviors*, núm. 11, 1986, pp. 345-349.

19 Blanco, C. *et al*., "Pathological Gambling and Platelet MAO Activity: A psychobiological Study", *American Journal of Psychiatry*, núm. 153, 1996.

20 Coulombe, A. *et al*., "Erroneous Perceptions and Arousal Among Regular and Occasional Video Poker Players", *Journal of Gambling Studies*, 8 (3), pp. 235-244.

Muy relacionado con las situaciones que propician el incremento en el nivel de activación en el jugador, están los aspectos ambientales de los lugares de juego. Investigadores del campo de la sicología ambiental, el área de estudio que analiza las interacciones del comportamiento humano con su entorno, han identificado el impacto que tienen diversos factores ambientales, como los que a continuación se mencionan:

— El sonido de las máquinas tragamonedas, cuando el jugador gana le sirve de estímulo discriminativo y da la ilusión de que el ganar es más común que el perder, ya que no hay sonido cuando se pierde.
— La música eleva la activación y las apuestas.
— Los niveles de iluminación afectan la ejecución e incrementan el nivel de activación.
— Los colores se asocian a estados emocionales; los colores cálidos como el rojo, excitan y estimulan y así incrementan el nivel de activación.
— Aroma: diversos casinos de Las Vegas han experimentado con diversos aromas, concluyendo que sí influyen en las apuestas.

Griffiths y Parke[21] identificaron en casinos de Inglaterra, que tendían a utilizar colores rojos, luces tenues y múltiples luces intermitentes en las máquinas tragamonedas, lo que provocaba menor contacto visual entre los jugadores y mayores apuestas.

En conclusión, se considera que existen diversos factores de vulnerabilidad en el individuo que favorecen el jugar y que incluyen tanto aspectos neurofisiológicos, como pueden ser las carencias de su sistema de recompensa (déficit de dopamina), una elevada tendencia a la impulsividad, aunado a rasgos de personalidad como la búsqueda constante de sensaciones de riesgo, que lo conduce a incrementar el nivel de activación, estos niveles de excitación se relacionan con estados de confusión (desde el pun-

21 Griffiths, M. y Parke, J., "The Environmental Psychology of Gambling", en Reith, G. (ed.), *Gambling. Who wins? Who Loses?*, Prometheus Books, 2003.

to de vista cognocitivo) y con frecuencia, a perder el control para dejar de jugar a tiempo y no perder más y más dinero.

Como ocurre con todas las conductas adictivas, el impacto del juego patológico va más allá del jugador. La familia, el ambiente laboral y los amigos se ven profundamente afectados por la problemática del juego en el individuo; se generan diversos conflictos originados por los horarios de llegada, en el caso de la familia, repetidas ausencias laborales, que pueden llevar en última instancia a la ruptura familiar, al divorcio, abandono o desintegración familiar y al despido laboral, por un lado, y solicitar dinero prestado, o incluso cometer actos delictivos, a fin de obtenerlo para pagar deudas de juego, por el otro.[22]

Un grupo que ha sido identificado como de gran vulnerabilidad en diversos estudios[23] es el de adolescentes y adultos jóvenes, debido a que los jóvenes que ganan dinero a través de sus apuestas, tienden a confundirse por la facilidad con la que lo obtienen; debe considerarse también, que la adolescencia es una etapa caracterizada por la tendencia hacia la búsqueda de sensaciones que les ofrezcan mayor activación y emociones placenteras.

La perspectiva del aprendizaje social[24] establece que las creencias se transmiten socialmente, de forma tal que las creencias infantiles acerca del juego con apuesta son modeladas por la información, consejo y conducta parental. Furnham[25] apoya este

22 McCormick, R. y Ramírez, L., "Pathological Gambling", en Howell, J. G. (comp.), *Modern Perspectives in Psychosocial Pathology*, Nueva York, Brunner-Mazl Inc.,1988, pp. 135-157. Deuell, 2005, citado en Castro, J., *Estudio de la proporción de jugadores patológicos en un grupo de menores, mediante el South Oaks Gambling Screen. El problema de los falsos positivos*, 2006, edición electrónica, en *www.psiquiatria.com/psicologia/vol3num1/artic_3.htm*, consultada el 15 de junio de 2009.

23 Blaszczynski, Alex, "Subtypes of problem gamblers", *Journal of Gambling Issues*, núm. 15, diciembre de 2005. Delfabbro, P. y Thrupp, L., "The Social Determinants of youth Gambling in South Australian Adolescents, *Journal of Adolescence,* núm. 26, 2005, pp. 313-330.

24 Bandura, Albert, *Social Foundations of Thought and Action*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1986.

25 Furnham, A., "Children's Understanding of the Economic World", *Australian Journal of Education,* núm. 30, 1986, pp. 219-240.

punto de vista, al señalar que el juego con apuesta es una conducta económica, y que los niños empiezan a apostar del mismo modo como empiezan a entender los conceptos de ahorro, gasto e inversión. Los padres, que en sus patrones de crianza hacen énfasis en el ahorro, la inversión y otras estrategias sobre el manejo del dinero, aunado a una permisividad equilibrada con sus hijos, considerarán que la apuesta implica una pérdida de dinero; en tanto que los padres que no enseñan tales estrategias, fomentarán actitudes de dispendio, y por tanto sus hijos considerarán que la apuesta es atractiva por la posibilidad de ganar grandes cantidades de dinero en poco tiempo. Bajo esta línea de investigación, en un estudio con jóvenes australianos, Moore y Ohtsuka[26] identificaron una tendencia positiva y optimista en las actitudes y creencias hacia el juego, así como ser muy optimistas en relación a las probabilidades de ganar las apuestas y sobrestimar sus beneficios económicos; esta misma tendencia se identificó en sus padres.

Al igual que en Australia, el grupo de jóvenes ha sido considerado de alto riesgo en otros países como Inglaterra[27] y Canadá,[28] en donde además identificaron mayor incidencia de índices delictivos entre apostadores jóvenes, quienes delinquían para conseguir dinero para sus apuestas.

Hasta aquí la descripción de algunos de los más importantes antecedentes teóricos de tipo sicológico que se consideran de relevancia para comprender a la ludopatía como un adicción al juego en la que, como se ha reportado, intervienen procesos neurofisiológicos, motivacionales, conductuales, afectivos y cognoscitivos.

26 Moore, S. y Ohtsuka, K., "Gambling Activites of Young Australians: Developing a Model of Behavior", *Journal of Gambling Studies*, núm. 13, 1997, pp. 207-236.

27 Yeoman, T. y Griffiths, M., "Adolescent Machine Gambling and Crime", *Journal of Adolescence*, núm. 19, 1996, pp. 99-104.

28 Dickson, L. Deverensky, J. y Gupta, R., "The Prevention of Gambling Problems in Youth: a Conceptual Framework", *Journal of Gambling Studies*, núm. 18, 9, 2002, pp. 7-159.

En México existe un vacío en investigación empírica de la ludopatía, por lo que con objeto de identificar la vulnerabilidad ante los juegos de azar, se realizó un estudio para identificar la percepción que tienen estudiantes de educación superior y sus padres, sobre el tema. Se aplicó una encuesta para identificar el nivel de ludopatía a través de un instrumento sicométrico denominado SOG'S por sus siglas en inglés (South Oaks Gambling Screen) en su versión española adaptada por Echeburúa, Báez, Fernández-Montalvo y Páez.[29]

El estudio se realizó en México y participaron diversas instituciones de educación superior en varios estados de la república mexicana, como se puede apreciar en la figura 1. En este mapa se identifica con círculos los estados participantes, y de manera general se observa que aunque hubo mayor participación de las entidades del centro del país, también colaboraron las del norte y sur.

Figura 1. Identificación de las entidades federativas de México participantes en la muestra.

29 Echeburúa, Enrique *et al*., "Cuestionario de juego patológico de South Oaks (SOKS): validación española", *Análisis y Modificación de Conducta*, núm. 20, 74, 1994, pp. 669-791.

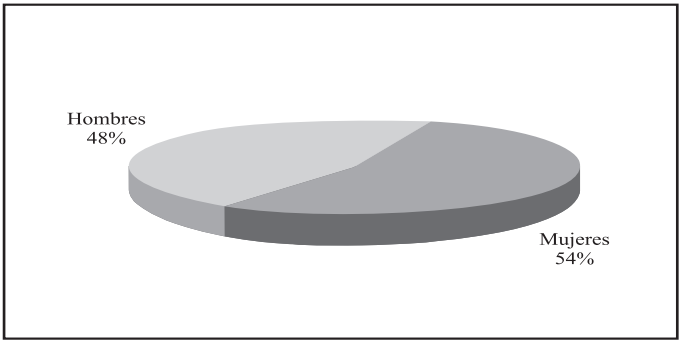
La muestra total fue de 4539 participantes; en la tabla 1 se presenta el número de participantes por cada entidad federativa de la República mexicana, resaltando una participación mayor del Distrito Federal y del estado de Sonora. En la conformación de la muestra participaron 22 instituciones de educación superior, agrupando 22 facultades y/o escuelas públicas y privadas.

Tabla 1. Distribución de la muestra por entidad federativa de México

Entidades federativas.	*Número de participantes*
Distrito Federal	1120
Estado de México	190
Guanajuato	371
Jalisco	344
Nuevo León	365
Puebla	392
Querétaro	322
Sinaloa	603
Sonora	141
Tamaulipas	192
Tlaxcala	193
Veracruz	169
Yucatán	137
Total	4539

A continuación se presentan los datos sociodemográficos de la muestra encuestada, con objeto de mostrar la diversidad de las características de los participantes.

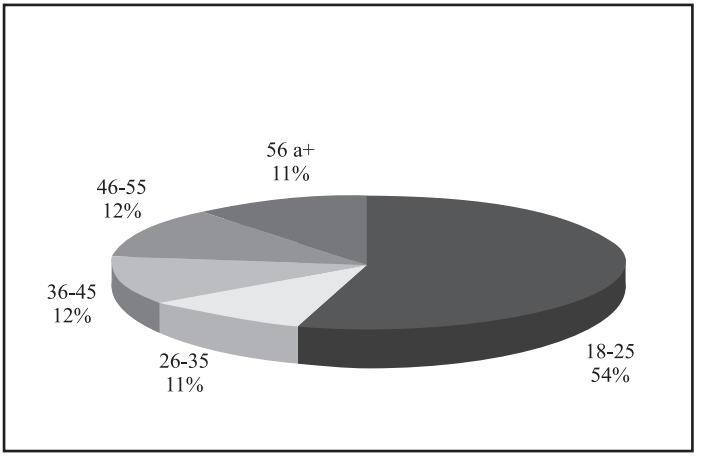
Gráfica 1. Porcentaje de hombres y mujeres encuestados



En la gráfica 1 se muestra el porcentaje de distribución por sexo del total de la muestra encuestada, con un porcentaje ligeramente mayor de mujeres (54%) que de hombres (46%) (frecuencias: mujeres = 2,469 y hombres = 2,070).

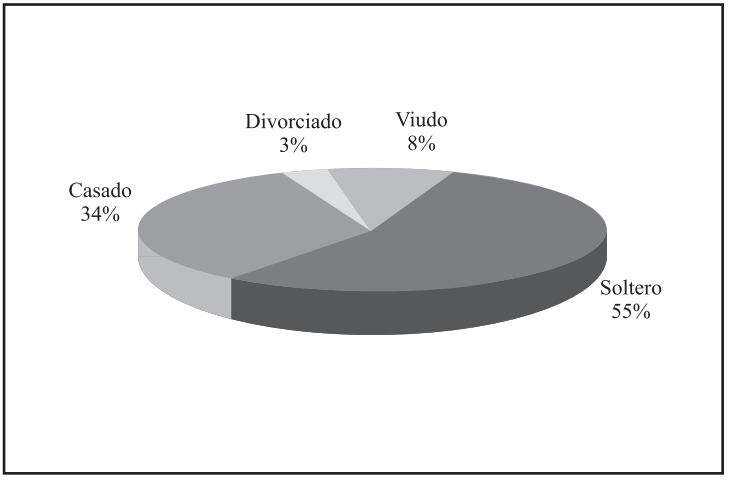
En cuanto a las edades de los participantes, la muestra total se dividió en cinco grupos de edad para una mejor apreciación visual como se muestra en la gráfica 2. En ella se observan los porcentajes para cada grupo de edad. El grupo de los más jóvenes fue de 18 a 25 años, quienes también representaron al grupo mayoritario, con un porcentaje de 54%; los de 26 a 35 años representaron el 11%; de 36 a 45 años y aquellos de 46 a 55 representaron el 12% cada uno; finalmente, para los de 56 y más años, su porcentaje correspondió al 11%. El promedio de edad de la muestra total fue de 32 años.

Gráfica 2. Porcentaje de edad, agrupada en cinco intervalos.



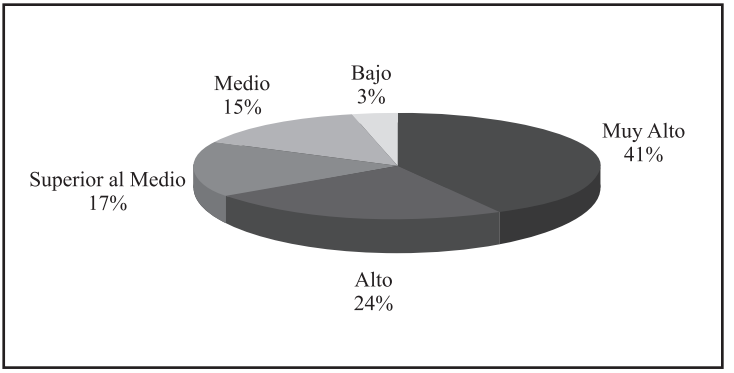
En cuanto al estado civil, la mayoría, el 55% eran solteros; el 34% casados; el 8% viudos y sólo el 3% divorciados (gráfica 3).

Gráfica 3 Porcentajes por estado civil de los encuestados.



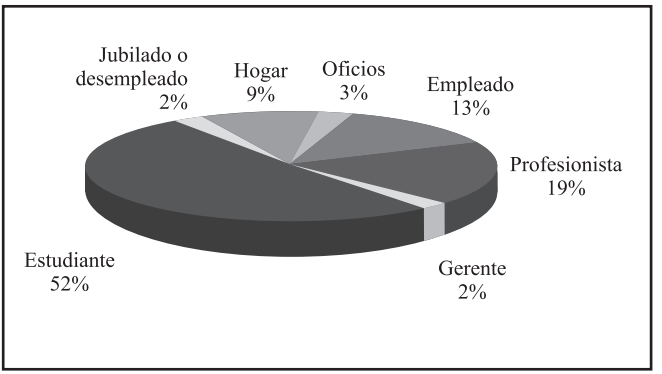
En cuanto al nivel socioeconómico, el 41% de los encuestados era del nivel más alto (más de 21 salarios mínimos); de nivel alto, (11 a 20 salarios mínimos) el 24%; de nivel medio superior (6 a 10 salarios mínimos) el 17%; de nivel medio (4 a 5 salarios mínimos) el 15%; y de nivel bajo (2 a 3 salarios mínimos) el 3% (gráfica 4).

Gráfica 4. Nivel socioeconómico de los encuestados.



En cuanto a las ocupaciones, los estudiantes constituyeron el 52%, gerentes y dueños de empresas o negocios, el 2%; profesionistas 19%; empleados 13%; oficios en los cuales se incluyó a los obreros, 3%; las amas de casa se incluyeron en la categoría "hogar" y representaron el 9%; finalmente, los jubilados o desempleados el 2%. En la gráfica 5 se muestran los porcentajes de distribución.

Gráfica 5. Porcentajes por tipo de ocupación de los participantes en la muestra.



Con objeto de detectar a los ludópatas entre los participantes de la muestra total (n=4,539), se pidió a los encuestados que respondieran a una pregunta referida a haber jugado algún juego de azar en los últimos cinco años, y que en caso de responder de manera afirmativa, que respondieran al instrumento sicométrico SOGS.[30]

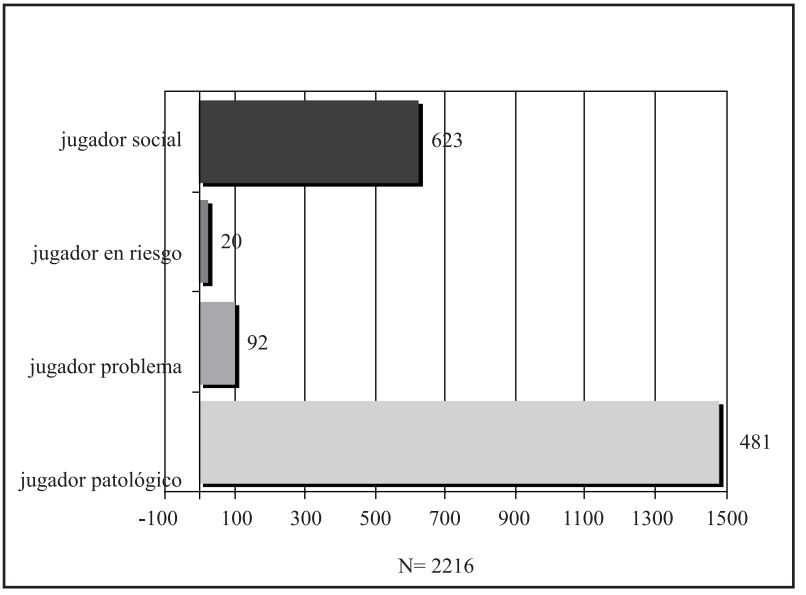
De la muestra total de 4,539 participantes, 2,216 contestaron afirmativamente a la pregunta de que habían participado en juegos de azar en los últimos cinco años, lo que representó el 48.82% de la muestra.

De este 48.82% de jugadores; el 28% (n= 623) no presenta ningún riesgo de ludopatía por lo que se denominan jugadores sociales, poco menos del 1% se ubica como jugador en riesgo (n=20), el 4.1% se detecta como jugador problema (n=92) y el 66.8% (n=1481) se detecta como jugador con problemas de adicción al juego o jugador patológico de acuerdo con la clasifi-

30 *Idem*.

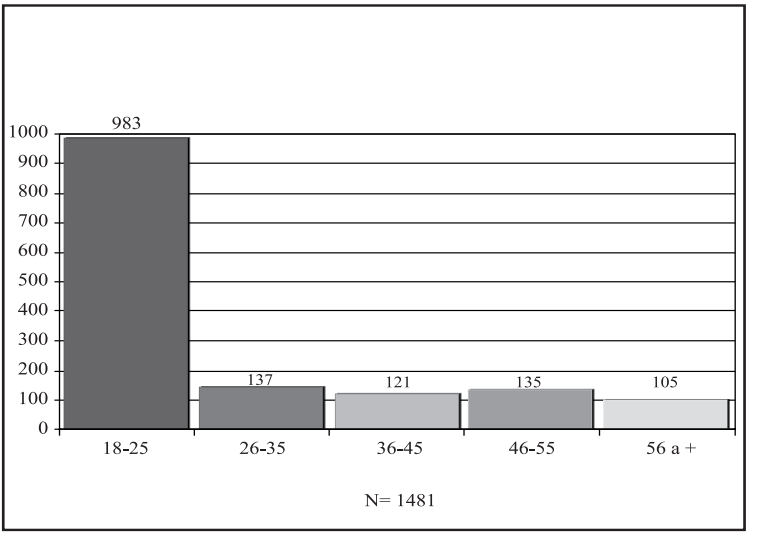
cación de Echegurúa y colaboradores, quienes en concordancia con el DSM-IV ubican al jugador patológico o ludópata cuando cumplen cinco o mas criterios establecidos (gráfica 6).

Gráfica 6. Clasificación por tipo de jugador de la muestra que contestó afirmativamente sobre su participación en juegos de azar en los últimos cinco años.



Del grupo de jugadores identificados como patológicos (n=1,481), el grupo de edad de 18 a 25 años representa el 67% de ellos; el grupo de edad de 26 a 35 años representó el 9%, de 36 a 45 años el 8%, de 46 a 55 años el 9% y de 56 o más años de edad el 7% restante. En la gráfica 7 se pueden apreciar las frecuencias de ludopatía por grupo de edad.

Gráfica 7. Clasificación por grupo de edad
de lo jugadores identificados como ludópatas.



Los resultados sobre detección de ludopatía muestran de forma evidente cómo el grupo de adultos jóvenes se encuentra inmerso en actividades de juego con apuesta; debe considerarse que además, esta muestra de adultos jóvenes se encuentra estudiando en instituciones de educación superior, y que a pesar de su elevado nivel educativo y socioeconómico, es proclive a las actividades de juego y a sus consecuencias negativas, como es la identificación de ludopatía o juego patológico. Es importante mencionar que la prueba proporciona un diagnóstico que sirve para identificar globalmente a los jugadores en riesgo y que requieren de algún tipo de tratamiento o de apoyo sicológico. Por ello, este primer trabajo establece posibles líneas de investigación futura, tanto a nivel de prevención como de detección e intervención temprana entre población adulta joven en México.

En conclusión, de acuerdo con el estudio realizado en México, se puede observar un patrón general de proclividad al juego, fundamentalmente entre la población joven, lo que coincide con estudios realizados en otros países como España,[31] Inglaterra,[32] Canadá,[33] Australia[34] y Estados Unidos.[35]

IV. Bibliografía

American Psychiatric Association, DSM-III, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 3a. ed., Washington, American Psychiatric Pub Inc, 1980.

———, DSM-IV, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4a. ed., Washington, American Psychiatric Pub Inc, 2004.

———, DS IV-TR, *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*, Barcelona, Masson, 2005.

Anderson, G. y Brown, R., "Real and Laboratory Gambling, Sensation Seeking and Arousal", *British Journal of Psychology,* núm. 75, 1984.

Bandura, Albert, *Social Foundations of Thought and Action*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1986.

Becoña, E., *Evaluación y tratamiento del juego patológico. Encuentros nacionales sobre drogodependencias y su enfoque comunitario,* CPD de Cádiz, 1998.

31 Becoña, E., *Evaluación y tratamiento del juego patológico. Encuentros nacionales sobre drogodependencias y su enfoque comunitario,* CPD de Cádiz, 1998; Castro, J., *Estudio de la proporción de jugadores patológicos en un grupo de menores, mediante el South Oaks Gambling Screen. El problema de los falsos positivos*, 2006, edición electrónica, en *www.psiquiatria.com/psicologia/vol3num1/artic _3.htm*, consultada el 15 de junio de 2009.

32 Yeoman, T. y Griffiths, M., *op. cit*., nota 27.

33 Dickson, L. Deverensky, J. y Gupta, R., *op cit*., nota 28,

34 Moore, S. y Ohtsuka, K., *op cit*., nota 26.

35 Grinols, Earl, *Gambling in America. Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

BLANCO, C. *et al*., "Pathological Gambling and Platelet MAO Activity: A Psychobiological Study", *American Journal of Psychiatry*, núm. 153, 1996.

BLASZCZYNSKI, Alex, "Subtypes of Problem Gamblers", *Journal of Gambling Issues*, núm. 15, diciembre de 2005.

CASTRO, J., *Estudio de la proporción de jugadores patológicos en un grupo de menores, mediante el South Oaks Gambling Screen. El problema de los falsos positivos*, 2006, edición electrónica, en *www.psiquiatria.com/psicologia/vol3num1/artic _3.htm*, consultada el 15 de junio de 2009.

CHÓLIZ, M., *Adicción al juego de azar*, 2006. *Disponible en www.uv.es/cholis*

COULOMBE, A. *et al*., "Erroneous Perceptions and Arousal Among Regular and Occasional Video Poker Players", *Journal of Gambling Studies*, 8 (3).

DELFABBRO, P. y THRUPP, L., "The Social Determinants of Youth Gambling in South Australian Adolescents", *Journal of Adolescence,* núm. 26, 2005.

DICKSON, L. DEVERENSKY, J. y GUPTA, R., "The Prevention of Gambling Problems in Youth: a Conceptual Framework", *Journal of Gambling Studies*, núm. 18, 9, 2002.

ECHEBURÚA, Enrique *et al*., "Cuestionario de juego patológico de South Oaks (SOKS): validación española", *Análisis y Modificación de Conducta*, núm. 20, 74, 1994.

FURNHAM, A., "Children's Understanding of the Economic World", *Australian Journal of Education,* núm. 30, 1986.

GARRIDO, Miguel *et al*., *Ludopatía y relaciones familiares*, Barcelona, Paidós, 2004.

GETTY, H. A. *et al*., "G. R., A Comparison of Depresión and Styles of Doping in Male and Female GA Members and Controls", *Journal of Gambling Studies*, núm. 16, 2000.

GILOVICH, T. y DOUGLAS, C., "Biased Evaluations of Randomly-Determined Gambling Outcomes", *Journal of Experimental Social Psychology*, núm. 22, 1986.

GOSSOP, M. (ed.), *Relapse and Addictive Behaviour*, Londres, Routledge, 1989.

GRIFFITHS, M. y PARKE, J., "The Environmental Psychology of Gambling", en REITH, G. (ed.), *Gambling. Who Wins? Who Loses?*, Prometheus Books, 2003.

GRINOLS, Earl, *Gambling in America. Costs and Benefits*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

HICKEY, J. *et al*., "Simulation of Gambling Response on the Adiction Reserach Center Inventory", *Addictive Behaviors*, núm. 11, 1986.

JOHANSSON, Agneta *et al*., "Risk Factors for Probleamtic Gamblig: a Critical Literature Review", *Journal of Gambling Studies*, núm. 25, 2008.

MCCORMICK, R. y RAMÍREZ, L., "Pathological Gambling", en HOWELL, J. G. (comp.), *Modern Perspectives in Psychosocial Pathology*, Nueva Cork, Brunner-Mazl Inc., 1988.

MOORE, S. y OHTSUKA, K., "Gambling Activites of Young Australians: Developing a Model of Behavior", *Journal of Gambling Studies*, núm. 13, 1997.

POTENZA, M. N. *et al*., "Shared Genetic Contributions to Pathological Gambling and Major Depression in Men", *Archives of General Psychiatry*, núm. 62 (9), 2005.

RATELLE, C. F. *et al*., "When Passion Leads to Problematic Outcomes: a Look at Gambling", *Journal of Gambling Studies*, núm. 20 (2), 2004.

REUTER, Jan *et al*., "Pathological Gambling is Linked to Reduced Activation of the Mesolimbic Reward System", *Nature Neuroscience*, núm. 18 (2), 2005.

ROSENTHAL, R. J., "Pathological Gambling", *Psychiatric Annals*, núm. 22, 1992.

SKINNER, B., *Ciencia y conducta humana*, Barcelona, Fontanella, 1953.

TONEATTO, T., "Cognitive Psychopathology of Problem Gambling", *Substance Use & Misuse*, núm. 34, 1999.

WHITESIDE, S. y LYNAM, D., "Understanding the Role of Impulsivity and Externalizing Psychopathology in Alcohol Abuse: Applications of the UPPS Impulsive Behavior Scale", *Experimental and Clinical Psychopharmacology*, núm. 11, 2003.

YEOMAN, T. y GRIFFITHS, M., "Adolescent Machine Gambling and Crime", *Journal of Adolescence*, núm. 19, 1996.
ZUCKERMAN, M., *Sensation Seeking: Beyond the Optimal Level of Arousal*, Hillsdale, N. J., Lawrence Erlbaum, 1979.
———, *Biological Basis of Sensation Seeking, Impulsivity and Anxiety*, Hillsdale, N. J., Lawrence Erlbaum, 1983.
———, "Faites vos jeux anouveau: Still Another Look at Sensation Seeking and Pathological Gambling", *Personality and Individual Differences*, núm. 39, 2005.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

PROGRAMA DE JUEGO RESPONSABLE

Julio Brizuela

I. Introducción

De la primitiva necesidad del individuo para conservar su propia vida y satisfacer sus necesidades procede el trabajo. Estas acciones con fin utilitario se conjugaron y diversificaron transformándose en el trabajo cotidiano. Pero no todas las acciones humanas tienden al provecho trascendente de la supervivencia, apareciendo una actividad libre situada fuera de la vida corriente, sin un fin o interés material concreto y sometido a reglas determinadas que lo puede absorber por completo en espacio y tiempo logrando satisfacerlo, esto es: el juego. Dentro de estas actividades se destacan los juegos de azar, una actividad placentera de la cual participan dos de cada tres adultos en general. Aproximadamente, 96 % de los apostadores la realizan como una alternativa de recreación, entretenimiento y distracción denominándola juego recreativo o saludable. Si embargo, una minoría de ellos, aproximadamente el 4% puede llegar a sufrir consecuencias adversas por su vulnerabilidad individual, con importantes repercusiones en el entorno familiar, laboral y social. Esto ocurre cuando se pierde el control o moderación en la forma de jugar.

II. Antecedentes y definiciones

En 1980 es reconocido el juego patológico en el ámbito médico al ser incorporado por primera vez en un nomenclador de salud llamado DSM (*Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*, de la Asociación Americana de Psiquiatría).

A partir de entonces se intensifican las investigaciones respecto a las llamadas adicciones conductuales o comportamentales, sirviendo el juego patológico o ludopatía como paradigma para investigar y estudiar otras conductas adictivas semejantes como el *workaholic* o trabajo patológico, las compras patológicas, adicciones al sexo, al ejercicio físico, etcétera. De esta manera no sólo se pretende dar un tratamiento adecuado a estas problemáticas de salud, sino que comienzan a desarrollarse tareas preventivas para evitar la enfermedad (acciones proactivas en salud pública).

Al juego patológico o ludopatía se le agrupa en el DSM en una apartado denominado "Trastorno del control de los impulsos", junto con la cleptomanía (dificultad recurrente para controlar los impulsos de robar objetos que no son necesarios para el uso personal o por su valor económico), la piromanía (provocación deliberada e intencionada de un incendio en más de una ocasión) y la tricotilomanía (arrancamiento del propio pelo en forma recurrente, que da lugar a una pérdida perceptible del cabello).

Juego patológico: se le define como *comportamiento de juego, desadaptativo, persistente y recurrente, como indican por lo menos cinco (o más) de los siguiente aspectos:*

1. *Preocupación excesiva por el juego,* al revivir experiencias pasadas, planificar nuevas sesiones de juego, o pensar en conseguir dinero para seguir jugando, que lo lleva a descuidar otras actividades, como trabajo, estudios o relaciones familiares.
2. *Necesidad de jugar cantidades crecientes* de dinero para conseguir el estado de excitación deseado.
3. *Fracaso repetido* de los esfuerzos para controlar, interrumpir o detener el juego.
4. *Inquietud o irritabilidad* cuando intenta interrumpir o detener el juego.

5. El juego se utiliza como *estrategia para escapar de los problemas* o aliviar la disforia (por ejemplo, sentimientos de desesperanza, culpa, ansiedad, depresión).
6. *Después de perder*, *vuelve otro día para intentar recuperar* el dinero perdido en el juego (tratando de "cazar" las propias pérdidas).
7. *Engaña* a los miembros de la familia, médico u otras personas para ocultar su grado de implicación en el juego.
8. *Comete actos ilegales*, como falsificación, fraude, robo o abuso de confianza, para financiar el juego.
9. Se han *arriesgado o perdido* relaciones interpersonales significativas, trabajo y oportunidades educativas o profesionales debido al juego.
10. *Confía en que los demás le proporcionen dinero* que alivie la desesperada situación financiera causada por el juego.

Aclarando que el comportamiento de juego no se explica mejor por la presencia de un episodio maniaco, caso que se clasificaría como juego patológico sintomático (en donde el comportamiento desadaptativo aparece como una manifestación de enfermedades como los trastornos bipolares).

Haremos una breve descripción del juego patológico para comprender los alcances de los programas de juego responsable y las alternativas de tratamiento y prevención.

III. Fases o etapas del juego patológico

El juego patológico es un proceso crónico que en general empieza tempranamente en los adolescentes varones y más tardíamente en las mujeres; progresivo (en frecuencia, cantidad y preocupación por las apuestas), con un patrón de juego regular o episódico.

No se presenta con todos sus síntomas al mismo tiempo en sus primeros estadios. Se va instalando muy lentamente, por lo

general en la adolescencia, aunque puede comenzar a cualquier edad. En un promedio de 5 a 10 años luego de iniciada la actividad, se manifiesta el trastorno en personas vulnerables.

Custer,[1] y posteriormente Lesieur y Rosenthal[2] sostienen que el juego compulsivo es una enfermedad progresiva y describen su evolución siguiendo distintas etapas, que tardan muchos años en desarrollarse, lo que torna más difícil de entenderla como enfermedad.

— Etapas del juego patológico:
  a) etapa de ganancia;
  b) etapa de pérdida;
  c) etapa de desesperación;
  d) etapa de abandono o desesperanza.
— Causas u orígenes del juego patológico. Entre los factores causales del juego patológico podemos distinguir los siguientes:
  a) factores predisponentes
  b) factores desencadenantes

Se deben considerar además los factores que mantienen la enfermedad una vez instalada, a los que se llama: factores perpetuadores

1. *Factores predisponentes*

Son aquellos que determinan que algunas personas sean más vulnerables o presenten mayor riesgo de tener problemas con su modo de jugar y posteriormente enfermen. Nos hablan de una

[1] Custer, R. L. y Milt, H., *When Luck Runs Out*, Warner Books, Nueva York, 1982.

[2] Lesieur, H. R., y Rosenthal, R. J., "Pathological Gambling: A Review of Literature", *J. Gamb Stud,* núm. 7, 1991, pp. 5-39.

disposición o terreno propicio para el desarrollo del juego patológico. Se les puede dividir en:

— Factores genéticos o hereditarios.
— Factores vinculados al desarrollo (familiares y socioculturales).
— Factores individuales (de personalidad, actitudes y formas particulares de pensar).

2. *Factores genéticos o hereditarios*

Sugieren un componente familiar existente para los problemas de juego influido en parte por la genética. También están surgiendo estudios basados en la genética molecular, que indican que ciertas anormalidades genéticas pueden producir déficit funcional y fisiológico que inducen a un individuo a jugar de manera problemática.

3. *Factores vinculados al desarrollo*

A. *Factores familiares*

— Pérdida de los padres por muerte, separación, divorcio o abandono del niño antes de los 15 años de edad.
— Disciplina infantil inadecuada, ya sea por ausencia, inconsistencia o dureza excesiva.
— Exposición temprana y reiterada a actividades de juegos con apuestas en su entorno durante la infancia y adolescencia.
— Progenitores del mismo sexo que padecen o han sufrido juego problema o juego patológico.
— Alta valoración familiar de lo material y financiero.
— Falta de énfasis familiar en la planificación para lograr objetivos y en el valor del ahorro como alternativa para asegurar el futuro.

— Poca valoración de la constancia y el trabajo como vía para el progreso. Creencia de la obtención de logros a través del poco esfuerzo, la inmediatez y el facilismo.
— Empleo frecuente del riesgo para distintas acciones personales, familiares o sociales.
— Implementación de la mentira y el engaño como recurso práctico cotidiano para resolver problemas apremiantes.
— Desintegración familiar como antecedente, lo cual es posible tanto en la familia de origen como en la nuclear o constituida.

B. *Factores sociales*

— *Exposición a los juegos de azar*: es la condición imprescindible. Si no está presente el estímulo para la conducta problema, ésta no se desarrollará. Hay sociedades donde los juegos de azar son tan populares que se desarrollan de modo habitual en la vía pública, en los cuales intervienen todas las personas que así lo deseen (dominó, dados, naipes, caracoles, gallos, carneros, etcétera).
— *Acceso a los mismos*: cuanto mayor sea la accesibilidad, mayor será la posibilidad de practicarlos.
— *Características del juego de azar*: se ha comprobado que cuando más rápido o inmediato es el resultado del juego, mayor estimulación provoca.
— *Monto de las apuestas*: cuanto más pequeño es el monto de la apuesta, más fácil es su acceso.
— *Juego ilegal*: llega a todos los lugares y a todas las edades, sin control alguno.

Es importante destacar que la prohibición de los juegos de azar es una medida peligrosa, pues estimula el juego clandestino en donde se pierde por completo la posibilidad de control, sobre todo lo referido a calidad de juegos, edad para participar de ellos, etcétera.

C. *Factores culturales*

— Los relacionados a las *religiones y creencias*: suelen condicionar algunas conductas por la facilitación o el prohibicionismo (entre los pueblos musulmanes existe la prohibición de consumir bebidas alcohólicas).
— *La moda*: en muchas oportunidades define tendencias. El dictado de la misma induce comportamientos que de otra manera no se desarrollarían.
— *La diferencia social*: muchas veces determinadas conductas equiparan las diferencias sociales permitiéndole a quienes las practican allanar distancias.
— *Condiciones sociopolíticas*: un clima de libertad y participación facilita la práctica de conductas placenteras.
— *Condiciones económicas particulares*: en caso de abundancia se facilita el consumo o gasto, en caso de escasez o recesión se restringe. En ambos casos pueden motivar pensamientos mágicos. Es importante destacar en la actualidad el nuevo posicionamiento de la mujer en el mundo, al igualar al hombre en su rol laboral, participar activamente en la vida económica —abandonar el rol pasivo de permanencia en el hogar e independizarse del dominio masculino—, le ha permitido un manejo autónomo del dinero.
— *Corrientes migratorias masivas*: pueden llegar a cambiar las estructuras básicas de una comunidad, aportando los valores o pautas de la cultura de origen, convirtiendo a los migrantes en población vulnerable.
— *Comunicación globalizada*: utilización masiva de Internet y de la telefonía celular, a través de los cuales se pueden hacer apuestas sin ningún tipo de control.

4. *Factores individuales, relacionados con:*

A. *La personalidad*

No podemos hablar de una *personalidad característica* de los jugadores patológicos, pero se encuentran una serie de características más frecuentes en los jugadores patológicos que en la población general que vale la pena enumerar, pues podrían ser los factores predisponentes para el inicio de una conducta adictiva.

Existen ciertas características de personalidad, como la *desinhibición, la susceptibilidad al aburrimiento, la búsqueda de experiencias "fuertes" y la tendencia a asumir riesgos* que resultan pertinentes para caracterizar a los jugadores patológicos.

B. *La impulsividad*

Se le define como el actuar sin pensar en el futuro ni en las consecuencias, y con escaso o ningún autocontrol.

En los varones, la presencia de impulsividad en la pubertad fue predictora de una mayor tendencia al juego compulsivo varios años después.[3]

Las *personas impulsivas* tienden a presentar las siguientes *características*:

— Son muy sensibles a los refuerzos positivos (ir obteniendo ganancias con sus apuestas).
— Son poco sensibles al fracaso.
— Tienen problemas para imaginar o anticipar posibles consecuencias negativas derivadas de su conducta de juego.
— Suelen padecer también de trastornos por Déficit de Atención y Comportamiento Perturbador, enfermedad que per-

[3] Vitaro, F. *et al*., *Gambling, Substance Use*, 1998.

turba la capacidad de concentrarse y aprender, que aparece generalmente en la infancia y altera el desempeño escolar.

C. *La búsqueda de sensaciones*

Los individuos que presentan esta tendencia están permanentemente buscando tener experiencias nuevas y excitantes, aunque las mismas entrañen asumir ciertos riesgos físicos o sociales. En los jugadores problema se han detectado niveles elevados de búsqueda de sensaciones.[4]

D. *La extroversión*

Los individuos extrovertidos prefieren compartir su tiempo con otros, particularmente si se encuentran en situaciones de estrés o tensión ambiental. Por el contrario, los introvertidos gustan de las actividades solitarias. Los jugadores con tendencia a la extroversión prefieren los juegos de mesa, mientras que los introvertidos prefieren pasar su tiempo en los *slots* o hacer apuestas deportivas en soledad o a distancia.

E. *Los rasgos de personalidad antisocial*

Comprenden una tendencia a la impulsividad, a la búsqueda de sensaciones y a la toma de riesgos, combinada con un desprecio de las convenciones sociales, de las pautas éticas o morales y una tendencia a cometer delitos. Estas características incrementan las posibilidades de jugar de modo riesgoso o problemático. Las probabilidades de que los jugadores patológicos presenten

[4] Breen, R. B. y Zuckerman M., "Chasing in Gambling behavior: personality and Cognitive Determinants", *Pers. Individ. Dif.*, núm. 27, 1999, pp. 1097-1111.

un trastorno de personalidad antisocial, son 3 a 6 veces mayores que los que se dan en la población general.[5]

Los individuos con personalidad antisocial intentan luego cubrir las pérdidas del juego cometiendo diversos delitos (falsificaciones, desfalcos, hurtos, asaltos y otros).

Estudios con hermanos gemelos han puesto en evidencia una vulnerabilidad genética común para el juego compulsivo y el trastorno de personalidad antisocial.[6]

F. *Los estados disociativos*

La disociación implica un estado similar al trance, que comprende una desconexión transitoria de los procesos mentales normales que nos conectan con la realidad. Quien lo padece está despierto pero como ausente o ajeno al entorno.

Recientemente se ha comprobado que la disociación puede promover una adicción a los videojuegos. Los jugadores con esta tendencia pueden jugar por largos periodos de tiempo, desconectados de su entorno inmediato y de sus sensaciones internas, como el hambre, en un verdadero estado disociativo.[7]

G. *Otros factores individuales*

Los predispuestos al juego patológico suelen tener *baja tolerancia a la frustración*, es decir, no toleran el fracaso, las dificultades, las complicaciones de cualquier problema, las pérdidas

[5] Cunningham-Williams, R. M. *et al*., "Taking Chances: Problem Gamblers and Mental Health Disorders- Results from the St. Luis Epidemiologic Catchments Area Study", *Am. J. Public Health,* núm. 88, 1998, pp. 1093-1096.

[6] Slutske, W. *et al*., "A Twin Study of the Association between Pathological Gambling and Antisocial Personality Disorder", *Journal of Abnormal Psychology*, núm. 110, 2001, pp. 297-308.

[7] McCown, W. G. y Chamberlain, L. L., *Best Possible Odds: Contemporary Treatment Strategies for Gambling Disorder*, Nueva York, Wiley, 2000.

y tienden a apelar por lo general a soluciones mágicas, rápidas, poco pensadas o irreflexivas.

Necesidad de gratificaciones inmediatas, tienen poca paciencia para esperar los frutos del esfuerzo personal para lograr un objetivo determinado.

Necesidad de aceptación o aprobación, en general, al relacionarse en sociedad quieren ser aceptados, valorados o queridos por su entorno.

Frecuentemente se guían por un *pensamiento mágico-omnipotente,* que les provoca una ilusión de control, creyendo que tienen una estrategia infalible para ganar y que pueden controlar todo respecto al juego.

Pensamiento supersticioso que los lleva a relacionar frecuentemente las apuestas con fórmulas mágicas y cábalas, o vinculan a la mismas con factores externos, por ejemplo características de las mesas o de quienes las atienden, la forma de arrojar la bolilla en la ruleta, las prendas utilizadas para ir a jugar, movimientos especiales favorecedores de la suerte e innumerables amuletos o sortilegios.

No admiten el azar como causa del resultado de sus apuestas, sino que confían exclusivamente en su habilidad o buena suerte.

Son arriesgados, no obedecen a la lógica e intentan desafiar al destino.

Suelen ser *impulsivos*, primero actúan irreflexivamente y luego, a veces, piensan.

5. *Acerca de las ideas irracionales*

El jugador inmoderado confía en un verdadero conjunto de *ideas irracionales* basadas en pensamientos mágicos, supersticiosos, que responden más a cábalas que a pensamientos lógicos. Éstas son las responsables de hacerle creer que sus posibilidades de ganar son mayores que las reales. Hacen referencias a la suerte, la habilidad, al control personal de la situación y a la relación

causa-efecto. En estas condiciones, deja de tener en cuenta el azar, que rige la imposibilidad de predecir el resultado. *Justamente el problema del jugador patológico consiste en participar en los juegos de azar intentando dominar o burlar al azar.* Otro fenómeno incluido en las ideas irracionales es la *ilusión de control*, por el cual el jugador patológico percibe un resultado favorable como determinado por su *habilidad o experiencia,* cuando en realidad está subordinado completamente al azar.

Otra manera de proceder mediante *ideas irracionales* es la e*valuación sesgada*, por la cual el sujeto explica sus aciertos por su habilidad o destreza, y sus fracasos por factores ajenos a él; o bien, los minimiza e incluso muchas veces prefiere ignorarlos.

Factores desencadenantes. Son los que determinan que en algún momento de la vida aparezcan los problemas y luego la enfermedad en un individuo predispuesto y susceptible para ello.

Sobrexigencias de la vida cotidiana. La actual sociedad globalizada, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, prioriza el consumo por sobre todas las cosas. Nos estimula permanentemente a ser protagonistas, lo que en definitiva se traduce en ser consumistas. Esta circunstancia estimula una mayor necesidad de ingresos para acceder a una creciente oferta de bienes y servicios, muchos de ellos superfluos.

Factores inherentes a los juegos de azar. Un mayor acceso a los juegos de azar posibilita mayor y más asiduo contacto con ellos. Algunos de ellos poseen mayor poder de atracción que otros, por las características que presentan, como son:

— Elementos para llamar la atención, por ejemplo luces y sonidos.
— Sencillez del juego.
— Libertad para jugar cuantas veces se quiera.
— Posibilidad de jugar solo, sin la intervención de terceros (preserva la intimidad).
— Monto de las apuestas pequeño (monedas).

— Respuesta rápida, con premio inmediato.
— Lugar donde se puede realizar la apuesta, sin necesidad de vestirse especialmente, desplazarse lejos, respetar horarios especiales, etcétera.

IV. Enfermedades asociadas al juego patológico

La *depresión* es un trastorno que se puede manifestar como causa o consecuencia del juego patológico, o coexistir con él sin relación causal.

Como factor desencadenante, un estado de ánimo decaído, difícil de modificar, puede ser a veces aliviado transitoriamente por las emociones propias de los juegos de azar.

Por otra parte, en el juego patológico, a consecuencia de las preocupaciones y los conflictos familiares, sociales y laborales generados por las pérdidas en las apuestas, el estado de ánimo puede ir decayendo, hasta manifestarse como una depresión en las personas vulnerables o predispuestas a sufrirla.

Dentro de los denominados trastornos de humor, existe una enfermedad llamada trastorno bipolar, en la cual se padecen periodos de aceleración o excitación conocidos como manía e hipomanía, durante los cuales se tienen ideas de grandiosidad y suelen comprometerse en inversiones riesgosas, compras desmedidas o apuestas que exceden sus posibilidades. En este último caso, el juego inmoderado es un síntoma más de esta enfermedad y se le designa *juego sintomático* o secundario a la bipolaridad.

Algunas investigaciones han encontrado una importante asociación entre el juego patológico y los trastornos por uso de sustancias, particularmente con el abuso y dependencia alcohólica.[8]

[8] Crockford, D. N. y el-Guebaly, N., "Psychiatric Comorbidity in Pathological Gambling: A Critical Review", *Canadian Journal of Psychiatry*, núm. 49, 1998, pp. 43-50; Smart, R. G. y Ferris, J., "Alcohol, Drugs and Gambling in Ontario Adult Population", *Canadian Journal of Psychiatry*, núm. 41, 1996, pp. 36-45.

La presencia de un trastorno asociado hace más difícil para algunos jugadores patológicos el proceso terapéutico.

Los *trastornos del control de los impulsos*, tornan a la persona vulnerable para el manejo del control de diversas situaciones vitales, entre ellas las apuestas, impidiendo su libre razonamiento para determinar las oportunidades, posibilidades correctas o los límites en el juego.

Enfermedades crónicas de difícil resolución o *enfermedades terminales, c*ondicionarían un terreno alternativo para una distracción "fuerte", al alejar transitoriamente al afectado del sufrimiento generado por ellas.

1. *Otros factores desencadenantes*

La soledad, como fenómeno existencial, se transforma en un acontecimiento muy difícil de sobrellevar, sobre todo en las personas sociables o extrovertidas, impulsándolas a la búsqueda de "compañía", encontrándola en determinadas actividades o comportamientos grupales (soledad de la viudez, la ida de los hijos del hogar —fenómeno conocido como "del nido vacío"— la soltería, separación o divorcio, el aislamiento del inmigrante, o de los discapacitados o inválidos).

El *estrés laboral*, por exceso de trabajo, dificultades en las relaciones laborales, tareas inadecuadas, exceso de responsabilidad, bajo o insuficiente salario y amenaza de cierre o despido. Todas ellas pueden generar condiciones favorecedoras del juego, donde los comportamientos relacionados con la "distracción" se transforman en formas de evasión de la sobrecarga del cotidiano vivir. Estas fuentes de distracción y esparcimiento en sujetos vulnerables pueden llevar a la repetición compulsiva de las mismas transformándose en adictivas.

La *desocupación*, mayor en tiempos de recesión, es una circunstancia lamentable que combina tiempo libre, estado de ánimo perturbado, falta de ingresos genuinos y puede estimular la

búsqueda de dinero rápido para cubrir necesidades mediante apuestas, desvirtuando el sentido del juego.

El exceso de ocio o tiempo libre, en individuos poco creativos o personalidades inmaduras.

Determinadas *relaciones o amistades* que encaminarían al sujeto a las conductas o comportamientos de riesgo (por ejemplo, jóvenes inducidos por su grupo de pertenencia al consumo de bebidas alcohólicas o estupefacientes; juegos de apuestas clandestinos o por encima de sus posibilidades, etcétera).

La *propaganda engañosa* que muestra falsos espejismos de realidades difíciles de conquistar (propagandas que ofrecen posibilidades de ganancia desmedida, actualmente en vías de restricción al cumplir la industria y los gobiernos de todo el mundo las pautas del juego responsable).

2. *Factores perpetuadores*

Los factores perpetuadores son el combustible necesario para que el trastorno se mantenga o progrese una vez iniciado. Intervienen en ello una variedad de situaciones como las que se enlistan en seguida.

Escape de los problemas cotidianos. La participación en juegos de azar le proporcionaría al sujeto una alternativa importante para escapar de una realidad circundante adversa, la depresión, la soledad, el estrés o situaciones que no puede enfrentar o resolver.

Búsqueda de activación. Está comprobado que los juegos de azar provocan euforia, excitación y tensión, que es parte del componente emocional agradable de los mismos, pero en algunas personas vulnerables podrían actuar como reforzadores de la conducta, pudiendo ser considerado tanto desencadenante como perpetuador del juego patológico.

La población adolescente es vulnerable especialmente a padecer trastornos adictivos en general, llegando a ser cuatro ve-

ces mayor la posibilidad de comprometerse patológicamente con esta conducta. Estudios recientes mencionan como factores biológicos de vulnerabilidad los cambios físicos, emotivos y sociales, el interés por lo nuevo, afán de novedades, nuevas experiencias, atractivo por lo maravilloso que asombra, fascina, hechiza y deslumbra, la rebeldía con su natural enfrentamiento a las normas establecidas, búsqueda del placer (del momento sin considerar las consecuencias, la jerarquización de las experiencias sensoriales ("adrenalina"). Entre los factores ambientales familiares debemos destacar el menor control familiar, medio familiar perturbado (padre ausente, "inexistente", débil, sin autoridad, competitivo; madre sobreprotectora), carencias afectivas o educativas (hijos huérfanos con padres vivos), enfermedades adictivas y "conductas inmoderadas" en alguno de los progenitores, consumo inmoderado (medicamentos, bebidas alcohólicas, tabaco, etcétera), descontrol generalizado.

Entre los factores ambientales sociales caben destacar: el desafío, la competencia, la violencia y el sexo como alternativas de entretenimiento, mala resolución del conflicto generacional (la identificación se encuentra entorpecida, pues en muchos casos los adultos tienden a imitarlos, formando una sociedad de hermanos con ausencia de padres), derechos de la mujer afianzando su presencia social (desafío), individualidad como resultante social (aislamiento y soledad). Los factores ambientales educacionales influyentes son: falta de programas ordenados y acotados al tiempo prefiriendo actividades espontáneas, sin objetivo claro; falta de disciplina y orden en el ámbito escolar, falta de modelos admirables por su saber y "ser"; en el cuerpo docente, desequilibrio entre el derecho y el deber, ausencia de autoridad, ámbitos educacionales expulsivos, divorcio entre la escuela y la familia, pérdida de jerarquía de la Universidad.

El uso de las tecnologías de la información y la comunicación generan profundos cambios en nuestra sociedad, requiriendo una mayor atención, sobre todo si causan problemas o interfieren en la vida diaria, especialmente durante la infancia y la adolescencia. Ellas influyen en esta vulnerabilidad adolescente por su presen-

cia generalizada, además de ser un medio extraordinario de relación, comunicación, aprendizaje, satisfacción de la curiosidad, ocio y diversión, por su disponibilidad creciente, falta de normativas legales, como alternativa de comunicación, pasatiempo y juegos en red, por su mayor accesibilidad en espacio y tiempo, su propio diseño puede "forzar" la voluntad provocando sensación de gran intimidad, girando en torno a la realidad virtual.

También existen factores predisponentes de personalidad como introversión acusada, baja autoestima y alto nivel de búsqueda de sensaciones; déficit en las relaciones interpersonales: timidez y fobia social; déficit cognitivos: fantasía descontrolada, atención dispersa y tendencia a distraerse; alteraciones sicopatológicas como adicciones químicas o psicológicas presentes o pasadas y depresión.

V. Referencia histórica de los programas de juego responsable

Es importante aclarar que el término juego responsable proviene de la traducción de los vocablos ingleses *responsible gambling*, que induce a entender en nuestra lengua (español) una forma de jugar contrapuesta a juego irresponsable, dándole una connotación moral. Preferiríamos denominarlo *juego saludable*, refiriéndose a una forma de jugar segura, divertida y protegida, que se aproxima más a la idea del programa. Por una razón de designación internacional seguiremos utilizando juego responsable, denominando como tal además al programa que explicaremos.

Al ser considerado una enfermedad, el juego patológico adquiere otra importancia social, logrando que en 1980 Harrah's Entertainment Inc. (grupo empresarial con sede en Las Vegas, Nevada, Estados Unidos, que posee y gestiona casinos, hoteles y campos de golf) iniciara estudios sobre esta temática; ya en 1989 se desarrollarán las primeras iniciativas de trabajo en el sector privado para ayudar a sus empleados, clientes y público en gene-

ral, a comprender los beneficios de la denominada entonces conducta de juego responsable o saludable. Estas recomendaciones estaban dirigidas a evitar los riesgos del juego inmoderado y el inicio temprano en la práctica de los juegos de azar por parte de los adolescentes.

Posteriormente, en 1995, se fundó la AGA (American Gaming Association) o Asociación de Juego de los Estados Unidos, que incluyó a los representantes principales de la industria del entretenimiento estadounidense, quien se avocó a desarrollar un programa de juego responsable para su difusión y aplicación en toda la industria del juego de dicho país, iniciando la Campaña de Educación Nacional sobre Juego Responsable (*Responsible Gaming National Education Campaign*), amplio programa destinado a capacitar a los empleados de casinos y al público en general sobre el juego responsable.

En 1998 se llevó a cabo la Primera Semana de Educación sobre Juego Responsable de la AGA, programa que se expandió a diversos países con algunas variantes, incluyendo conferencias, folletos, líneas telefónicas de consulta, fomento de la investigación pública y privada sobre el tema y materiales de diversos tipos para difusión interactiva.

El Código de Conducta para Juego Responsable de la AGA incluyó estrategias para reducción del daño que se sintetizaron en los siguientes puntos:

— Instalar líneas telefónicas de ayuda en los lugares de juego.
— Manejar programas de autoexclusión efectivos.
— Respetar los requerimientos de los jugadores para ser excluidos de listas de *mailing* o promocionales y para que les sean revocados ciertos privilegios, por ejemplo, obtener tarjetas con ciertos privilegios tipo club, u obtener dinero en la sala cambiando cheques, etcétera.

Se entiende por programas de autoexclusión las acciones destinadas a posibilitar que los jugadores con dificultades en su for-

ma de apostar puedan solicitar en forma personal ser excluidos al momento de intentar ingresar en las salas de juego para de esa manera protegerse de posibles excesos en las apuestas, coadyuvando a tratamientos paralelos.

En 2003 se publicó el Código de Conducta para el Juego Responsable del AGA, desarrollándose de esta manera un programa que se difundió paulatinamente por todo el mundo.

Las normas que lo sustentaron fueron:

a) acciones para con los empleados de la industria de los juegos de azar;

b) cuidado con respecto a los menores de edad;

c) conductas referidas a restricción y/o control de bebidas alcohólicas;

d) conductas a seguir con la publicidad;

e) normas de comercialización, y

f) ayuda a las iniciativas de investigación sobre juego patológico e información a la población que interviene en los juegos de azar y a la población en general.

Estableció un compromiso referido a:

— El entrenamiento con actualización periódica sobre juego responsable.
— Proporcionar material gráfico con conocimientos básicos sobre juego responsable y juego desordenado o inmoderado.
— Facilitar la implementación de una línea 0800 para información y guía.
— Disponer material informativo sobre juego responsable en áreas de juego.
— Crear y facilitar páginas electrónicas para informar y guiar sobre juego patológico.
— Proporcionar información sobre las probabilidades de ganar o perder en cada juego.
— Permitir que los clientes de las salas puedan solicitar:
  a) no envío de publicidad de los casinos,
  b) no canjear cheques personalizados,

c) dejar de beneficiarse con tarjetas especiales de juego, y
d) aceptar la autoexclusión por escrito.

— Exigir la edad mínima de ingreso al casino.
— Exhibir en cartelería la edad mínima indispensable para ingresar a las salas de juego.
— Estar atento a los niños desatendidos en salas anexas a las salas de juego, y en ese caso remitirse con el informe a quien corresponda.
— Instruir suficientemente al personal sobre como:
a) no dispensar bebidas alcohólicas a menores de edad
b) ni a personas que muestren signos de ebriedad, y
c) no permitir el juego a personas manifiestamente ebrias.
— Los anuncios publicitarios deben:
a) contener mensajes claros sobre juego responsable, incluida la línea 0800,
b) ubicarse dentro de los estándares contemporáneos de buen gusto,
c) no utilizar historietas, figuras famosas de actualidad, lenguaje o modas del ámbito adolescente o infantil,
d) ni brindar mensajes engañosos, y
e) evitar difundirlos en ámbitos infantiles o adolescentes.

Las acciones para los empleados de la industria de los juegos de azar estaban referidas a brindar conocimientos básicos referidos a maneras de jugar saludables, conocimientos mínimos sobre juego inmoderado y ludopatía, formas de aproximación a los clientes preocupados por la manera de jugar inmoderada y posibles maneras de derivar a clientes o interesados en buscar ayuda por trastornos relacionados con la manera de jugar desordenada.

Lo referido a las bebidas alcohólicas (restricción y/o control de las mismas) estaban fundamentadas al entender que las mismas por contener alcohol y éste ser una droga tranquilizante y fundamentalmente desinhibidora, facilitaría, cuando se consume en exceso, el descontrol en el juego.

La publicidad, además, y siguiendo los lineamientos de la Responsabilidad Social Empresarial, debería ser veraz y no engañosa.

En lo que respecta a las normas de comercialización, se refieren a respetar convenios y compromisos con empleados; al Estado regulador le corresponde cuidar y combatir especialmente el juego ilegal y el lavado de dinero.

Finalmente, lo referido específicamente al juego patológico estimula y recomienda la ayuda a las iniciativas de investigación sobre juego patológico e información esclarecedora a la población que interviene en los juegos de azar, para que tengan guías seguras respecto al juego inmoderado, juego patológico, recomendaciones para familiares y amigos de personas con estos problemas, como intervenir en los juegos de azar sin correr riesgos de descontrol e información sobre números telefónicos de asesoramiento y ayuda así como direcciones útiles para consultar ayuda profesional (salud pública).

Como se puede observar, las principales acciones tienen que ver con la salud pública: *información, prevención e investigación de un tipo de enfermedad, en este caso el juego patológico o ludopatía.*

De esta manera quedan íntimamente ligados dos intereses sociales: el entretenimiento y la salud, promoviendo la prevención.

VI. Niveles y programa de juego

Es importante hacer una referencia a los niveles de juego de la población propuesta por la National Research Council de Estados Unidos,[9] así como por Shaffer y sus colaboradores,[10] utilizada en la salud pública:

[9] National Research Council, NRC, *Pathological Gambling: A Critical Review,* National Academy Press, Washington, 1999.

[10] Shaffer, H. *et al*., "Estimating the prevalence of disordered gambling behavior in the United States and Canada: A research synthesis", *American Journal of Public Health*, núm. 89, 1999, pp. 1369-1376.

— El *nivel 0* representa a la gente que no juega.
— El *nivel 1* son aquellas personas que juegan de manera recreativa sin sufrir consecuencias adversas.
— El *nivel 2* se asocia a una clase con amplio rango de consecuencias negativas derivadas del juego.
— El *nivel 3* incluye a las personas que tienen consecuencias adversas que son lo suficientemente importantes para reunir los criterios diagnósticos de juego patológico del DSM-IV.[11]
— El *nivel 4* incluye a los jugadores que buscan ayuda por sus problemas de juego, sin importar el grado de estrés o afectación que estén padeciendo.

Está demostrado a través de estadísticas mundiales,[12] que la gran mayoría de la población que juega (96 %) lo hace en forma recreativa sin sufrir problema alguno (nivel 1 de juego), una mínima proporción de ella (población vulnerable) sufre las consecuencias adversas de la ludopatía o juego patológico (0.5 a 2.5%), perteneciente al nivel 3 de juego.

Lamentablemente suele confundirse prevalencia del juego inmoderado y patológico (proporción de afectados por cada mil habitantes en un área geográfica o social concreta, durante un tiempo determinado) con *número de consultas* por este trastorno, causando alarma por mala información.

Si bien no se distingue mayor aumento de la prevalencia, sí es notable el aumento de consultas debido a la mayor información y facilitación de la asistencia de este problema que afortunadamente cada día recibe más atención y solución. Es digno de destacar la tarea incansable de grupos de autoayuda como Jugadores Anónimos que colaboran denodadamente para paliar los efectos

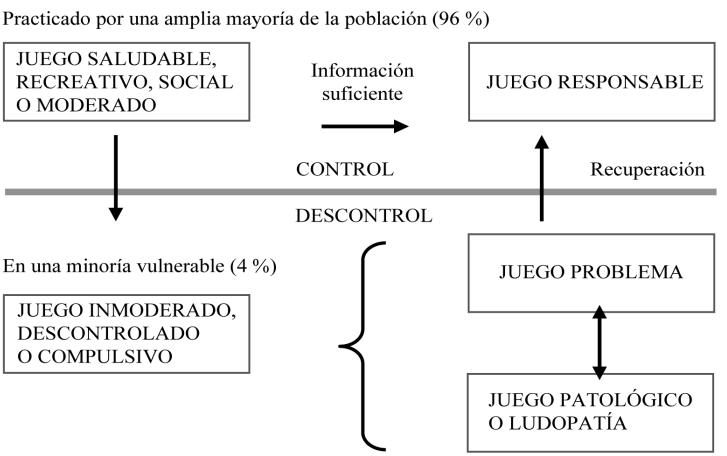
[11] American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders IV*, Washington, 1994.

[12] Kallick, M. *et al*., *A Survey of American Gambling Attitudes and Behaviours*, Universidad de Michigan, Survey Research Center-Institute for Social Research, 1979.

indeseables del juego patológico, ayudando en forma absolutamente desinteresada a enfermos y familiares preocupados.

Las iniciativas referidas al juego y los programas de salud pública deben ser proactivos y posibilitar la reducción del daño. Una estrategia proactiva consiste en focalizar los recursos en la identificación y tratamiento de los jugadores de nivel 2 (problema), dado que el comprender su conducta puede disminuir los costos sociales relacionados al juego. Aunque los jugadores del nivel 3 (patológico o ludópata) tienen síntomas más intensos y potencialmente más destructivos que los del nivel 2, son menores en número que estos últimos. Los de nivel 2 o jugadores problema son más numerosos y responsables de producir un impacto más grande en la sociedad (esquema 1).

Esquema 1. Tipos de jugadores[13]



[13] Brizuela, Julio A. y Cía, Alfredo H., *Manual de juego responsable*, Argentina, ALAJA, 2008.

Para algunos autores, como Korn y Shaffer,[14] el juego saludable, recreativo, moderado o social comprende una elección informada acerca de la posibilidad de ganar, apostando cantidades razonables, en una experiencia placentera de juego y en situaciones de bajo riesgo.

El juego saludable mantiene o facilita un estado de bienestar en el jugador.

El Consejo de Juego Responsable de Estados Unidos (Responsible Gambling Council) recomienda al respecto:

— Jugar para entretenerse, no para hacer dinero.
— Balancear el juego con otras actividades placenteras.
— Jugar habitualmente acompañado por amigos o familiares y no solo.
— No intentar recuperar lo perdido; aceptarlo como el costo del entretenimiento.
— Utilizar sólo el dinero sobrante, no el destinado a gastos cotidianos.
— No usar la tarjeta de débito para extraer más efectivo de lo que se esperaba emplear en el juego.
— Establecer un presupuesto para jugar y respetarlo.
— No pedir dinero prestado para jugar.
— Establecer un tiempo límite para jugar y retirarse cuando se cumplió.
— Tomarse descansos frecuentes al apostar.
— Saber que el riesgo de juego problema aumenta en tiempos de crisis emocionales o financieras.

[14] Korn, D. A., "Expansion of Gambling in Canada: Implications for Health and Social Policy", *Canadian Medical Association Journal*, núm. 163, 2000; Shaffer, H. *et al*., "Estimating the Prevalence of Disordered Gambling Behavior in the United States and Canada: A Research Synthesis", *American Journal of Public Health*, núm. 89, 1999.

Recomendaciones de este tipo son las que dispensan en los folletos de las salas de juego y entretenimiento de las empresas que desarrollan programas de juego responsable, lo mismo que los entes oficiales que acuerdan poner en marcha estos programas.

Los programas de juego responsable se enmarcan en las acciones de la Responsabilidad Social Empresarial (definición propuesta por el Centro Mexicano para la Filantropía).

> La Responsabilidad Social Empresarial es cumplir integralmente con la finalidad de la empresa en sus dimensiones económica, social y ambiental, en sus contextos interno y externo. Esta responsabilidad lleva, por tanto, a la actuación consciente y comprometida para una mejora continua, medida y consistente, que permite a la empresa ser más competitiva no a costa de, sino respetando y promoviendo el desarrollo pleno de las personas, de las comunidades en que opera y del entorno, atendiendo las expectativas de todos sus participantes: inversionistas, colaboradores, directivos, proveedores, clientes, gobierno, organizaciones sociales y comunidad.

Consiste en un importante conjunto de políticas, prácticas y programas integrados en la operación empresarial que fundamentan el proceso de toma de decisiones. La acción responsable integral se da en función de cuatro líneas estratégicas de competencia:

1. Ética empresarial,
2. Calidad de vida,
3. Vinculación y compromiso con la comunidad y su desarrollo, y
4. Cuidado y preservación del medioambiente.

VII. Conclusión

Se entiende por programa de juego responsable, al conjunto de principios y prácticas que se comprometen a adoptar los go-

biernos, las loterías de Estados y otros gestores de juegos con el objeto prevenir y mitigar los efectos nocivos que puede provocar la participación desordenada en los juegos de azar, incluida la puesta en marcha de medidas de naturaleza diversa para proteger a los grupos vulnerables como los menores de edad.

Mediante el mismo se aconseja, desde la perspectiva del jugador, a jugar en forma controlada, segura, protegida y divertida con fines recreativos y de integración social.

Sus líneas de acción están dirigidas a:

— Los gobiernos.
— La industria de los juegos de azar y los promotores de juego.
— Los participantes en los juegos de azar o apostadores.
— La población general.

En el primer caso persigue el objetivo de controlar la puesta en marcha de juegos seguros, a cargo de empresas responsables al mismo tiempo que persigan al juego ilegal y lavado de dinero, sin descuidar la protección a la población respecto a esta actividad, recordando lo que Jean Jacques Rousseau, en su magnífica obra *El contrato social*, escrito en 1762, recalcaba: "El ciudadano tiene derecho a jugar, pero el Estado tiene la obligación de protegerlo".

En las acciones dirigidas a la industria propenden a prevenir y disminuir los peligros del juego inmoderado (participación desordenada), instruyendo acerca de cómo jugar de forma segura y saludable. Se entiende por "participación desordenada en los juegos de azar" aquella que compromete al sujeto y su entorno, denominándolo en términos médicos como juego problema y juego patológico. La diferencia entre ellos sería el mayor compromiso sintomático en el segundo que en el primero, al punto que en el juego patológico se cumplen la mayoría de los criterios diagnósticos descritos en la Clasificación Internacional de Enfermedades Mentales; pero en ambos la característica fundamental es la imposibilidad de dejar de jugar-apostar voluntariamente,

determinando un verdadero trastorno de salud. Con respecto a las acciones dirigidas a los participantes de los juegos de azar, se realizarán a través de folletería y cartelería adecuada al respecto a ser exhibidas en los salones de juego. Finalmente las acciones dirigidas a la población general serán las referidas a la información general mediante comunicados en medios de información masivos, conferencias a escolares, maestros, universitarios y fuerzas vivas en general.

La creciente demanda social obliga a afrontar las potenciales repercusiones negativas que se pueden desprender de los juegos de azar.

Estas razones fundamentan la puesta en marcha del *programa de juego responsable* que pueden desarrollarse mancomunando esfuerzos entre todos los actores de la sociedad (entes gubernamentales controladores y promotores de juego, empresas del entretenimiento dedicadas a los juegos de azar, estamentos de salud pública y población general) o en forma individual por cada uno de ellos.

Por desconocimiento del tema, en esta situación aparece el juego inmoderado y/o patológico *emergiendo* del juego de azar mismo. Esta confusión provoca importantes equivocaciones a la hora de tratar adecuadamente los problemas del juego inmoderado y/o patológico, lo mismo que al desarrollar el juego de azar como actividad productiva.

De esta manera los *programas de juego responsable* representan la posibilidad de mancomunar esfuerzos entre todos los actores focalizando la atención en el juego inmoderado y/o patológico, esclareciendo sus orígenes, características, complicaciones y repercusiones, para proceder a su *prevención, identificación y adecuada derivación para su tratamiento y al mismo tiempo jerarquizar la actividad de la industria, esclareciendo viejas y equivocadas creencias, destacándose además el rol del Estado como ente regulador, sus obligaciones y responsabilidades*.

VIII. Bibliografía

American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders IV*, Washington, 1994.

———, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-IV-TR), Washington, 2000.

Beconia, E., "Prevalence Survey of Problem and Pathological Gambling in Europe: the Cases of Germany, Holland and Spain", *Journal Gambling Studies*, núm. 12, 1992.

Blanco, C. *et al*., "Pathological Gambling: Addiction or Compulsion?", *Semin. Clin Neuropsychol,* núm. 6, 2001.

Breen, R. B. y Zuckerman, M., "Chasing in Gambling behavior: personality and Cognitive Determinants", *Pers. Individ. Dif.,* 27, 1999.

Brizuela, Julio A. y Cía, Alfredo H., *Manual de juego responsable*, Argentina, ALAJA, 2008.

Caillois, R., *Los juegos y los hombres: la máscara y el vértigo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Clasificación Internacional de Enfermedades (OMS), CIE-10, *Descripciones clínicas y pautas para el diagnóstico,* Madrid, J. J. López Ibor-Meditor, 1992.

Crockford, D. N., y el-Guebaly, N., "Psychiatric Comorbidity in Pathological Gambling: A Critical Review", *Canadian Journal of Psychiatry*, núm. 49, 1998.

Cunningham-Williams, R. M. *et al*., "Taking Chances: Problem Gamblers and Mental Health Disorders- Results from the St. Luis Epidemiologic Catchments Area Study", *Am. J. Public Health,* 88, 1998.

Custer, R. L. y Milt, H., *When Luck Runs Out,* Nueva York, Warner Books, 1982.

Dickerson, M. G. *et al*., "Chasing Arousal, and Sensation Seeking in off- Course Gamblers", *Br. J. Addict*, núm. 82, 1987.

Gerstein, D. *et al*., *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*, Chicago, National Opinion Research Center, 1999.

Grant, J. E. y Kim, S. W., "Dissociative Symptoms in Pathological Gambling", *Psychopathology,* núm. 36, 2003.

HODGINS, D. C. y EL-GUEBALY, N., "Natural and Treatment-Assisted Recovery from Gambling Problems: A Comparison of Resolved and Active Gamblers", *Addiction*, núm. 95, 2000.

HOLLANDER, E. *et al*., "Pathological Gambling", *Psychiatry Clin North Am,* núm. 23, 2000.

HUIZINGA, Johan, *Homo ludens,* Alianza Editorial, 2005.

JACOBS, D. F., "Juvenile Gambling in North America: An Analysis of Long Term Trends and Future Prospects", *Journal of Gambling Studies*, 16, 2000.

JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, J. y FERNÁNDEZ DE HARO, E., "Estudio de algunas variables sociodemográficas relevantes en jugadores patológicos que acuden a tratamiento", *Análisis y Modificación de Conducta*, vol. 25, núm. 99, 1999.

KALLICK, M. *et al*., *A Survey of American Gambling Attitudes and Behaviours*, Universidad de Michigan, Survey Research Center-Institute for Social Research, 1979.

KORN, D. A., "Expansion of Gambling in Canada: Implications for Health and Social Policy", *Canadian Medical Association Journal*, núm. 163, 2000.

LADOUCEUR, R., "Perceptions Among Pathological and Non-pathological Gamblers", *Addictive Behaviors*, núm. 29, 2004.

——— *et al*., "Cognitive Treatment of Pathological Gamblers", *Behavior Research Therapy*, núm. 36, 1998.

——— *et al*., "Does a Brochure about Pathological Gambling Provide New Information?", *J. Gambl. Stud.*, núm. 16, 2000b.

LESIEUR, H. R., y ROSENTHAL, R. J., "Pathological Gambling: A Review of Literature", *J. Gamb Stud,* 7, 1991.

MCCOWN, W. G. y CHAMBERLAIN, L. L., *Best Possible Odds: Contemporary Treatment Strategies for Gambling Disorder*, Nueva York, Wiley, 2000.

MORAVEC, J. D. y MUNLEY, P. H., "Psychological Tests Findings on Pathological Gamblers", *Int. J. Addict*, núm. 18, 1983.

NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION, *National Gambling Impact Study Commission Final Report*, 1999 (retrieved, november 1, 2003).

NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Pathological Gambling: A Critical Review,* Washington, National Academy Press, 1999.

OCHOA, E. y LABRADOR, F. J., *El juego patológico,* Barcelona, Plaza y Janés Editores, 1994.

PETRY, N. y PIETRZAK, R. H., "Comorbility of Substance use and Gambling Disorders", en KRANZLER, H. R. y TINSLEY, T. A. (eds.), *Dual Diagnosis and Psychiatric Treatment: Substance Abuse and Comorbid Disorder*, 2a. ed., Nueva York, Marcel Dekker, 2004.

SHAFFER, H. *et al*., "Estimating the Prevalence of Disordered Gambling Behavior in the United States and Canada: A Research Synthesis", *American Journal of Public Health*, núm. 89, 1999.

SMART, R. G. y FERRIS, J., "Alcohol, Drugs and Gambling in Ontario Adult Population", *Canadian Journal of Psychiatry*, núm. 41, 1996.

STEEL, Z, y BLASZCZYNSKI, A. P., "Impulsivity, Personality Disorders and Pathological Gambling Severity", *Addiction,* núm. 93, 1998.

SLUTSKE, W. *et al*., "A Twin Study of the Association between Pathological Gambling and Antisocial Personality Disorder", *Journal of Abnormal Psychology*, núm. 110, 2001.

STINCHFIELD, R., "A Comparison of Gambling among Minnesota Public School Students in 1992, 1995 and 1998", *J. Gambling Stud,* núm. 17, 2001.

TARRAS, J. *et al*., "The Profile and Motivations of Elderly Women Gamblers", *Gambling Research and Review Journal*, núm. 5, 2000.

VITARO, F. *et al*., *Gambling, Substance Use*, 1998.

VOLBERG, R., *Gambling and Problem Gambling among Adolescents in Washington State*. Albany, Nueva York, Gemini Research, 1993.

WRAY, I. y DICKERSON, M. G., "Cessation of High Frequency Gambling and "Withdrawal" Symptoms", *Br. J. Addict*, núm. 76, 1993.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LOS AUTORES

Alfredo G. Lazcano Sámano. Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana, con especialidad en derecho civil y mercantil.

Con una práctica legal de más de 15 años, comenzó su experiencia profesional en Guerra González y Asociados, S. C. (1994-1996); posteriormente fue asociado de la prestigiosa firma de abogados corporativos Santamarina y Steta, S. C. (1996-2001); y desde 2001 es socio fundador de Lazcano Sámano, S. C., firma experta en derecho comercial y de negocios.

Ha sido ponente en diversas conferencias sobre juegos de azar, como "IMGL" en Berlín; "Next Generation in Gaming", Montreal; "European i-Gaming Congress and Expo", Barcelona; "Exposición Latinoamericana de Juegos de Azar", Monterrey y Distrito Federal; "SAGSE", Argentina, entre otros.

También es articulista en las principales revistas de casinos a nivel internacional; con especial énfasis en los temas de legalidad y responsabilidad social ha escrito en: *Casino Enterprise Management*, *InterGaming*, *Casinos de Latinoamérica*, *European Casinos-The Elite*, *Casino Lawyer,* etcétera; asimismo, a nivel nacional participa frecuentemente en publicaciones legales de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C., *La Barra* y *Colección Foro*.

El licenciado Lazcano es miembro activo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C., y miembro general para México de la International Masters of Gaming Law.

Edgar Corzo Sosa. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en el ex Insti-

tuto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Maestro en derecho público en la Universidad París I, Sorbona, y doctor en derecho público por la Universidad Autónoma de Madrid.

Es profesor de Teoría constitucional y Derecho constitucional mexicano en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Panamericana.

Dirige desde su aparición la publicación periódica *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.

Dentro del Poder Judicial de la Federación, fue asesor del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, director general de Relaciones Internacionales del Poder Judicial de la Federación y secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Segunda Sala de la Suprema Corte.

Actualmente es investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Claudia GAMBOA MONTEJANO. Licenciada en derecho, con maestría en derecho constitucional, ambos grados académicos obtenidos en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha cursado diversos diplomados en derecho parlamentario y derecho parlamentario comparado; ha asistido y participado de igual forma en seminarios, congresos y mesas redondas relacionadas con tópicos parlamentarios.

Ha sido profesora universitaria. Estuvo como encargada de la Subdirección de Documentación Legislativa de la Biblioteca del Congreso.

Actualmente labora en el Servicio de Investigación y Análisis, al que ingresó por concurso de oposición abierto, desempeñándose como investigadora parlamentaria y titular de la Subdirección de Política Interior.

Ha realizado y participado en la elaboración de diversas publicaciones de la Biblioteca del Congreso, relativas a la agenda parlamentaria.

Érika Rueda. Licenciada en comunicación y periodismo y maestra en comunicación por la UNAM. Tiene un diplomado en producción de televisión educativa y desde 2001 a la fecha es docente de la carrera de Comunicación en la FES-Acatlán de la UNAM. Ha colaborado en diversos espacios académicos y fue ganadora del Premio Nacional de tesis CONEICC en la categoría de Maestría. Actualmente es doctoranda del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son las tecnologías de información y comunicación en diversos ámbitos. El tema de casinos lo abordó en su tesis de licenciatura con un reportaje sobre las diferentes posturas en torno a la propuesta de apertura.

Reyes Tépach M. Egresado de la maestría en economía con especialidad en política económica por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Egresado de la Licenciatura en Economía por la Universidad Veracruzana.

Investigador en materia económica en los Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados de México; miembro del Servicio Profesional de Carrera de la Cámara de Diputados, ambos desde agosto de 2009.

Autor de diversos artículos en materia de economía y finanzas públicas, entre las cuales destacan los casinos, el régimen fiscal de Pemex, los excedentes petroleros y no petroleros del gobierno federal, la regulación de las tasas de interés bancarias; todos temas de interés para la Cámara de Diputados.

Ha participado como ponente en diversos seminarios nacionales e internacionales.

José Miguel Erreguerena Albaitero. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (1979), con especialidades en derecho fiscal (1980) y derecho económico corporativo (1986) por la Universidad Panamericana. Diplomado en derecho tributario internacional de la Internacional Tax Academy, Ámsterdam, Holanda (2003). Doctorando en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Autor, coautor y coordinador de diversas obras, entre las cuales destacan: "Transfer Pricing – México", *Internacional Bureau of Fiscal Documentation* (1995); *Suspensión de pagos y concurso mercantil. Efectos en materia del Impuesto Sobre la Renta*, Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública (2000); *Comercio electrónico. Principios jurídicos y marco fiscal*, Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública (2001); *Establecimiento permanente de residentes en el extranjero*, Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública (2001); *Consideraciones sobre la teoría del tatrimonio de afectación en materia tributaria*, Academia Mexicana de Derecho Fiscal (2003); *Análisis de la Propuesta de Reformas al Código Fiscal de la Federación en Materia de Enajenación, Fusiones y Escisiones de Sociedades*, Academia Mexicana de Derecho Fiscal (2003); *Fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS)*, Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública (2008); *Seguridad jurídica*, Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública (2009).

Actualmente socio del despacho Ortiz, Sainz y Erreguerena, S. C.

Juan Zornoza Pérez. Doctor en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Catedrático de Derecho financiero y tributario de la Universidad Carlos III de Madrid.

Profesor invitado en la Universidad de París X. Academia Visitor Universidad de Oxford.

Autor de monografías y artículos en revistas científicas españolas y extranjeras.

Miembro del consejo editorial o de redacción de varias revistas científicas de su especialidad.

José Ramón ROMERO RODRÍGUEZ. Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, donde también realizó estudios de doctorado.

Diplomado por la Universidad Complutense de Madrid en Asesoría de Empresas por la Escuela de Práctica Jurídica y la especialización en diversos impuestos y en derecho de medio ambiente, derecho comunitario, derecho de sociedades, derecho bancario y bursátil.

Es miembro fundador del Centro de Estudios de Legislación sobre el Juego (CELEJ), y miembro de la International Association of Gaming Attorneys (IAGA) y de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEAF).

Socio director de Loyra-Abogados. Ejerce la profesión de abogado en diversas demarcaciones territoriales asesorando a clientes relacionados con España, Portugal, Italia, Reino Unido, Argentina, Colombia, México, Venezuela y Estados Unidos.

Autor del libro *Máquinas recreativas y de azar*, ERASA, 1982; coautor del libro *Régimen del juego en España*, Thomson-Aranzadi, 2005.

Jorge L. ROMO. Licenciado en derecho por la Universidad Panamericana; maestría por la Universidad Marista. Estudios de doctorado por la Universidad de Navarra, Pamplona, España.

Especialidad en derecho financiero internacional por la Universidad Panamericana. Estudios de intermediación bursátil por el Instituto de Mercado de Valores.

Realizó los cursos de criminología impartidos por el Colegio Mexicano de Criminología y el Centro de Estudios Superiores.

Participante en el "Juicio simulado de un caso de lavado de activos", realizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) por medio de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD), la Procuraduría General de la República de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; en el "Curso Teórico de Capacitación para Jueces y Fiscales en Lavado de Activos", organizado por la OEA por medio de la CICAD, la Procuraduría General de la República de México y la Oficina Nacional Antinarcóticos de los Estados Unidos; en el "Foro de Intercambio de Experiencias Profesionales entre Fiscales Colombianos y Mexicanos en Materia de Lucha contra el Poder Financiero de la Criminalidad Organizada Transnacional", organizado por la Procuraduría General de la República de México y el gobierno de Colombia.

Profesor titular de Derecho romano en la Universidad de las Américas, Puebla (UDLA); profesor de Delitos especiales en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP); profesor titular de Ciencia política y de Justicia como derecho, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (México).

Coordinador del Diplomado en Ciencias Penales en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se desempeñó como director jurídico, de extensión académica y de publicaciones en el Inacipe. Fundador y socio de la Escuela Palafoxiana de Derecho.

Ricardo TIRADO. Doctor en ciencias políticas y sociales. Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Proyectos de investigación recientes: "Problemática de las asociaciones voluntarias"; "Los industriales, la política y el proteccionismo industrial"; "Impactos sociales de los juegos de azar con apuestas".

Investigaciones recientes: "De la asociación: características y problemas", en Cristina Puga y Matilde Luna, *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones,* UNAM, en prensa; "Empresarios: gobernanza y gobernabilidad democráticas", entregado en junio de 2008 para el libro intitulado *Gobernabilidad y gobernanza en el México del siglo XXI*, coordinado por Bertha Lerner Sigal y Roberto Moreno Espinosa, en dictamen; "El poder en la Confederación de Cámaras Industriales", en Puga, Cristina y Luna, Matilde, *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo,* UNAM, México, 2008; "Business Associations and their Contribution to Knowledge Networks in Mexico", *International Journal of Technology Management and Sustainable Development,* diciembre de 2008; "El poder en las cámaras industriales de México", *Foro Internacional,* El Colegio de México, vol. XLVI, núm. 2, abril-junio de 2006,

Patricia Ortega Andeane. Ha realizado estudios de licenciatura, maestría y doctorado en sicología en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo menciones honoríficas en el examen profesional y en los de grado.

Su tesis doctoral mereció el Premio EDRA 2001, otorgado por la Enviromental Design Research Association, Edimburgo, Escocia.

En 2002 recibió la medalla "Reconocimiento al Mérito por sus aportaciones en la investigación", otorgada por la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Actualmente es profesora titular "B" definitiva de la Facultad de Psicología y cuenta con Pride nivel D.

Ha presentado 119 conferencias, talleres o seminarios en eventos nacionales e internacionales de carácter científico, correspondiendo 69 de ellas a eventos por invitación.

Cuenta con 82 publicaciones en revistas con arbitraje o con comités editoriales y con nueve publicaciones de divulgación. Ha participado como dictaminadora de proyectos de investiga-

ción en Conacyt y en cuerpos editoriales de revistas nacionales e internacionales.

Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002 y es Investigadora Nacional nivel 2 desde 2004.

Participó en el Grupo Técnico para el Estudio Multidsciplinario de los Impactos de la Instalación y Operación de Casinos en México en 2006.

Julio BRIZUELA. Médico especialista en siquiatría con certificado otorgado por la Universidad Nacional de Córdoba, realizó su posgrado en Alcoholismo y Drogadicción en el Instituto Provincial de Alcoholismo y Drogadicción de Córdoba (IPAD), es además siquiatra forense (Universidad Católica de Córdoba).

Especialista en juego patológico y adicciones conductuales. Ex jefe del Centro de Salud Mental de Río Tercero, provincia de Córdoba. Miembro fundador de AIEPAD (Asociación Iberoamericana para el Estudio de los Problemas del Alcohol y las Drogas). Miembro fundador de la Asociación Argentina de Trastornos de Ansiedad (AATA). Miembro fundador de la sección de juego patológico de la Asociación Psiquiátrica de América Latina (APAL). Investigador principal del equipo de investigaciones clínico-siquiátricas del Centro Argentino de Ansiedad. Director docente de Conjugar, SRL.

Miembro fundador y actual presidente del capítulo "Juego Patológico y otras Adicciones Conductuales", de la Asociación de Psiquiatras Argentinos. Miembro del Comité Organizador del XXV Congreso Argentino de Psiquiatría. Miembro del equipo docente permanente de la Asociación de Psiquiatras Argentinos. Miembro del Comité de Relaciones Interinstitucional del III Congreso Interamericano de Neurociencia. Secretario de la sección de Juego Patológico y otras Adicciones Conductuales de la Asociación Psiquiátrica de América Latina (APAL).

Asesor institucional sobre juego responsable, juego patológico y otras adicciones conductuales. Coautor con Alfredo Cía del *Manual sobre juego responsable* (2007). Asesor permanente so-

bre juego responsable y salud pública de la Asociación Latinoamericana de Juegos de Azar (ALAJA). Asesor de la Dirección General del Juego y Espectáculos de la Generalitat de Catalunya, España. Autor del Programa Tipo de Juego Responsable para la República Argentina. Asesor sobre programas de juego responsable de la provincia de Formosa. Asesor para la presentación de leyes de protección al jugador patológico y prevención de la ludopatía en distintas provincias argentinas y países extranjeros.