

346



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LOS CASINOS EN MEXICO: UN ANALISIS
JURIDICO"

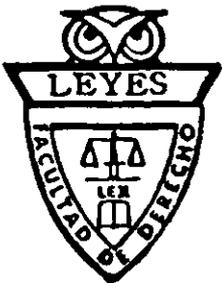
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GEORGE ANTHONY MELENDEZ ANDERSON



MEXICO, D. F.

2811050

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante **GEORGE ANTHONY MENDEZ ANDERSON** , con número de cuenta **9351127-2**, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. Marcos Manuel Suárez Ruiz , titulada: "**LOS CASINOS EN MEXICO UN ANALISIS JURIDICO**".

El pasante **MENDEZ ANDERSON** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes; con independencia de que, en lo personal, no coincida con algunas posiciones que adopta el tesista.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional , misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 20 de septiembre de 2000.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


EIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

México D.F., a 29 de junio del 2000.

**SR. LIC.
AGUSTÍN ARIAS LAZO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO ECONÓMICOS
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E**

Con fecha 28 de agosto de 1998 me fue autorizada la dirección de la tesis "*Los Casinos en México: Un Análisis Jurídico*", del alumno George Méndez Anderson quien se encuentra inscrito en ese Seminario bajo su digno cargo.

He revisado el trabajo de referencia y en mi opinión, reúne todos los requisitos académicos, por lo que me permito sugerir su aprobación, a fin de que su autor continúe con los trámites administrativos necesarios para presentar su examen profesional.

Por lo anterior, se pone a consideración de este Seminario el trabajo de referencia.

A T E N T A M E N T E


LIC. MARCOS MANUEL SUÁREZ RUIZ

A mi Papá, por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas. Eres lo que más quiero en esta vida.

A mi Mamá, que gracias a sus incansables ganas de luchar, he podido ir alcanzando mis objetivos en la vida. No sabes cómo te quiero.

A mis hermanos, Ricardo y Christiane, por su continua labor de conocernos mejor y así queremos más. Los adoro.

A Memo Méndez Guiu y Luis Méndez, que gracias a la admiración que tengo por ustedes he aprendido lo maravilloso que es soñar.

A toda mi familia, por su sencillez y por toda la alegría que han traído a mi vida.

A Alejandro Cosío, por ser el mejor amigo que una persona puede tener.

A Jose Luis Laporta y Roberto Duque, a quienes les agradezco su amistad y consejos.

A todos mis amigos y la gente que he tenido el placer de conocer a lo largo de todo este tiempo, por hacer de esta vida una delicia.

A Alfonso Galindo, Gerardo Guati Rojo, Horacio Bernal y Guadalupe Pérez Miranda, quienes me han enseñado lo importante de ser responsable y trabajador en la vida profesional.

A Leticia Lara, por su labor desinteresada en la realización de esta tesis.

A todos mis maestros que han contribuido en mi formación académica.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que en ella realmente existe la "universalidad" de ideas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. ANTECEDENTES DE LOS JUEGOS Y SORTEOS

- | | | |
|-----|--------------|---|
| 1.1 | En el Mundo. | 1 |
| 1.2 | En México. | 3 |

2. LEGISLACIÓN

- | | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Evolución y análisis del marco jurídico que reglamenta los juegos y sorteos. | 14 |
| 2.2 | Estudio comparativo de las legislaciones de Alemania, Australia, Estados Unidos y Venezuela, en materia de casinos. | 25 |

3. CASINOS

- | | | |
|-----|--|----|
| 3.1 | Concepto de casino. | 42 |
| 3.2 | Personal que labora en un casino. | 42 |
| 3.3 | Principales juegos en un casino. | 44 |
| 3.4 | Supervisión, control y operación de un casino. | 46 |
| 3.5 | Régimen fiscal de los casinos. | 51 |
| 3.6 | Impacto social de los casinos. | 54 |
| 3.7 | Escenario internacional de los casinos. | 56 |

4. LOS CASINOS COMO ALTERNATIVA TURÍSTICA

4.1	Escenario turístico en México.	58
4.2	Los casinos como un valor agregado a la oferta turística.	61
4.3	La industria de los casinos en el mundo.	65
4.4	Beneficios derivados por la instalación de casinos en México.	71

5. OPINIONES DE DIVERSOS SECTORES EN TORNO A LA INSTALACIÓN DE CASINOS EN MÉXICO

5.1	Poder Ejecutivo.	76
5.2	Poder Legislativo.	78
5.3	Poder Judicial.	80
5.4	Partidos Políticos.	84
5.5	Sector Empresarial.	88
5.6	Implicaciones sociales, económicas y políticas a tomarse en cuenta en la instalación de casinos en México.	98

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

A partir de 1994 y más específicamente con la entrada de la nueva administración del Presidente Ernesto Zedillo, volvió a cobrar vida el tema de introducir los casinos en México, es por lo anterior que el presente trabajo tiene como finalidad analizar de manera objetiva el tema de la posible instalación de los casinos en nuestro país.

El Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, señala como su estrategia fundamental, el diversificar y promover la oferta turística en los mercados más rentables.

Dicha estrategia deriva del diagnóstico del estado actual y las tendencias de la industria turística a escala mundial. Conforme a dicho diagnóstico, la oferta de productos turísticos en todos los países ha experimentado profundas transformaciones, destacando entre ellas su especialización y diversificación, a través de incorporar valor agregado en materia de entretenimiento y elevar la calidad de los servicios.

Es creciente la competencia internacional por las divisas provenientes del turismo. Los destinos tradicionales han mejorado y ampliado constantemente la variedad de productos que ofrecen a visitantes del exterior, para mantenerse así al frente del mercado. Muchos países que no participaban en esta industria se han venido incorporando a ella en los últimos años, aumentando así la variedad de ofertas para el viajero internacional. Incluso los países tradicionalmente exportadores de turistas han tomado medidas para retenerlos y convertirse a su vez en receptores de turismo internacional, mediante la creación de ofertas nuevas y competitivas.

La evolución mundial de la industria turística, en consecuencia, plantea a México nuevos e importantes desafíos que es necesario enfrentar para mantener al país dentro de las corrientes turísticas internacionales. Si además, como es conveniente, se pretende tener una mayor participación en el mercado, entonces es preciso diversificar y mejorar los productos turísticos que el país ofrece.

Es conocida la importancia que el turismo tiene para la economía mexicana, tanto desde el punto de vista de la generación de empleos y divisas, como del desarrollo regional. Actualmente, sin embargo, se corren ciertos riesgos de perder la importancia relativa que hemos alcanzado en esta actividad, en caso de no aumentar de manera importante el número y la calidad de los centros y regiones que el país ofrece a las corrientes turísticas internacionales.

Si bien en términos absolutos ha crecido la afluencia al país de visitantes internacionales, su participación como proporción de una industria mundial extraordinariamente dinámica se ha estancado; en tanto que el gasto por turista se ha reducido de manera constante. Cada vez obtenemos menos por el mismo producto.

Una consideración principal respecto de los productos turísticos que el país ofrece, se refiere a que la industria debe desarrollar aquéllos que tengan verdadera competitividad internacional. Ventajas tales como clima, sol y playa, que en años anteriores bastaron para conformar un producto atractivo y con él atraer al viajero, no son ya suficientes. A este propósito, todos los países, y dentro de ellos cada uno de sus destinos turísticos, han ido incorporando opciones adicionales de actividades y entretenimiento con base en inversiones crecientes. De tal manera que, en la medida en que sea posible, es conveniente incorporar a los de nuestro

país todos los elementos que en la actualidad están definiendo el destino de las corrientes de turismo, mismos que persistirán en el futuro previsible.

La estrategia ya adoptada en el mencionado Programa, también establece el propósito de crear una oferta turística de nuevos giros de negocios y actividades, a partir del desarrollo de regiones y corredores turísticos que completen y enriquezcan los centros ya existentes. Para esto se requiere de una activa y actualizada política turística, que fomente inversiones tanto nacionales como extranjeras, que vincule centros y regiones, diversifique las opciones de productos, ofrezca facilidades e impulse las corrientes turísticas.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa del Sector enfatizan el carácter prioritario de la industria turística y su capacidad para generar empleos, captar divisas y fomentar el desarrollo regional. Por su parte, las consultas promovidas por el propio Poder Legislativo y por la Secretaría del Ramo entre quienes participan en la industria, han mostrado un claro interés por consolidar y expandir esta actividad económica. De las expresiones recogidas se desprende la necesidad, entre otras acciones, de fomentar inversiones para complementar los servicios y opciones existentes, fortalecer y diversificar los centros turísticos existentes, incorporar en ellos, todos los servicios y facilidades que se han generalizado en el turismo internacional, y dar cabida a las nuevas oportunidades que se aprecian para la industria conforme a las tendencias mundiales.

A partir de estos hechos surge la conveniencia de dar cabida a las exigencias y características de un mercado nuevo, esencialmente de compradores, que ahora está definiendo el buen éxito de los centros turísticos en el plan internacional, que se refiere a comprender bajo un mismo desarrollo, hospedaje, alimentación y

entretenimiento, incluyendo en este último concepto la operación de un casino, es decir, se trataría de integrar espacios a través de corredores y circuitos que amplíen la influencia de nuevos centros turísticos o de centros ya desarrollados y maduros; que ofrezcan una mayor diversidad de actividades y, por tanto, una mayor diversificación de los productos turísticos. Para esto es necesario el mejoramiento y ampliación de la infraestructura y los servicios disponibles en las regiones; así como el agregado de valor mediante atractivos que resulten en mejores y más amplias opciones de consumo entre los visitantes.

La promoción de estos nuevos centros turísticos es una decisión que corresponde a la política turística, pero que por su alcance contribuye al proceso integral de recuperación económica. Hay evidencias, a este respecto, del interés que existe entre inversionistas nacionales y del exterior para participar en esta industria, cuyas tasas de crecimiento, tanto en el país como en el extranjero, han sido superiores a las de muchos otros sectores de la actividad económica. Las adecuaciones legales, por esto, consideran que las inversiones en estos centros turísticos serán nuevas, con capital fresco, de tal manera que se reflejen en la capitalización del país, se destinen a la creación de productos turísticos nuevos y contribuyan a dar estabilidad y certidumbre a nuestros mercados.

Se trata de flujos de inversión directa que, por su naturaleza, estimularán de inmediato un gran número de actividades conexas dentro de las regiones donde se apliquen. La industria de la construcción y sus componentes son sectores que desde luego se benefician con este tipo de inversiones, al demandar insumos en gran medida de origen regional. Pero no solamente las obras y actividades que de manera conexas se multiplicarán alrededor de estos desarrollos, en este caso

planeadas como parte de los mismos, ejercerán también el papel positivo por cuanto al estímulo de la actividad económica regional.

La generación de empleos permanentes forma parte también de los beneficios que traerán estas inversiones. En el caso de que se trata, en su gran mayoría, de la ocupación de trabajadores asentados en las regiones a desarrollar, y cuya capacitación es posible en plazos cortos, obteniendo así su arraigo y mejorando sus condiciones de vida. Una consecuencia adicional es que se libera la presión de buscadores de trabajo hacia los grandes centros urbanos, coadyuvando a revertir las tendencias que, a este respecto, son ya preocupantes.

Un aspecto importante asociado a la creación de nuevos centros turísticos con alta competitividad internacional, es que éstos incidirán también en la retención de los flujos de turistas nacionales que buscan fuera del país la satisfacción de demandas cada vez más diversificadas y especializadas. Cabe decir acerca de este punto, que el cálculo relativo al gasto del turismo nacional en el extranjero, en 1995, fue del orden de 3,500 millones de dólares por año; de tal manera que la retención, al menos en parte, de esta corriente, resultará en un beneficio neto para el país en términos de la balanza de divisas.

Tal y como lo reconoce el Programa del Sector Turismo, los atractivos que México ha ofrecido tradicionalmente para atraer en forma masiva al viajero - fundamentalmente playa y sol -, son ya insuficientes para fundar en ellos una expansión exitosa de la industria. Lo más preocupante a este respecto, es que incluso está en riesgo la posibilidad de conservar el nivel relativo que México ha alcanzado en ella.

Conforme a la evolución mundial de esta industria, cada vez se han ido incorporando elementos más especializados y con mayor valor agregado a sus productos, y en reconocerlo y actuar en consecuencia está la posibilidad de una nueva etapa de nuestro desarrollo en la materia. En este sentido, la variedad y número de posibilidades de entretenimiento ha mostrado ser un factor decisivo. La demanda turística internacional da por sentado un cierto nivel de comodidades y atención que son comunes a todos los centros situados dentro de los niveles de competencia. Esto con independencia del tipo de motivación turística o de selección de escenarios que mueven a las corrientes de viajeros.

Es a partir de tales condiciones de comodidad y servicios relativamente homogéneos, que la industria turística ha pasado a descansar, cada vez más, en el cúmulo de actividades que el turista puede desarrollar dentro de su campo general de preferencias. Y esto la ha transformado, cada vez más, en una industria de la actividad y el entretenimiento. El turismo pasivo se ha convertido en un turismo que busca actividades y entretenimiento. Estas tendencias se pueden verificar tanto en las preferencias de los turistas que visitan nuestro país; como en las del turismo mexicano que sale a lugares del exterior.

Desde luego, se reconoce que no hay ningún servicio o tipo de entretenimiento que, por sí mismo, sea determinante para generar una nueva, sostenida y muy elevada corriente turística. La industria turística es por naturaleza altamente compleja, y numerosos factores contribuyen a que tenga buen éxito. Con todo, entre los componentes que se han ido generalizando para los productos turísticos figuran las marinas en los centros de playa, los campos deportivos, los centros comerciales, los parques temáticos, los museos, los centros de espectáculos y la

posibilidad del juego con apuesta. Sobre este último aspecto, en efecto, prácticamente todos los países que tienen representatividad en cuanto a la captación de turistas internacionales cuentan con el componente de casinos.

En el continente americano, por ejemplo, cuentan con casinos nueve países de América del Sur, diecisiete del Caribe y cuatro de América Central, estos últimos son competidores fuertes de México en materia turística. Venezuela y Brasil debaten actualmente el tema y Belice está estudiando instalar uno en las proximidades de Cancún. En el continente europeo veintinueve países cuentan con ellos. En la región Asia Pacífico veintiún países han incorporado ya casinos a su industria turística y es clara la tendencia de introducirlos en otros más.

De este panorama se desprende, llanamente, que si no actuamos a tiempo estaremos privando a la industria turística nacional de un elemento de competitividad con el que sí cuentan, en cambio, un gran número de países con los que disputamos la participación en las corrientes de turismo mundial. Adicionalmente, puede decirse que en esta materia, estamos también en desventaja respecto de las propias corrientes turísticas nacionales que viajan al extranjero, cuya conveniencia de retener es patente, en función del volumen de gasto ya anotado en líneas anteriores.

De esta manera, resulta inconveniente que nuestra industria carezca de uno de los elementos que se han incorporado con carácter general a otros productos turísticos del mundo, e inhibir de esta suerte el que los nuestros adquieran plena competitividad dentro de las corrientes turísticas internacionales.

El tema del establecimiento de casinos ha tenido entre nosotros, indudablemente, un carácter polémico. Existe preocupación en cuanto a la posibilidad de que con

su funcionamiento se incrementen conductas antisociales y aún delictivas. Con todo, buena parte de lo que en materia de debate y censura acerca de ellos se ha dicho, se origina en una visión que corresponde a estereotipos formados a partir de los orígenes de esta actividad. Hoy, como parte regular y legítima de la industria de entretenimiento, los casinos están ampliamente difundidos y vinculados con los destinos turísticos de más de cien países.

En tanto factores de reflexión, los sentimientos tradicionales asociados a la autorización de los casinos se han tomado en consideración entre los participantes de la industria –trabajadores, empresarios, operadores, etc.-, concluyendo que son ellos quienes más directamente perciben el factor de desventaja que significa el no ofrecer dichos servicios. La opinión relativa a su establecimiento surgió precisamente como resultado y durante el curso de las consultas que la Secretaría del Ramo emprendió con motivo de su participación en el Plan Nacional de Desarrollo. Allí quedó de manifiesto la opinión mayoritaria acerca de las ventajas competitivas que México adquiriría si acaso dotara a algunos de sus centros turísticos de estos servicios; sin que deje de reconocerse que, efectivamente, se expresaron prevenciones acerca del tema, aunque asociadas más bien a su operación misma, y a la necesidad de establecer firmes y eficaces controles y reglas para regular su funcionamiento.

Atentos a estas consideraciones, lo que se propone de ninguna manera está orientado a la apertura indiscriminada e irrestricta de los casinos, sino a la posibilidad de autorizarlos limitadamente, y en el ámbito exclusivo de una legislación estricta, además de estar directamente asociada a la presencia de inversiones importantes que complementen los servicios y atractivos de los

centros turísticos del país, a efecto de incrementar su competitividad y su capacidad de atracción de nuevas corrientes turísticas internacionales.

Por consiguiente, la autorización relativa al funcionamiento de casinos difiere de modo radical de la idea de establecerlos de modo general e indiscriminado.

La intención precisa es autorizarlos, en su caso, asociados a inversiones nuevas, conforme a criterios, normas y reglas de operación que responda a las preocupaciones que sobre el particular ya se ha manifestado por diversos grupos de la sociedad.

Las experiencias de control público y social que a este respecto existen en los numerosos países que cuentan con ellos, es un activo que se ha aprovechado; su incorporación al proyecto ahorrará los yerros propios de una propuesta que no hubiese considerado los variados antecedentes de una efectiva y exitosa regulación en muchos países; o peor aún, que se hubiese fundado en ignorarlos.

En resumen, lo que en este trabajo se propone, está directamente vinculado a la política turística y a la necesidad indudable de actualizar la industria, promoviendo en ella inversiones nuevas y con la oportunidad que ahora requiere. Se trata de incorporar a los destinos turísticos nacionales que captan corrientes internacionales, un elemento con el que cuentan prácticamente todos los que compiten con nosotros en dicho mercado. De la misma manera, estas condicionantes determinan un carácter limitado y la amplia orientación reguladora en cuanto a su número, su proceso de autorización y los controles relativos a su funcionamiento.

1. ANTECEDENTES DE LOS JUEGOS Y SORTEOS.

Concepto de juego

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, por juego entendemos, "cualquier diversión que se realice siguiendo determinadas reglas". Asimismo, se entiende por juego de azar, "aquel cuyo resultado depende casi exclusivamente de la suerte".

1.1 En el Mundo

El juego es una actividad de la que existen lejanas noticias: culturas como la egipcia, la mesopotámica, la griega y la romana, ya lo practicaban y regulaban en función de los efectos personales que se ocasionaban entre los jugadores y del impacto que generaba en la sociedad. Así, el aprendizaje que llega a nuestros días es rico y lleno de experiencias razonadas.

La larga historia de los juegos ha llevado a distinguir entre los juegos lícitos y los ilícitos. Desde tiempos lejanos esta distinción consiste en la habilidad opuesta al azar y en el pasatiempo opuesto al vicio.

En Egipto, el juego de azar fue considerado invención del demonio.

Por su parte, Aristóteles consideró no sin razón que los jugadores de azar suelen ser avarientos y ladrones.

El Digesto Romano y el mismo Justiniano consideraron el juego de azar como prohibido, negándose al ganador ejercer acción por su crédito y concediendo al perdedor el favor de considerar lo pagado como pago indebido.

En la época medieval, esta prohibición prevaleció en general, oponiéndose a quienes por motivo del juego se enviciaban, pretendían adquirir riqueza, causaban

riñas, establecían contratos leoninos, ejercían malas artes, arruinaban patrimonios y familias, llegando a inmiscuir, en el caso de los germanos, la libertad o vida de las personas.

En la época moderna, el país más representativo de la industria del juego en el mundo serían los Estados Unidos de América y al analizar un poco su historia del juego con apuesta se pueden llegar a conclusiones significativas para tomar en cuenta en la actualidad, ya que está íntimamente relacionada con los casinos, debido a que:

- a) Los Estados Unidos han tenido una larga historia en permitir algunas posibilidades de poder apostar legalmente, así como mantener un nivel de tolerancia en relación con la apuesta ilícita; y
- b) La tolerancia y la aceptación de la sociedad para apostar legalmente puede cambiar rápidamente. Los escándalos y el control político por tener intereses en la industria del juego han conducido a reacciones violentas que resultan en la regulación y/o la prohibición del mismo.

Los estándares y las leyes establecidas por la sociedad relacionados con el juego han tenido una tendencia de cambiar una y otra vez de la prohibición a la regulación.

1.2 En México

En nuestro país, el juego posee antecedentes muy remotos y también modalidades muy interesantes, ya que al parecer, los pueblos nativos de México, ya practicaban algunos juegos de azar a la llegada de los españoles, como era el caso del famoso "juego de pelota".

Posteriormente, los principales testimonios de la afición del pueblo mexicano por los juegos, nos fueron dados por los viajeros europeos que visitaron la Nueva España en los siglos XVIII y XIX, éstos consideraban que el origen del mal moral y de las malas costumbres mexicanas provenía de España.¹

La afición por el juego se daba de manera general, pues a los palenques acudían toda clase de personas, pertenecientes a las distintas clases sociales, quienes se desplazaban a otros lugares del virreinato, de acuerdo con sus propios medios económicos, para jugar en las fiestas religiosas y profanas.

Cualquier acto político, festividad, natalicio o cumpleaños de la familia real u otros eventos, eran aprovechados para organizar estas diversiones, a las que iban todos, desde el virrey y su esposa, hasta los limosneros, aunque las clases más bajas sentían preferencias por las comparsas de disfraces y por las peleas de gallos.

Este gusto estaba aún por encima de las corridas de toros, debido a la inclinación por todo lo referente al azar. De aquí que el juego fuera una continua tentación, pues ofrecía un amplio campo de apuestas en donde todos podían arriesgar su dinero, de acuerdo con sus posibilidades, más que por el espectáculo en sí mismo.

Esta afición estaba tan extendida que no bastaban los palenques públicos, por lo que con frecuencia había casas pequeñas -propiedad de particulares dedicados al comercio- o de Coymes (dueños de casas, quienes alquilaban la baraja al organizador del juego de naipes, así como prestar dinero a los jugadores). A estas casas acudía mucha gente para jugar a los gallos y a los naipes y se arriesgaban cantidades mayores a las permitidas en las plazas públicas.² Tras conocer la afición del pueblo mexicano hacia los juegos, se observa concretamente cómo los miembros de las distintas razas y clases, se sentían atraídos desde esos tiempos por las peleas de gallos.

Virreinato

El hecho de que el juego fuera general en todo el virreinato, tenía como consecuencia la multiplicación de fiestas, en donde los indios, españoles, negros y mestizos se dedicaban a la holganza y a toda clase de juegos.³

Si bien era cierto que los indígenas practicaban varios juegos en la época precortesiana, después de la conquista centraron su atención en los naipes, a los cuales jugaban y apostaban con frecuencia.⁴

Aquellos españoles que viajaron al virreinato de la Nueva España y no tuvieron la suerte de conseguir empleo, llevaron una existencia errante y se mezclaron con los indios, viviendo incluso en sus poblados. En cuanto a sus aficiones, eran "muy

¹ Ortega y Medina, F, México en la Consciencia Anglosajona, Tomo II, México, 1953, p.51.

² Sarabia Viejo, María Justina, El juego de gallos en la Nueva España, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, España, 1972, pp. 13 y 14.

³ Cuello Martinell, María de los Angeles, La renta de los naipes en la Nueva España, Portón, Sevilla, 1966, p. 139.

⁴ Ídem, p. 56.

adictos a los juegos de cartas, dados y a las peleas de gallos".⁵ Estas partidas solían acabar mal y muchas veces tenían como resultado algunos heridos y muertos.

Algo parecido ocurrió con los mestizos, quienes a causa de la mezcla de razas, normalmente no encontraban un sitio en la sociedad española o criolla. Por esta causa eran crueles con los indios y negros, además de entregarse al robo y a toda clase de juegos.

Como la mayoría de la población consideraba a las peleas de gallos como libres de maldad moral y social, esta afición se extendió a todos los miembros de la sociedad; así, se podía ver en las plazas a personas de gran distinción e incluso eclesiásticos. No obstante, las autoridades religiosas nunca aceptaron las bondades de un juego que, para ellas, fomentaba al mal moral.

Desde el principio de la conquista, hubo prohibiciones debido a la inclinación por el juego sentida por los habitantes del territorio mexicano,⁶ por lo que desde 1525, se establecía que cualquier persona que jugase a los dados, naipes u otro juego prohibido, estaba sujeto a distintas penas, en caso de infracción.⁷

Por ejemplo, a lo largo del siglo XVI, los reyes españoles recibieron informes sobre la convivencia entre los vagabundos españoles y los indios, por lo que enviaron instrucciones a los virreyes, ya que los españoles eran "ladrones, jugadores, viciosos y gente perdida" y al vivir mezclados con los indios sólo podían enseñarles ociosidad y malas costumbres.⁸

⁵ Martín, Norman F, Los vagabundos en la Nueva España, México, 1957, p. 37.

⁶ Sarabia Viejo, María Justina, Op. Cit., p. 26.

⁷ Alamán, Lucas, Disertaciones de historia mexicana, Botas, México, 1959.

⁸ Martín, Norman F., Op. Cit., p. 82.

Bajo las sucesivas órdenes de los virreyes D. Luis de Velasco, D. Martín Enríquez de Almanza y el Conde de la Coruña, estas instrucciones se aplicaron al detener a quienes no cumplían las ordenanzas reales. A partir de 1528 esta labor se extendió en las demás ciudades con gran cooperación de las autoridades.

En el siglo XVIII, las autoridades virreinales se mantuvieron en una ciudad contraria al juego. Entre ellos destacaron por la fuerza de sus protestas contra esta actividad, a los eclesiásticos con altos cargos, quienes mantuvieron correspondencia con el Rey Carlos II, pidiéndole la prohibición total de las peleas de gallos.

En 1685, el obispo de Puebla, Manuel Fernández Santa Cruz, al conocer las ganancias obtenidas mediante las peleas de gallos de esta ciudad, durante tres años, propuso dar al asentista de tales juegos este dinero de su propio bolsillo, con tal de que no se jugaran más a este tipo de juegos.

En 1724 tuvo lugar la petición de licencia para jugar gallos, hecha al Rey por el asentista de naipes Isidro Rodríguez, sin embargo, Felipe V siguió oponiéndose al juego, como lo demuestra la Real Cédula del 20 de mayo de 1726, que ratificaba las prohibiciones anteriores.⁹

A pesar de lo anterior, hacia la segunda mitad del siglo XVIII se estableció el juego, debido a que las ordenanzas de naipes dictadas por el Marqués de Croix, en 1767, permitían los juegos si en ellos se jugaba poco y sin malicia.

De esta forma, el juego siguió siendo practicado casi a diario y a las plazas acudían gran cantidad de vagabundos y viciosos, lo cual hizo que esta actividad se convirtiera en diversión poco honesta. De esta manera, se le restringió,

limitándolo a ciertos días y a permitir la entrada a gente de bajas posiciones sociales y económicas.

Por su parte, la lotería -que había sido legalizada en otros sitios- fue permitida en la Nueva España bajo la responsabilidad y leyes de la Real Hacienda. Por mandamiento real, el juego de la lotería se instituyó el 20 de diciembre de 1769 y el primer sorteo fue celebrado el 14 de mayo de 1771. Podemos ver la inteligencia de las autoridades al instituir este juego, pues la finalidad fue obtener un 14% del fondo total, para gastos y utilidades de la misma Real Hacienda.

Esta lotería consistía en catorce sorteos anuales, con 125 premios y el mayor de ellos ascendía a 1,200 pesos. Otra reglamentación en relación con la lotería fue la deducción del 2% del total, para ser destinado al hospicio de los pobres.

En Veracruz, el 18 de abril de 1790, se recibió un anuncio en donde se especificaba que el Segundo Conde de Revillagigedo, Juan Vicente Güemes Pacheco, había ordenado la legalización en la Nueva España de una nueva lotería, cuyos fines eran reparar y construir algunos edificios públicos.

Las autoridades podían comprar billetes, sin pensar en el beneficio propio, sino en el de la institución a que servían. Si el billete era premiado, el dinero se utilizaría para el mantenimiento de la policía local.¹⁰

Un aspecto notable del entretenimiento y diversión durante la época virreinal, se encuentra en los juegos privados o de salón. Con la institución definitiva del virreinato, en donde se iba definiendo el carácter de la naciente sociedad y se cimentaba su futura independencia, llegaron a la Nueva España libros y litografías,

⁹ Sarabia Viejo, María Justina, Op. Cit., p. 85.

estampas y grabados, que no sólo influyeron en los patrones artísticos de pintura y arquitectura, sino que también alimentaron los juegos y pasatiempos de los ciudadanos.

En 1773, Pablo Minquet publicó un libro en el cual se mencionan diversos juegos con naipes, mismos que se practicaban en España desde hacía mucho tiempo, y que por lo mismo, pasaron con diversiones a la Nueva España a través de las mochilas de los soldados o en las bolsas de los funcionarios.

De hecho, los naipes constituían el ejemplo palpable de los cuatro principales estados sociales de la España de la época, los cuatro palos o colores de la baraja española, se relacionaban con la nobleza (espadas), comerciantes (oros), clero (copas o cálices) y labradores o cazadores (bastos). El conjunto de cartas, dentro de cada palo, va del as, cartas del dos al nueve, el caballo, la sota y el rey.

Asimismo, se dictaron las "Siete partidas" y el "Ordenamiento de Tafurerías", donde se permite el libre juego de naipes entre cualquier persona de cualquier estrato social. Poco a poco fueron cobrando auge y fama tales juegos, que desde un principio la Corona Española tuvo conciencia de la creciente afición, por lo que tuvieron particular interés en dictar leyes prohibitorias contra los juegos.¹¹

La prohibición de los juegos de naipes, como sucedió en muchas otras ocasiones, tuvo la consecuencia de generar una mayor afición, es decir, el efecto contrario a lo que se pretendía. Esto demuestra que, a mayor legislación, mayor afición. La situación llegó a tal punto que el Rey Felipe II, hubo de establecer el Estanco de

¹⁰ López Godínez, María Elena, Juegos, fiestas y prohibiciones en el siglo XVIII, Instituto Veracruzano de Cultura, México, 1991, p. 52.

¹¹ Tovar y de Teresa, Guillermo, Juegos y juguetes mexicanos, Fomento Cultural Diana, México, 1993, p. 86.

Naipes, un monopolio del Estado, destinado a generar un nuevo tipo de renta para la Real Hacienda, la del ramo de naipes.

Felipe II, así como posteriormente Felipe III y Carlos II, dictaron un marco legal para la práctica de este juego, procurando que ni en las casas de los ministros, ni en las de sus parientes podían consentirse esos juegos prohibidos.

Aunque el juego y el mundo del juego eran elementos considerados prohibidos por la Corona, estaban sujetos a legislación. Era un espacio permitido, en donde la definición de prohibido es vaga y confusa. Los juegos se tipificaban como prohibidos, según sus grados de envite, azar y suerte. Los dados, al comprender estos rubros, quedaban automáticamente prohibidos. Sin embargo los naipes, a pesar de tener las mismas características de los dados, no quedaban prohibidos, siempre y cuando se respetara la cantidad fija de apuesta, 10 pesos oro por 24 reales, si la apuesta se destinaba a gastar en comida.

Desde el siglo XVI, por el establecimiento del Estanco de los Naipes, el ramo naipes de la Real Hacienda, dependía directamente del virrey de la junta de Hacienda. Su organización representaba toda la estructura burocrática dentro del aparato administrativo virreinal; un administrador, un estanquero, un contador, un auxiliar, dos guardias subalternos, un escribano y un abridor de láminas. El virrey designaba a la administración, que era nombrada entre los oidores de la audiencia y considerada como juez superintendente. Al ser nombrada por el virrey, debía ser confirmada en su puesto por el monarca español.

Otra práctica de esos tiempos, era la llamada de arriendo, en donde la persona conocida como asentista, recibía el arrendamiento del ingreso por naipes, a cambio de una cantidad fija. Esta práctica era la más común en la Nueva España,

debido a que el asentista estaba obligado a pagar la cantidad comprometida por la explotación de los naipes, aún y cuando los juegos fueran escasos.¹²

Ambos sistemas fueron muy comunes en la administración virreinal de la Nueva España y los encontramos relacionados con las peleas de gallos, ya que el virrey postulaba a su candidato para asentista y lo nombraba provisionalmente. Posteriormente, en Madrid se subastaban estos puestos, se aceptaban otras postulaciones y se daba el nombramiento definitivo. Isidro Rodríguez de la Madrid, obtuvo de 1722 a 1730 el nombramiento de Asentista de Naipes y de Peleas de Gallos.¹³

El siglo XIX.

Este periodo histórico se caracterizó por una condición de amplio desequilibrio en la nación mexicana. Este desequilibrio se reflejó básicamente en dos aspectos: gobierno y población. En ambos casos, el asentamiento de nuevos sistemas de gobierno y de formas de vida, así como todas las situaciones derivadas de esto, constituyó una época de profundas transformaciones y cambios, sucedidos en las estructuras hasta ahora establecidas en el territorio mexicano, desde la implantación cultural española.

Una vez terminado el dominio español, la población de la naciente y basta nación, libre y con la posibilidad de tomar caminos por convicción propia, comenzó rápidamente a poner en práctica todos sus derechos.

¹² Cuello Martinell, María de los Angeles, Op. Cit., p. 127.

¹³ Ídem, p. 132.

Por su parte, las personas que constituirían el gobierno mexicano, trataron de imponer un poder diferente, el "Imperio Mexicano", cuya corte se establecería en la Ciudad de México.¹⁴

Como se ha mencionado, la inestabilidad social y gubernamental no se hicieron esperar. Al haber fuertes problemas de organización en el pueblo, no podía esperarse gran cosa de las relaciones entre éste y su gobierno, encabezado por Agustín de Iturbide, cuyos intereses no se limitaban al buen gobierno, sino a la implantación de una alta sociedad, cuya cultura sería imitación de la europea.

En este sentido, las actividades del juego con apuestas -de las cuales podría pensarse que estarían revestidas de una gran importancia- sufrieron altibajos durante la época referida. La Tesorería General de México, que en el año de 1810 (al inicio de la guerra de Independencia) sólo tenía ingresos por 6'455,422 pesos, provenientes tanto de los ramos administrados por ella, como por lo captado por otras administraciones, como la aduana, el correo, la lotería y otros impuestos menores, en donde se contemplan las erogaciones por la renta de los naipes y de las peleas de gallos.¹⁵

Por otra parte, en la población mexicana se continuaba la formación de una cultura citadina, iniciada con la fundación de la Universidad, a mediados del siglo XVI, pero que a finales de siglo e inicios del siguiente, encontraría los elementos indispensables para la formación de una cultura netamente urbana.

Los juegos traídos por los europeos en los tiempos de la conquista se introducían cada vez más en las costumbres del pueblo mexicano, tal era el caso de los

¹⁴ Manrique, Jorge Alberto, *Historia General de México*, El Colegio de México, México, 1977, p. 385.

¹⁵ Cf. Ramírez, José Fernando, *Relatos históricos*, UNAM, México, 1988, p. 64.

dados, los naipes, la rayuela, la escondida y una gran variedad de juegos que, por intervenir el azar fuertemente en ellos, posibilitaban a sus practicantes el cruzamiento de apuestas.

Debido al relativo desorden reinante en el país en los tiempos inmediatamente sucesivos al movimiento de Independencia, las autoridades no repararon de forma significativa en este tipo de actividades. De esta forma, al no existir una legislación en el México independiente para regular estas actividades, los juegos con apuestas podían practicarse incluso al aire libre, y cuando llegaba a iniciarse algún desorden, los gendarmes enviaban a todos a sus casas.¹⁶

Hacia 1841, una vez tomadas opciones políticas y con una audiencia y consejería ordenada, comenzaron a tratarse asuntos que, por la anterior situación del país, no habían podido ser estudiados. Entre estas cuestiones se encontraban las relativas al juego con apuestas, las peleas de gallos y los premios en las ferias.

El problema era claro: al no haber legislación alguna en materia de juegos y apuestas, los desordenes públicos habían alcanzado grados alarmantes por motivos de riñas y pleitos ocasionados a causa del juego.¹⁷

De esta forma, el Congreso prestó atención inmediata a este asunto, y el 15 de octubre de 1841, Antonio López de Santa Anna prohibió que se cruzaran apuestas de cualquier tipo en toda la extensión del territorio nacional.¹⁸

Años después, se produjo una invasión por parte de los Estado Unidos de América contra nuestro país. Este suceso produjo un clima de pesimismo y, sobre todo, de un nuevo desorden, que en los hombres del partido liberal, se convirtió en el

¹⁶ Ibid. p. 78.

¹⁷ Ibid. P. 121.

deseo de una ruptura definitiva con el orden socioeconómico, que hasta ese entonces no había dejado de ser virreinal, en ese mismo año, dicho partido logró el derrocamiento de Santa Anna.¹⁸

El gobierno, al verse nuevamente comprometido con otro tipo de problemas, no reparó en una legislación para el juego de apuestas, por lo cual, los jugadores volvieron a tener el campo libre para realizar sus actividades. El juego no volvería a prohibirse por parte del Congreso Constituyente, hasta la promulgación de la Constitución de 1917.

Epoca Actual

A finales de los años 30's, el General Lázaro Cárdenas, decide entre otras acciones, cancelar toda concesión relacionada con la operación y administración de casinos que existían en algunos estados de la República. Sin embargo, permanecen desde esa época, algunas actividades relacionadas con el juego, ya que se establece la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; al poco tiempo, se construye el suntuoso Hipódromo de las Américas; surge el Jai-Alai; se da paso a los galgódromos; y por último, se empiezan a volver populares en todo el país, los palenques y las peleas de gallos.

Por último, en 1947 se aprueba la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual se encuentra vigente hasta nuestros días y con la cual se siguen "regulando" los juegos y sorteos en nuestro país.

¹⁸ Cf. Rivapalacio, Vicente, México a través de los siglos, México, Tomo V, 1967, p. 1181.

¹⁹ Rebolledo, Efrén, Antología del modernismo (1884-1921), México, Tomo II, 1985.p. 92.

2. LEGISLACIÓN.

2.1 Evolución y análisis del marco jurídico que reglamenta los juegos y sorteos.

En términos jurídicos, la doctrina manifiesta que las únicas formas de allegarse de legítima propiedad, son el trabajo y la herencia, por lo que el azar ha sido considerado fuente anti-ética y antijurídica. De ahí que el "azar" haya estado legalmente limitado. Las sanciones típicas a los jugadores y apostadores han sido tradicionalmente civiles, aunque en algunas legislaciones se han considerado también, las penales. Si bien las mismas leyes han distinguido con precisión cuáles son juegos lícitos y cuáles no, dejándose a salvo por ejemplo, el ajedrez o las damas; de la misma forma que se consideran legales los realizados dentro de casa, opuestos a los realizados en lugares públicos; y legalmente permitidos los juegos sin apuesta, en contraposición a aquéllos que por su monto, comprometen el patrimonio de las familias o el pago oportuno a acreedores lícitos.

Desde el punto de vista ético, los juegos de azar o las apuestas, no son en sí mismos contrarios a la justicia, no obstante que resultan moralmente "inaceptables" cuando privan a la persona de lo que le es necesario para atender a sus necesidades, las de sus dependientes o las de otros, como sus empleados, acreedores, etc. La pasión por el juego, corre el peligro de convertirse en una grave servidumbre psicológica y moral, entendida como verdadera adicción y enfermedad; además de que apostar injustamente o hacer trampas en los juegos, constituye una falta grave por el dolo, maquinación, engaño y daño, que pueden producir los llamados "tahúres".

Los principios éticos y jurídicos son claros en cuanto a la prohibición de los juegos que comprometen el patrimonio, la moral o que pueden producir adicción por su práctica, de la misma forma que podrían entenderse como "tolerables", en caso de que no destruyan la economía, la ética y la salud de quienes lo practican.

Antecedentes legales inmediatos.

Para verificar el escenario normativo del juego y la posibilidad jurídica por establecer casas de juegos de azar o casinos, es necesario referirnos, a la Constitución, a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, al Código Civil, al de Comercio, al Penal y a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, principalmente.

En relación con el marco histórico-jurídico y su evolución, cabe señalar que los juegos de azar y los juegos con apuestas, han estado sujetos a un régimen de derecho público estricto, en razón de los valores protegidos y el interés general de la sociedad mexicana.

Debe precisarse que la materia de juegos y sorteos es de exclusiva competencia de la autoridad federal. Durante la primera mitad del presente siglo, a la cual se remontan los antecedentes más relevantes sobre la materia, inicialmente se reguló por medio de acuerdos y reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, conforme a la facultad que le otorgaba en su momento la Constitución Federal. Actualmente, en términos de lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 de la Carta Magna, corresponde al H. Congreso de la Unión legislar sobre dicha materia.

Así, tenemos como antecedentes de la normatividad respectiva, la siguiente:

1o. Acuerdo por el cual se fijan las disposiciones que deberán observarse en la Explotación de Juegos Permitidos por la Ley (Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1930).

En 1930, el Presidente Pascual Ortiz Rubio estimó de urgente necesidad uniformar el criterio de las autoridades administrativas del Ejecutivo Federal, en lo relativo a permisos o concesiones que se otorgaban a los clubes, centros recreativos y demás corporaciones o personas, para explotar los juegos permitidos en el Distrito Federal y Territorios Federales, otorgando a la Secretaría de Gobernación, de manera exclusiva, la facultad de negar u otorgar las licencias respectivas, obligando a dicha dependencia, a informar este último hecho a la Secretaría de Hacienda, a quien correspondía el cobro de los impuestos respectivos.

Este acuerdo no define con precisión los juegos permitidos, su texto tan solo se refería expresamente a rifas y loterías.

2o. Acuerdo que deroga el relativo a la Explotación de Juegos Permitidos por la Ley (Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1931).

Este acuerdo también emitido por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, eliminó la facultad conferida a la Secretaría de Gobernación y distribuyó en cada dependencia del Ejecutivo Federal, las facultades que a cada una de ellas competían en materia de juegos permitidos. Igual que el acuerdo anterior, hacia referencia al funcionamiento de clubes, centros recreativos y cualquier clase de

establecimientos en los que se pretendieran explotar juegos permitidos por la ley, sin llegar a establecer una definición genérica.

3o. Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales. (Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 1936).

Fue expedido por el Presidente Lázaro Cárdenas. Menciona como juegos permitidos: los dados, el póker y sus variaciones -conquián, tute, brisca, escarté, maliita, pangiandi, paco, tresillo, bridge- y devolvió a la Secretaría de Gobernación la facultad para autorizar el establecimiento de casas y lugares especiales en que se practicaran estos juegos.

4o. Decreto que modifica el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales. (Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 1936).

Prohibió la ruleta, el bacará y los albures, ya que estos juegos, por su propia naturaleza, eran colectivos, atraían más contingentes de "viciosos", al decir de la época y constituían una mayor y más fácil explotación, teniendo como consecuencia, numerosas víctimas, aún en la clase trabajadora. En atención al programa de moralización del gobierno del propio Presidente Lázaro Cárdenas, se procedió a abolir de manera absoluta, todos los juegos de cartas y de dados.

Este reglamento autorizó solamente los juegos de ajedrez, damas y otros semejantes.

5o. Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas. (Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 1942).

Esta ley fue emitida por el Presidente Manuel Avila Camacho, en uso de las facultades que le concedía el decreto de suspensión de garantías. Suprimió todo juego de azar y apuesta, aún tratándose de los de mera habilidad, y sancionaba, con penas más severas, tanto a los infractores directos, como a los que los auxiliaran, protegieran o encubrieran. Definió los juegos permitidos y dio rubro específico a la Lotería Nacional.

6o. Reglamento para salones, clubes o casinos de billar o de boliche en el Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 1942).

Reiteró la prohibición estricta de que se cruzaran apuestas en los juegos permitidos y relacionaba los requisitos de licencia para salones de billar o de boliche.

El común denominador de toda la normatividad enunciada con anterioridad, se circunscribió a la protección de diversos valores, entre los cuales destacaban el impedir la dispersión o debilitamiento de las energías productoras; que se dilapidara el producto del trabajo; que se apartara a los hombres de las actividades honestas, consagradas a la obtención de una utilidad legítima; suprimir los centros en que se destinara un tiempo para los fines de la producción,

propiciando el alejamiento del trabajo; evitar el relajamiento del nivel moral y económico que minara el espíritu de laboriosidad y el bienestar de las familias.

Desde otro punto de vista, la prohibición a que se han visto sujetos los juegos de azar con apuestas, han obedecido al propósito del legislador, vertido en las exposiciones de motivos, de desterrar los juegos que condujeran al lucro exorbitante e indebido, o a pérdidas considerables que llevaran a los jugadores a la ruina, con quebrantamiento de la economía nacional y que unos cuantos obtuvieran provecho en menoscabo de otros, que la libre disposición del producto del trabajo propiciara el despilfarro en juegos de azar, que sólo beneficiaba a los tahúres profesionales y frecuentemente a extranjeros a quienes nada importaba la bancarrota del país.

Consideraciones generales acerca del marco jurídico vigente.

BASE CONSTITUCIONAL.

Una vez que se han destacado los antecedentes jurídicos más relevantes, pasamos ahora a reflexionar en torno al marco jurídico vigente, y así tenemos que el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad del H. Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, **juegos con apuestas y sorteos... etc.**

Con una gran visión de nuestros legisladores, nuestra Constitución posee un esquema normativo, en el cual se finca el marco de derecho por el que la ley debe proteger y promover la cultura, los usos y costumbres de la nación, la igualdad ante la ley, el desarrollo de la familia, la protección de la salud, el derecho a una vivienda digna, el deber de los padres a preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental (artículo 4º.); el no permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona (artículo 5º.); el derecho al trabajo digno y socialmente útil, la creación de empleos y la organización social para el trabajo; establecer que el salario quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento (artículo 123); y otras referencias más que constitucionalmente resultarían opuestas a la posibilidad de establecer centros públicos de juego de azar.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XXI, contempla como atribuciones de la Secretaría de Gobernación la de reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en términos de las leyes relativas.

En este sentido, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 14 fracción XVII, faculta a la Dirección General de Gobierno para vigilar, tramitar y autorizar los actos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedida por el H. Congreso de la Unión durante el gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdés, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947. Resulta de singular importancia destacar que la iniciativa de ley correspondiente, fue aprobada sin discusión por el Congreso, pues los legisladores de esa época la estimaron como urgente y de obvia resolución, por lo cual se aprobó sin debate en lo general ni en lo particular.

Este instrumento jurídico conserva el perfil restrictivo que predominó en los acuerdos y decretos anteriores en materia de juegos de azar y juegos con apuestas, atendiendo a la fecha de su emisión y a los requerimientos de esa época. Se compone de 17 artículos que presentan los siguientes aspectos relevantes:

1o. Los juegos y sorteos son de competencia federal. La norma legal obliga a todas las autoridades federales, locales y de fuerza pública, a cooperar con la Secretaría de Gobernación, para hacer cumplir las disposiciones que dicha dependencia emita con base y fundamento en la ley.

2o. Se prohíbe de manera categórica, la realización de juegos de azar con apuestas, describiendo como juegos permitidos: el ajedrez, las damas y otros semejantes; el dominó, los dados, el boliche y el billar; los de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general de toda clase de deportes; asimismo permite los sorteos.

3o. Se faculta a la Secretaría de Gobernación para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar por medio de inspectores, los juegos con apuestas y sorteos; así como para expedir permisos e imponer requisitos y condiciones para el otorgamiento de los mismos, entre los cuales destaca que no se pueden establecer juegos con apuestas y sorteos en lugares cercanos a las escuelas y centros de trabajo.

En términos de la discrecionalidad que la ley le otorga a la Secretaría de Gobernación, ésta puede autorizar en ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que se determine, respetando con ello, las costumbres y tradiciones locales, sin demérito de las atribuciones específicas.

4o. En relación con la participación que deba corresponderle al Gobierno Federal de los productos derivados por el permisionario, éstos eran destinados para el mejoramiento de los establecimientos de prevención social y de asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salud, con excepción de los eventos que realicen las autoridades, instituciones educativas y de beneficencia, siempre que dediquen íntegramente los productos, a fines de interés general y cuando se celebren con fines de propaganda comercial.

5o. Se faculta a la autoridad administrativa, a clausurar establecimientos y aplicar sanciones administrativas y multas.

6o. Se establecen las hipótesis de los ilícitos en la materia y se precisan las penas aplicables por la autoridad penal federal, asimismo, se faculta el decomiso de los bienes afectos al establecimiento y decretar la disolución del negocio.

7o. Se excluyen de la aplicación de la ley, los juegos que se celebren en domicilios particulares con el propósito de diversión o pasatiempo ocasional.

Ahora bien, a partir de la expedición de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, se han emitido diversas disposiciones de naturaleza reglamentaria en materia de juegos y sorteos, tales como el Reglamento Nacional de Carreras de Caballos Pura Sangre, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1964; el Reglamento Nacional de Carreras de Galgos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 junio de 1976, el Reglamento de Juego de Pelota (frontón) sin apuestas, del 27 de diciembre de 1944; así como el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Carreras de Caballos y de Galgos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1974. Dichas disposiciones regulan de manera específica algunos de los juegos señalados en el artículo 2o, fracción I de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En términos de derecho civil, la normatividad de las obligaciones y los contratos resultan muy claros. La ley no concede acción para reclamar lo que se debe en juego prohibido (artículo 2764 del Código Civil). En materia mercantil se reputan como actos de comercio lícitos, aquellos que expresamente están contemplados en el artículo 75, excluyéndose cualquier otro no expresado ahí y respecto de los contratos mercantiles en general, se señala que las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción legal (artículo 76). De manera tal, que el juego de azar no aparece como acto lícito de comercio.

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito por su parte, describe las obligaciones y excepciones de la ley, prevaleciendo la posibilidad de la excepción del pago por razones "causales", dentro de las que se podría considerar el juego de azar. Lo cual quiere decir, que el deudor que haya extendido un título de crédito -cualquiera que sea- puede objetar en vía judicial, su pago, en razón de la causa que dio origen a la obligación, en este caso, el juego de azar.

En materia penal, dentro o junto a las casas de juegos de azar, la experiencia demuestra que aparecen delitos como el despojo, el encubrimiento, el tráfico de estupefacientes, la extorsión, el fraude, el aprovechamiento del error, la simulación de actos o contratos, la usura, el enriquecimiento ilícito, la intimidación, la corrupción de menores, la prostitución y otros similares.

De esta manera, resultan evidentes las limitaciones que contiene nuestro marco jurídico actual en materia de juegos y sorteos en nuestro país, por lo que deben ponderarse por todos los medios y con la participación de todos los sectores de la sociedad, las adecuaciones que resultasen más convenientes a las circunstancias económicas, sociales y tecnológicas actuales del país, sin perder de vista la conservación y respeto de los valores más relevantes del pueblo mexicano.

Dada la trascendencia del tema y de sus efectos en la economía y la convivencia social, esta materia debe quedar indeclinablemente bajo la intervención del Estado, con el propósito de mantener el orden jurídico, siempre en coordinación con los intereses individuales, pero tomando en consideración en todo momento y de manera preponderante, el bienestar general.

2.2 Estudio comparativo de las legislaciones de Alemania, Australia, Estados Unidos y Venezuela en materia de casinos.

Principales características de las legislaciones:

A) Requisitos exigidos a los concesionarios

I. La Legislación en Materia de Casinos en Alemania ("Alemania").

Como principales requisitos exigidos a los concesionarios se establecen que:

- a) Los casinos deberán localizarse ya sea en complejos turísticos o en áreas urbanas, pero de tal forma que restrinjan el acceso a la población local.
- b) Todas aquellas actividades relacionadas con las apuestas y juegos de azar son reguladas por los estados, mismos que deberán obtener una concesión que les permita realizar sus operaciones.
- c) Las compañías que deseen manejar apuestas en carreras de caballos y loterías deberán obtener una concesión y recibirán una vigilancia estrecha por parte del gobierno.

II. La Legislación en Materia de Casinos en Australia ("Australia")

Para obtener una concesión para operar un casino en Australia es necesario participar en licitaciones públicas.

III. Legislaciones Estatales en Materia de Casinos en Estados Unidos de Norteamérica ("EUA")

Los requisitos principales para el otorgamiento de una concesión para la operación de un casino son los siguientes:

- a) La sociedad concesionada deberá estar constituida en el estado correspondiente o, en su caso, poseer la autorización para realizar actividades en dicho estado.

b) Deberá instalar y mantener una oficina en las instalaciones del casino.

c) Cumplir las leyes estatales relacionadas al establecimiento de una sociedad.

Por otra parte, se deberá proporcionar la siguiente información:

1) La forma de organización, estructura financiera y naturaleza del negocio a ser operado, incluyendo los nombres y antecedentes de todos los funcionarios de la empresa.

2) Los derechos y privilegios de los tenedores de diversos instrumentos accionarios.

3) Los términos y condiciones de todos aquellos préstamos, hipotecas, fideicomisos, prendas o cualquiera otro adeudo relacionado con la operación de casinos.

4) Remuneraciones a personas distintas a los directores, funcionarios y ejecutivos que perciban una cantidad mayor a U.S. \$100,000.00 por año.

5) Dividendos que espera pagarles la sociedad a sus accionistas.

6) Contratos de operación y servicio relacionados con la operación de casinos.

7) Estados financieros (balances generales y estados de resultados) de por lo menos los tres últimos años, o, si la compañía no ha realizado actividades durante los últimos tres años, estados financieros a partir de la fecha de inicio de operaciones. Todos los estados financieros por contadores públicos independientes.

8) Cualquier información financiera adicional que se considere necesaria.

Además, se deberá presentar una solicitud ante la Comisión Estatal correspondiente, conteniendo la siguiente información:

- El nombre del solicitante de la concesión.

- La ubicación de las instalaciones propuestas.
- Los juegos de apuestas, el equipo de apuestas y máquinas tragamonedas que se utilizarán.
- Los nombres de todas aquellas personas que tengan algún interés en el negocio, ya sean directa o indirectamente, así como la naturaleza de dicho interés.
- Cualesquiera otra información que el director y/o la comisión solicite.
- La comisión elaborará formas complementarias en las cuales se completará la información referente a los antecedentes del solicitante, hábitos, carácter, antecedentes penales, actividades empresariales, información financiera, socios, etc. Correspondiente a un periodo que cubra por lo menos los diez años anteriores a la fecha de solicitud de la concesión.

En el caso del Estado de Nueva Jersey, existe la limitante de que una misma persona o grupo no podrá tener más de tres (3) licencias para la operación de casinos.

Cabe mencionar que las legislaciones de los Estados de Nevada y Nueva Jersey no establecen limitación alguna a la participación de inversionistas extranjeros en este tipo de empresas.

Resulta importante resaltar que se le otorga al solicitante la facultad de apelar la decisión de la comisión en caso de que se niegue el otorgamiento de la concesión para la operación de un casino.

IV. El Proyecto de Ley de Venezuela ("Venezuela").

En este proyecto se define el término concesionario como "Persona autorizada para la operación de un casino, sala de bingo y/o máquinas tragapésames..."

De acuerdo con el proyecto, para la apertura y funcionamiento de los establecimientos, es requisito fundamental la autorización previa otorgada por el Ejecutivo, mediante la Comisión Nacional para el otorgamiento de la concesión correspondiente. Además, los solicitantes deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Estar constituidos como Compañía Anónima conforme a la legislación venezolana, para operar el establecimiento.
- b) Estar registrada en el Registro Mercantil y domiciliada en Venezuela.
- c) Su objeto social único y exclusivo, será la explotación de un casino, sala de bingo o de máquinas traganíqueles. No obstante lo anterior, el objeto social podrá incluir la titularidad de los servicios complementarios exigidos.
- d) El capital mínimo de la compañía será de cien mil (100,000) unidades tributarias, totalmente suscrito y pagado, cuyo monto no podrá disminuir durante la existencia de la sociedad.
- e) Las acciones de la compañía serán nominativas y en ningún caso se admitirá la existencia de acciones al portador.
- f) La participación de capital extranjero no excederá, en ningún caso, del cuarenta y nueve por ciento (49%) del capital social de la compañía.

Las personas interesadas en obtener una concesión para la explotación de un casino deberán presentar una solicitud ante la comisión, conteniendo la siguiente información:

- 1) Ubicación del establecimiento.
- 2) Copia del documento constitutivo.
- 3) Copia del certificado de inscripción en el registro que al efecto lleva la superintendencia.

4) Relación de los directivos, administradores, supervisores, operadores de los juegos y demás funcionarios a laborar en los establecimientos cuya concesión se solicita.

5) Declaración de los accionistas, directivos, administradores, supervisores y de los empleados de los casinos, en caso de no incurrir en los impedimentos establecidos en la ley.

6) Dos copias del reglamento interno del establecimiento, conteniendo las normas para la admisión y control de jugadores, selección y control de personal, calidad del material empleado en los juegos y revisiones periódicas al mismo.

7) Dos copias del reglamento de juegos que contendrán una descripción detallada de las reglas de los juegos a practicar, del número de mesas y de límites mínimos y máximos de las apuestas.

B) PLAZO DE CONCESION

I. Alemania

Las concesiones se otorgan basándose en un sistema de franquicias con una duración aproximada de diez (10) años. La renovación de la franquicia depende de la integridad y competitividad que demuestre el concesionario, así como de la contribución de la operación del casino al desarrollo local de la población en que se ubique. Se cuenta con un organismo estatal encargado del otorgamiento y evaluación de concesionarios para conceder la renovación de las concesiones.

II. Australia

Las concesiones para la operación de casinos se otorgan por un periodo de hasta veinte (20) años.

III. E.U.A.

En el caso particular del Estado de Nueva Jersey, las concesiones se otorgan por uno (1) año por cada uno de los periodos de renovación a partir de la expedición de la concesión. Posteriormente, la concesión para la operación de un casino puede renovarse de acuerdo con el desempeño del concesionario hasta por plazos de cuatro (4) años cada uno. La comisión posee la facultad de abrir periodos de renovación en cualquier momento a solicitud de la división correspondiente. Una vez que se renueve cualesquier concesión, la comisión deberá expedir un certificado de renovación o algún instrumento que valide el acto, mismo que deberá anexarse a cada certificado de concesión para la operación de casinos.

En el Estado de Nevada, las concesiones son otorgadas por uno (1) año, la renovación deberá solicitarse el día primero de cada mes para las mensuales y, en el caso de las concesiones trimestrales, el primer día del trimestre correspondiente. En el caso único de renovación de concesiones para operar máquinas tragamonedas, deberá solicitarse por los operadores que correspondan a la ubicación de dichas máquinas.

Con excepción de las cuotas de concesión que se basan en los ingresos brutos del concesionario, el incumplimiento en la renovación de la licencia después de treinta días del plazo fijado, se considerará como una renuncia a la concesión. La renuncia voluntaria a una concesión por un concesionario no será efectiva si no se cumplen con los requisitos solicitados por la comisión. La renuncia a una concesión no exime al concesionario de cualesquiera sanciones, multas, cuotas, impuestos o intereses adeudados.

IV. Venezuela

Las concesiones tendrán una duración de diez (10) años, y podrán ser renovadas por periodos iguales, siempre que se mantengan las condiciones que dieron lugar a la autorización.

C) REGULACIÓN JURÍDICA

I. Alemania

Las legislaciones sobre casinos son expedidas a nivel estatal. Por lo tanto, cada estado que decida aprobar el desarrollo y operación de casinos en su territorio tiene la responsabilidad de crear los órganos y las normas que regularán sus actividades.

II. Australia

Las actividades relacionadas con los casinos también son reguladas por cada estado.

III. E.U.A.

Las actividades relacionadas con los casinos también son reguladas por cada estado.

IV. Venezuela

A diferencia de Alemania, Australia y E.U.A., el proyecto de ley es de ámbito federal.

D) ORGANO TUTELAR

I. Alemania

Cada estado cuenta con su propia Comisión Estatal que regula las actividades relacionadas con el establecimiento y operación de casinos en su territorio. Sin embargo, además del sistema de franquicias, existen casinos que pueden ser

administrados por empresarios privados que celebren alianzas (joint ventures) con el gobierno y aquéllos que son administrados exclusivamente por el gobierno de acuerdo con la legislación estatal correspondiente.

II. Australia

Cada estado cuenta con su propia Comisión Estatal que regula las actividades relacionadas con el establecimiento y operación de casinos en su territorio.

III. E.U.A.

De acuerdo con ésta legislación se acuerda crear una comisión encargada de regular las actividades relacionadas con la operación de casinos misma que estará compuesta de tres miembros, mismos que deberán ser ciudadanos de Estados Unidos de Norteamérica, así como residentes del estado correspondiente.

En el caso particular del Estado de Nevada, existe una Comisión Estatal compuesta de cinco miembros, que se encarga del otorgamiento de concesiones y de la promulgación de normas, además de un Consejo de Control Estatal encargado de la administración y de la aplicación de la legislación de la materia.

En Nueva Jersey, existen dos organismos encargados del otorgamiento de concesiones y de la promulgación y aplicación de la legislación en la materia. La Comisión de Control de Casinos está compuesta por cinco miembros, considerando que no más de tres deberán tener la misma afiliación política. La división encargada en la aplicación de las leyes de la materia es una rama de la oficina del Fiscal General (Procurador General de Justicia) y tiene la responsabilidad de investigar y perseguir a los infractores.

IV. Venezuela

Se contempla la creación de la Comisión Nacional de Casinos como órgano rector de las políticas y programas encargados de las sanciones contempladas en la ley. También se crea la Superintendencia de Casinos de Juegos como "organismo técnico de vigilancia, control y supervisión de las actividades relacionadas con los casinos y salas de bingo, así como responsable de ejecutar las decisiones emanadas de la Comisión Nacional de Casinos". Como funciones de la Comisión Nacional de Casinos, salas de bingo y máquinas tragapapeles, se establecen las siguientes:

- 1) Coordinar lo relativo a los casinos.
- 2) Determinar las zonas geográficas y autorizar el funcionamiento de los casinos.
- 3) Expedir las concesiones para la apertura y funcionamiento de los establecimientos y locales, así como los permisos y autorizaciones que requieran los fabricantes e importadores de artículos y enseres o máquinas de los juegos autorizados.
- 4) Aprobar las pautas publicitarias representadas por los concesionarios, así como ordenar sus modificaciones.
- 5) Autorizar los juegos de envite y azar a realizar en los diferentes establecimientos y las variaciones y combinaciones de tales juegos.
- 6) Solicitar la colaboración de expertos nacionales o extranjeros a efecto de recibir asesoría técnica especializada en materias que son de su exclusiva competencia.
- 7) Aprobar los proyectos de reglamentos de juegos presentados por los concesionarios, así como ordenar su modificación.

- 8) Autorizar el traspaso de acciones de las sociedades mercantiles titulares de concesiones autorizadas para el funcionamiento de casinos, salas de bingo y máquinas tragamónedas.
- 9) Ordenar la intervención, en establecimientos autorizados en los cuales se observen irregularidades.
- 10) Homologar y autorizar la explotación de artículos, enseres, aparatos y máquinas a utilizar en la práctica de los juegos.
- 11) Determinar el cumplimiento de las disposiciones de la ley por parte de los concesionarios a efectos de que éstos obtengan y conserven la concesión otorgada.
- 12) Llevar los registros a que haya lugar.
- 13) Elevar a la consideración del Ejecutivo Nacional, los proyectos de reglamento necesarios para la regulación, funcionamiento, control, vigilancia y supervisión de los casinos.
- 14) Imponer las sanciones a que haya lugar, en caso de incumplimiento de las disposiciones de la ley.
- 15) Suspender, revocar o cancelar las concesiones otorgadas, por razones de interés público.
- 16) Presentar al Presidente de la República un informe anual de las actividades cumplidas.

E) CONTROL Y EVALUACION

I. Alemania

Los inspectores gubernamentales mantienen un estricto control sobre las actividades que se desarrollan en los casinos.

II. Australia

Como medida de control, cabe mencionar que en este país, la publicidad y promoción de las actividades relacionadas con los casinos está sancionada por ley.

III. E.U.A.

La Comisión Estatal correspondiente evaluará a todos los directivos o ejecutivos principales de todas aquellas compañías que se vean involucradas, directa o indirectamente, en la operación y desarrollo de casinos, en caso de existir motivos para considerar que la adquisición de acciones en las compañías por parte de alguna persona pudiese ser perjudicial para el beneficio del estado en cuestión. Las compañías deberán entregar a la comisión un reporte informando acerca de todos aquellos cambios que se realicen de sus directivos, ejecutivos o de cambios de acciones.

Con relación a las máquinas y equipos que se utilicen en los casinos, la Comisión Estatal tendrá la facultad de inspeccionarlos y, en su caso, prohibir el uso de cierto tipo de máquinas tragamonedas o de otro equipo, considerando que dicha maquinaria o equipo no cumple con los requerimientos estatales en la materia.

En Nueva Jersey se establece que existirá un número limitado de casinos que deberán establecerse en los hoteles y complejos turísticos principales, ubicados en la ciudad de Atlantic City únicamente.

Para el caso de Nevada, la comisión entregará al concesionario, junto con el certificado de concesión correspondiente, un listado especificando los términos y condiciones de la concesión. La comisión deberá mantener un récord por escrito especificando los términos y condiciones de cualesquier modificación que se

realice a la misma. El solicitante podrá requerir en cualquier momento que se le entregue una copia de dicho récord.

IV. Venezuela

La Superintendencia de Casinos es el órgano técnico de vigilancia, control y supervisión de las actividades de la materia, sus funciones y facultades principales son:

- 1) Estudiar todos los asuntos que le sean solicitados por la comisión.
- 2) Organizar el expediente de cada solicitante.
- 3) Evaluar el expediente de cada solicitante, calificándolo de acuerdo a las normas técnicas y legales que correspondan.
- 4) Llevar registros actualizados de: (I) las personas dedicadas a la explotación de juegos de envite y azar; (II) las personas que fabriquen, importen, vendan o presten servicio de mantenimiento de los artículo o enseres; (III) del personal que labora en los establecimientos autorizados; (IV) Los directivos de los casinos; (V) Cualquier otro registro que considere conveniente.
- 5) El monto de las fianzas que deben constituir los solicitantes para el funcionamiento de un casino.
- 6) Estudiar y revisar las pautas publicitarias, horario de funcionamiento, proyectos de reglamento de juegos y otros asuntos sometidos a su conocimiento por los concesionarios y llevarlos a consideración de la comisión.
- 7) Supervisar a los funcionarios encargados de la vigilancia y control de las actividades relacionadas.

Como funciones principales del director ejecutivo de dicha comisión se establecen:

- Inspeccionar y examinar todas aquellas instalaciones cuando se realicen actividades relacionadas con apuestas y/o aquéllas en las que se fabriquen, almacenen, vendan o distribuyan maquinaria y equipo relacionado con la operación de casinos.
- Inspeccionar todo el equipo y/o materiales dentro o para dichas instalaciones.
- Con motivos fundados, confiscar cualesquiera equipo y/o materiales con el propósito de inspeccionarlos y examinarlos.
- Solicitar acceso a: inspeccionar, examinar, fotocopiar y auditar todos los documentos, libros y récords de concesiones y concesionarios, dentro de sus instalaciones o en algún otro lugar, en presencia del concesionario o su representante, con relación a sus ingresos.

F) GARANTIAS

III. E.U.A.

De acuerdo con la legislación del Estado de Nueva Jersey, una vez que un solicitante cumpla con las condiciones para que se le otorgue una concesión, haya cubierto las cuotas e impuestos correspondientes y aquéllas garantías que la comisión solicite para su correcto desempeño de acuerdo con lo especificado en la legislación, se le otorgará la concesión por un año.

La comisión fijará el importe de las garantías que se requerirán como lo considere apropiado y de acuerdo con normas de aplicación uniforme. Las garantías otorgadas podrán ser utilizadas por la comisión para cubrir cualquier gravamen del concesionario de acuerdo con la legislación de la materia.

En el caso de Nevada, una vez que un solicitante cumpla con las condiciones estipuladas en la legislación y haya cubierto las cuotas e impuestos correspondientes, deberá otorgar una fianza por una empresa calificada. Dicha fianza será otorgada en favor del Estado de Nevada y estará condicionada al pago de las cuotas de concesión e impuestos, además del correcto desempeño de los requisitos impuestos por la legislación correspondiente y/o las condiciones de la concesión.

El monto de la fianza no deberá exceder el monto total de las cuotas de concesión e impuestos que se consideren por el otorgamiento de la concesión. El monto de dicha fianza podrá ser utilizado por la comisión para cubrir el pago de cualquier obligación, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente. En caso de ser otorgada en efectivo o en valores negociables, el monto total deberá ponerse a disposición de la comisión sin restricción alguna, sin embargo, cualquier ingreso será en beneficio del concesionario.

IV. Venezuela

Todo solicitante deberá entregar a la comisión, la documentación y fianzas correspondientes, las cuales deberán incluir:

- 1) Antecedentes financieros del solicitante, referencias personales, de trabajo y bancarias, declaraciones de impuestos y otros reportes que le sean exigidos.
- 2) Garantías correspondientes a sus inversionistas, acreedores, fiadores y contratistas, a través de los cuales se establezca de manera clara y convincente la integridad de esas personas.

G) MAYORÍA DE EDAD

I. Alemania

La edad para tener acceso a los casinos establecida por la ley es de 21 años, para ello, se deberá mostrar el pasaporte.

II. Australia

La edad establecida por la ley para tener acceso a los casinos es de 18 años.

III. E.U.A.

Se establece que cualquier persona menor de veintiún (21) años no podrá jugar, permitírsele jugar, cruzar apuestas u obtener ganancias, ya sea directamente o a través de un representante, ni ser empleado en algún establecimiento de este tipo. Se dispone como sanción pecuniaria máxima para cualesquier persona en los supuestos anteriores que juegue o permita que un menor juegue, la cantidad de \$1,000.00 dólares o la pena de la privación de la libertad por más de seis (6) meses.

IV. Venezuela

Establece que no podrán ingresar a los casinos los menores de edad, aún cuando se encuentren emancipados.

H) JUGADORES COMPULSIVOS

III. E.U.A.

En varios estados se cuenta con asistencia telefónica para las personas que experimentan este tipo de problemas. Asimismo, se han implantado programas educativos y preventivos para auxiliar a aquellas personas que padezcan algún tipo de desorden psicológico que les provoque adicción a este tipo de actividades. Algunas empresas que cuentan con concesiones para la operación de casinos

instauran, por su voluntad y utilizando recursos propios, mecanismos de asistencia para las comunidades en donde desarrollan sus actividades.

IV. Venezuela

Se establece que en la publicidad y promoción de casinos, no se podrán utilizar frases que inciten al público a jugar en forma desmedida. Las pautas publicitarias referidas a los casinos deberán contener la siguiente leyenda:

"Si usted asiste con mucha regularidad a establecimientos de este tipo, se le recomienda someterse a una evaluación psicológica".

I) IMPUESTOS

I. Alemania

Los casinos están exentos de los impuestos federales, ya que el gobierno cobra impuestos muy elevados a las empresas de casinos, por lo que los impuestos cobrados por el estado, se utilizan para disminuir la carga impositiva de los habitantes del lugar, así como para realizar mejoras en la ciudad donde se ubique el establecimiento. La implementación de una tasa elevada de impuestos ha reducido la rentabilidad de los casinos como un instrumento para la obtención de beneficios económicos.

II. Australia

Además de los impuestos federales y estatales, cada casino paga impuestos que van desde el 10 hasta el 20% dependiendo del tamaño del casino.

III. E.U.A.

En virtud de los elevados ingresos que recauda el Estado por vía impositiva derivados por la operación de casinos, existen algunos estados en la Unión Americana que no gravan un impuesto sobre la renta a nivel estatal. Los

impuestos son tasados basándose en el número de máquinas tragamonedas y mesas de juego con que cuente cada establecimiento.

En Nueva Jersey, los impuestos directamente relacionados con la operación de casinos incluyen:

1) Un impuesto del 8% sobre los ingresos netos del casino más...\$500.00 dólares por cada máquina tragamonedas con que se cuente.

2) Un impuesto adicional del 2.5% sobre los ingresos netos o invertir en proyectos aprobados por la autoridad de reinversión, para el desarrollo de nuevos casinos por una cantidad igual a 1.25% de los ingresos netos del casino.

IV. Venezuela

Se establece un gravamen del 20% sobre los ingresos brutos que se obtengan por la explotación de casinos. No menos del 80% de lo recaudado se dispondrá para ser invertido equitativamente en programas de mejoramiento y para la creación de servicios e infraestructura turística en el ámbito nacional, regional y municipal.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS LEGISLACIONES DE ALEMANIA, AUSTRALIA, ESTADOS UNIDOS Y VENEZUELA

	Alemania	Australia	Estados Unidos	Venezuela
Requisitos exigidos a los concesionarios	<p>a) Casinos en complejos turísticos o áreas urbanas, restringiendo el acceso a la población local.</p> <p>b) Las actividades relacionadas con apuestas o juegos de azar son reguladas por los estados, mismos que deberán obtener una concesión que les permita realizar sus operaciones.</p> <p>c) Las empresas que deseen manejar apuestas en carreras de caballos y loterías, deberán obtener una concesión y recibirán vigilancia por parte del gobierno.</p>	Participar en licitaciones públicas.	<p>a) La sociedad concesionada deberá estar constituida en el estado correspondiente o poseer la autorización para realizar actividades en dicho estado.</p> <p>b) Instalar y mantener oficina en el casino.</p> <p>c) Cumplir con las leyes estatales relacionadas al establecimiento de una sociedad.</p> <p>d) En el caso de Nueva Jersey, una misma persona o grupo no podrá tener más de 3 licencias.</p> <p>e) No se establece limitación alguna a la participación de inversionistas extranjeros.</p> <p>f) Recurso de apelación en caso de negativa al otorgamiento de la concesión.</p>	Autorización previa del Ejecutivo mediante la Comisión Nacional para otorgar la concesión.
Plazo de concesión	Sistema de franquicias con duración de 10 años.	Hasta por 20 años.	Nueva Jersey: 1 año, renovándose por plazos de 4 años. Nevada: 1 año, con renovaciones mensuales o trimestrales.	10 años, con periodos iguales de renovación.
Regulación jurídica	Estatal.	Estatal.	Estatal.	Federal.
Organo tutelar	Comisión estatal.	Comisión estatal.	Comisión estatal.	Comisión nacional.
Control y evaluación	Inspección gubernamental.	La publicidad y promoción de las actividades relacionadas con los casinos está sancionada por la ley.	Evaluación a directivos y ejecutivos de las empresas de casinos, así como inspección de las máquinas y equipos utilizados en los casinos.	Control gubernamental.
Mayoría de edad	21 años.	18 años.	21 años.	18 años.
Jugadores compulsivos			Asistencia telefónica para las personas que experimentan este tipo de problema.	Se establecen restricciones en la publicidad y promoción de los casinos.
Impuestos	Impuestos muy elevados que se utilizan para disminuir la carga impositiva de los habitantes, así como para realizar mejoras en la ciudad donde se ubique el casino.	Cada casino paga impuestos que van desde el 10 hasta el 20%.	Nevada: no hay impuesto sobre la renta y los impuestos son tasados basándose en el número de máquinas tragamonedas y mesas de juego con que cuenta cada casino. Nueva Jersey: 8% sobre los ingresos netos del casino, más \$500 dólares por cada máquina tragamonedas. Impuesto adicional del 2.5 % sobre los ingresos netos o invertir en nuevos desarrollos de casinos.	Impuesto del 20% sobre los ingresos brutos. No menos del 80% de lo recaudado, se destinará para programas de mejoramiento y para la creación de servicios e infraestructura turística.

3. CASINOS

3.1 Concepto de casino.

Al existir casinos en varias partes del mundo, se tienen diferentes significados del concepto de los mismos, en el presente estudio mencionaremos sólo algunas definiciones, como el que menciona la Ley de Casinos de Nueva Jersey, en los Estados Unidos, la cual establece que un casino es un "establecimiento en el cual se practican juegos permitidos por la ley."²⁰ Asimismo, en Puerto Rico los casinos son considerados como "salas de juego explotadas por franquicias, sujetas a las condiciones, limitaciones de las mismas y de los reglamentos."²¹

En Ontario, Canadá, casino significa "lugar destinado con el propósito de operar juegos permitidos conforme a la ley, dirigidos y administrados por la corporación de casinos de la región."²²

Por lo anterior, podemos decir que los casinos son lugares donde se practican juegos de azar con apuestas, siempre y cuando estén permitidos por la ley del lugar en donde se encuentre dicho establecimiento, de la misma manera que ofrece servicios complementarios como lo es el de alimentos o bien de espectáculos.

3.2 Personal que labora en un casino.

Existen muchas áreas en donde se requiere de personal para que un casino funcione adecuadamente, por supuesto seguridad es una de ellas y de las más importantes, ya que se requiere de una vigilancia y supervisión muy estricta en todos los establecimientos, por lo tanto, los casinos emplean supervisores cuya

²⁰ Estudio de Centros Turísticos Integrales, Anexos en el Marco Jurídico Internacional en Materia de Casinos, SECTUR, México, 1997.

²¹ Ídem.

función principal es vigilar que no exista ningún tipo de anomalía, ya sea por parte de los clientes o por algún trabajador del casino. Por lo general, dichos supervisores trabajan junto a las mesas de juego o dentro de una cabina, en donde existen cámaras de video instaladas estratégicamente dentro del casino para verificar que los jugadores no hagan ningún tipo de trampa, como sería cambiar las cartas o los dados con los que se esté jugando, ya que existen un gran número de jugadores que se dedican a hacer este tipo de engaños, por lo que en caso de detectarse cualquier irregularidad que se pudiese presentar, dichos supervisores informarían de inmediato al gerente del casino.

Por otro lado, existen los repartidores o croupiers, quienes son los responsables de hacer ganar o perder dinero a los clientes del lugar, ya que son los que le pueden dar suerte a los clientes al repartir las cartas y los dados que serán jugados en las mesas.

Asimismo, otra área importante es la que se encuentra laborando en las ventanillas del casino, ya que es el lugar en donde se llevan a cabo todas las transacciones de dinero, así como el manejo de los créditos otorgados a los clientes, por lo que el personal que se encuentre en esta área deberá contar con toda la confianza de los administradores, está conformada por un gerente y sus respectivos cajeros de ventanilla.

Finalmente, un casino también requiere de meseros y meseras para servir las bebidas y los alimentos a los clientes, mientras estos se encuentren apostando dentro del casino.

²² ídem

3.3 Principales juegos en un casino.

Todo jugador empieza por solicitar fichas para poder apostar, las cuales se obtienen por medio de dinero en efectivo o por crédito aprobado en la ventanilla, que por lo general se obtienen en las propias mesas donde se va a jugar. Cada mesa está equipada con una caja de seguridad, cuya cerradura de acero se localiza debajo de la mesa. La caja tiene una ranura a través de la cual todo el dinero en efectivo que se recibe de los jugadores se deposita, cuando la caja se quita de la mesa, la ranura se cierra automáticamente y puede reabrirse sólo con las llaves que están bajo el control del personal de contabilidad.

Cuando las fichas se expiden a un jugador por medio de crédito, es necesario que firme un marcador reconociendo la deuda. Una copia de este marcador se deposita a través de la ranura de la mesa de tal manera que el total combinado del dinero en efectivo y de los marcadores en la caja sea igual al ingreso de la mesa por las fichas expedidas.

Dicho lo anterior, el cliente inicia a jugar escogiendo cualquiera de los principales juegos con que cuenta un casino:

DADOS.- Las mesas de dados normalmente operan con cuatro empleados de un casino: un supervisor, dos repartidores, los cuales pagan las apuestas, y un responsable de los dados, asimismo, participa un tirador por parte de los jugadores, el cual tirará los dados sobre la mesa y todos los jugadores, incluyendo el tirador, apuestan al resultado de la tirada. Este juego se lleva a cabo en una mesa cubierta con un fieltro verde, sobre la cual se lanzan los dados y se anuncian las alternativas para apostar. Por lo tanto, la suerte para ganar en este

juego es una combinación de la habilidad de lanzar los dados, del conocimiento de las probabilidades y del manejo del dinero.

BLACKJACK o 21.- El objetivo de este juego es que cada jugador llegue a 21 puntos o aproximarse lo más posible a dicha cantidad, sin excederla, con las cartas que le fueron repartidas. El juego inicia con un repartidor que distribuye dos cartas a cada jugador y a sí mismo. Posteriormente, una vez que cada jugador toma la decisión de pedir más cartas o no, el repartidor enseña sus cartas a los demás jugadores de la mesa y corrobora no tener como mínimo diecisiete puntos, ya que de lo contrario tendrá que repartirse otra carta, sin pasarse obviamente de 21. En algunas ocasiones, los jugadores pueden dividir o duplicar su apuesta inicial. Al final, si se tiene o se está más cerca de 21 que el repartidor, uno multiplica su apuesta, de lo contrario se pierde todo lo apostado. Sin embargo, existen situaciones en que uno empata con el repartidor, no perdiendo de esta manera la cantidad apostada.

RULETA.- La rueda de la ruleta tiene 36 números que van del 1 al 36, además de un cero y un doble cero. Los números están distribuidos sin ningún orden en particular en colores rojos y negros. El juego comienza con las apuestas que cada jugador realiza a los números escogidos, posteriormente, se lanza una pequeña bola de plomo en dirección opuesta a aquella de la rueda, hasta que cae dentro de una ranura, la cual es el número ganador. Los jugadores apuestan a un color, a un número, o a una combinación de números con diferentes probabilidades.

BACCARAT.- Juego en el que se reparten cuatro cartas, dos para el jugador y dos para el repartidor. Una vez repartidas las cartas, el repartidor anuncia los totales de cada uno y posteriormente se reparten más cartas de acuerdo a las reglas (un

máximo de una carta adicional se podrá repartir a cada mano). El objetivo es apostar qué mano tendrá el puntaje más alto. Lo más alto es 9 y lo más bajo cero.

MÁQUINAS TRAGAMONEDAS.- Es el principal elemento de los ingresos de muchos de los casinos, los porcentajes que establecen estas máquinas varían de un casino a otro. Aquí, el jugador introduce una moneda y jala de una palanca y si salen 3 números o figuras iguales, el jugador gana determinada cantidad de monedas que salen de la misma máquina. Por lo general, el objetivo de jugar en dichas máquinas es principalmente emocional.

3.4 Supervisión, control y operación de un casino.

El juego en los Estados Unidos de América y en el resto del mundo está regulado por comisiones integradas por servidores públicos que supervisan todo el procedimiento antes, durante y después del otorgamiento de la licencia para operar un casino. Estas Comisiones de juego son los órganos responsables de la aplicación de la ley tanto a nivel nacional como local.

En adición a los controles externos gubernamentales, existe, como una práctica internacionalmente difundida en los países que han legalizado el juego en casinos, un sistema de controles internos que establecen los propios accionistas de las empresas operadoras de casinos que cotizan en las bolsas de valores de todo el mundo, para brindar seguridad a sus usuarios y a la sociedad en general.

La seguridad interior y exterior de los casinos constituye un elemento fundamental de los operadores destinado a garantizar:

- Seguridad a los asistentes.
- Seguridad a los empleados.
- Integridad a las operaciones de la empresa.

Todos los operadores cuentan con departamentos de seguridad responsables de verificar exhaustivamente a los ejecutivos, proveedores, socios y empleados.

Se dispone de vigilancia permanente para asegurar que la operación no resulte afectada por hechos ilícitos o criminales como uso de drogas, prostitución, posesión de armas, lavado de dinero, violencia, etc.

El cambio más significativo para favorecer la legalidad y transparencia de las operaciones del juego en casinos, así como brindar confiabilidad al público se dio hace aproximadamente 15 años, cuando las empresas operadoras de casinos empezaron a cotizar en las diferentes bolsas de valores en el mundo, esto quiere decir, que se convirtieron en empresas sujetas al control y a las realidades de los mercados financieros.

La propiedad pública de las principales empresas de juego cancela la propiedad oculta o simulada de estas compañías, eliminando el riesgo de control por parte del crimen organizado.

De esta manera, los accionistas principales de estas empresas son ahora inversionistas institucionales e individuos que exigen una administración que les garantice sus inversiones.

En síntesis, la bursatilización de las compañías operadoras de casinos ha propiciado un control público muy importante y adicional.

Finalmente, cabe mencionar que en la práctica internacional, la operación de casinos exige contar con una legislación muy precisa y clara con normas relativas

a:

- Los procesos de licitación de las autorizaciones;

- Investigación previa y durante la operación de un casino sobre el origen y aplicación de los capitales, de los socios, accionistas, directivos, empleados y proveedores;
- Requisitos al permisionario;
- Causas de revocación de permisos y licencias;
- Información constante a las autoridades hacendarias y de procuración de justicia;
- Auditorías;
- Prohibiciones de entrada por edad (menores de 21 años) y a jugadores compulsivos;
- Organos controladores con facultades expresas;
- Infracciones y multas;
- Sistema de tipificación de conductas delictivas y sus respectivas sanciones.

Conocer la forma de operar un casino es conocer las reglas que habrán de seguirse tanto por parte de los empleados como por parte de los clientes del mismo. A continuación se señalan las principales reglas que se utilizan en los principales casinos del mundo:

- Deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones en los días y horarios que señale la Comisión Nacional del Juego, mediante disposiciones de carácter general. Como por ejemplo, cerrar los días en que las autoridades competentes prohíban la venta de bebidas alcohólicas al público.

Deberá permitir la entrada sin discriminación alguna, a toda persona que lo solicite, excepto:

- A menores de edad;

- A personas en evidente estado de ebriedad;
 - A personas bajo el influjo de enervantes o estupefacientes;
 - A personas que porten armas;
 - A miembros del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y cuerpos policíacos cuando pretendan hacer uso de los servicios del casino estando uniformados o armados; y
 - A las personas cuyos nombres aparezcan en la lista de personas non gratas.
- Podrá solicitar a los usuarios en cualquier momento, identificaciones oficiales tales como pasaporte, carnet de identidad, cédula de identidad ciudadana o credencial para votar con fotografía, con el fin de verificar la identidad de los mismos.
 - Deberá prohibir e implementar sistemas para prevenir, en el interior de sus instalaciones, conductas que tiendan a favorecer la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo, y en general cualquier tipo de conducta antisocial o delictiva.
 - Deberá contar con un libro de registro de quejas y sugerencias en un lugar visible, a disposición de los usuarios.
 - Deberá proporcionar a los usuarios toda la información necesaria a fin de que cuenten con los elementos necesarios para conocer y comprender las reglas de los juegos y los riesgos de los mismos.
 - El casino no podrá hacer uso de aparatos, mecanismos, procedimientos o sistemas que permitan predecir el resultado de un juego, llevar un conteo de las cartas que han sido jugadas, analizar las probabilidades de que ocurra un

evento relacionado con un juego o analizar estrategias para jugar o apostar en un juego.

- Deberá contar y conservar vigente en todo momento, las pólizas de cuando menos los siguientes seguros:
 - Seguro contra daños de destrucción total o parcial de establecimientos.
 - Seguro de responsabilidad civil que cubra daños a terceros, en los que se incluya de forma expresa la cobertura sobre siniestros que sufran los usuarios en su persona y bienes.
- La Comisión establecerá mediante disposiciones de carácter general, los límites máximos de premios y apuestas aplicables tanto a usuarios como a juegos dentro de los casinos. Los límites de premios y apuestas serán actualizados periódicamente por la Comisión y estarán expresados en moneda nacional.
- El casino deberá indicar permanentemente en cada mesa de juego y máquinas tragamonedas, los límites máximos de premios y apuestas.
- Quedan prohibidos y carecerán de todo valor las apuestas bajo palabra, así como toda forma de asociación de dos o más jugadores con el ánimo de sobrepasar los límites máximos de premios o apuesta.
- El casino efectuará el cambio de moneda extranjera por moneda nacional o por fichas, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Comisión. En ningún caso podrá efectuarse el cambio en las propias mesas de juego.

- Los funcionarios, empleados o accionistas del casino no podrán cambiar cheques, hacer préstamos u otorgar de alguna forma crédito a ninguna persona que participe en el juego con apuesta.
- Deberá contar con sistemas de control interno necesarios para verificar todas sus operaciones, actividades y registros.

3.5 Régimen fiscal de los casinos.²³

El régimen fiscal que se aplica a las operaciones de los casinos varía de país a país y aún dentro de las regiones de cada uno de ellos. Sin embargo, existen algunas características comunes aplicables a casi todos los regímenes fiscales en vigor para casinos. Uno de éstos regímenes, es el denominado "CASINO WIN", entendido como el impuesto sobre las ganancias obtenidas por el operador del casino.

El "impuesto win" corresponde a las pérdidas de todos los jugadores, o bien a la ganancia bruta (antes de cualquier otro impuesto) que le queda a la casa, exclusivamente por la apuesta, una vez descontado lo que se paga a los ganadores. No incluye por lo tanto, otros ingresos como bebidas, espectáculos, derechos de acceso al casino, etc., que también son gravables pero mediante otro tipo de impuesto.

Es necesario diferenciar el concepto de "impuesto win" al del "casino drop", el cual consiste en el valor de todas las fichas que adquiere un apostador. Es una forma con la cual el casino puede precisar el volumen de transacciones en un día, mes o año determinado.

²³ Información sacada de los estudios realizados por la Universidad de Ryerson en el documento de Casino Visitation and Win, Volume III, 1996.

Se dice que los ingresos obtenidos por los impuestos al juego y el de las ventas generales por productos y/o servicios asociados, son recolectados por un Consejo de Control del Juego para ser depositados en un Fondo General del Estado y posteriormente distribuidos en los términos establecidos por la legislatura y el gobierno locales.

En muchas ocasiones, los impuestos recolectados mediante la operación de máquinas tragamonedas, están etiquetados para la educación de alguna localidad, los demás ingresos obtenidos, no están predeterminados pero normalmente se destina a programas sociales relacionados con el mejoramiento de la salud, ya sea mental o física.

En algunos lugares, existe un Fondo de Ingresos por Casinos (FIC), creado en 1997 como fondo dedicado a canalizar recursos para el beneficio de los ciudadanos de tercera edad e incapacitados. Este fondo se constituye con el 8% del impuesto win exclusivamente y los recursos se entregan a la tesorería estatal, la cual los distribuye a diversos programas con base en disposiciones del gobierno y de la legislatura local.

A nivel internacional, una parte significativa de los recursos obtenidos por las ganancias brutas de los operadores es canalizada a distintos programas de beneficio social, cultural y al impulso del desarrollo de las comunidades en particular. El caso más característico es el que se presenta en las reservaciones indias de los Estados Unidos de América, que con la mayor parte de los impuestos generados por la operación de casinos, canalizan dichos recursos hacia la educación, desde la construcción y mantenimiento de escuelas, hasta el pago de nómina de algunos profesores. En España son recursos para la comunidad

autónoma. En Puerto Rico, se realiza una interesante distribución de los ingresos públicos que genera el juego, una parte se destina a becas universitarias, otra para la oficina turística estatal y otra para capacitar al personal que labora en los centros turísticos. En el casino chileno de Viña del Mar se aplica un impuesto del 10% sobre las ganancias brutas, el cual es destinado principalmente a mejorar la infraestructura que rodea a ese destino turístico. En Austria, este tipo de impuestos es canalizado a fomentar programas culturales para museos, orquestas filarmónicas, teatros, etc. En Alemania se promueve la formación de fondos para financiar otras atracciones turísticas como parques, salones de concierto, eventos culturales, mejoras a balnearios e instalaciones sanitarias.

En todos los casos, el objetivo social y cultural al cual se canalizan los recursos provenientes del gravamen directo del juego, responde a necesidades de la comunidad. Para tales efectos, se han establecido diversos mecanismos para la administración de dichos recursos. Son comunes los fondos o fideicomisos públicos, privados o mixtos por medio de los cuales se asegura que el destino de esos ingresos se canalice adecuadamente a programas de un amplio beneficio colectivo.

Dada la actividad previsible en materia de trabajo y en el incremento de la captación fiscal, los efectos de redistribución del ingreso favorecen en gran medida a las comunidades donde se realicen estas actividades, por lo que la autoridad deberá cuidar, en todo momento, las condiciones del mercado y asegurar la competencia a fin de fomentar una mayor eficiencia, tanto en las actividades relacionadas directamente con el juego como en aquellas asociadas a la prestación de servicios conexos.

3.6 Impacto social de los casinos²⁴.

Casinos y el crimen organizado.

La idea de que los casinos estén relacionados con el crimen organizado ha sido difundida desde los años 40's, pero se han hecho gran cantidad de investigaciones, sobre todo en los Estados Unidos de América, las cuales muestran que no es cierto que exista una relación directa entre los casinos y el crimen organizado, ya que hay ciudades que no tienen casinos, que cuentan con una tasa de criminalidad mayor a las ciudades que sí cuentan con casinos, como el caso de la ciudad de Las Vegas, la cual se encuentra en uno de los lugares con más baja criminalidad en dicho país.

Cabe mencionar que la experiencia directa y reciente de comunidades en los EUA que han introducido diversas formas de juego en casinos, indica que la criminalidad se asocia a otro tipo de variables, tales como el desempleo, bajos niveles educativos y deterioro del nivel de vida.

Los casinos contribuyen al crecimiento económico por los volúmenes de inversión e ingresos y las oportunidades de empleo directo e indirecto que generan. Asimismo, este crecimiento produce beneficios sociales que se expresan sobre todo, en mayores niveles de educación. A su vez, mayor educación implica trabajos con mayor capacitación y mejor remuneración que contribuyen al descenso de las tasas de criminalidad.

²⁴ Información obtenida de la conferencia International Association of Gaming Attorneys, "Does Gaming Cause An Increase In Crime?", del estudio realizado por la Universidad de Ryerson denominado "Información actual sobre el vínculo entre los casinos y el crimen callejero" y de la revista Journal of Gambling Studies, "Street Crime, Tourism and Casinos: An Empirical Comparison", de Ronald George Ochrym, de Clifton Park, New York.

Casinos y el lavado del dinero.

Se dice que una de las preocupaciones más frecuentes frente a la posible instalación de casinos en algún país, es que al igual que otros intermediarios financieros los casinos se constituyan en instrumentos para el "lavado" de dinero.

El lavado de dinero "es un fenómeno antisocial de carácter patrimonial que implica el ocultamiento de la ruta documentaria que conecta ingresos de dinero o bienes a una persona o grupo, con el propósito de evadir el pago de impuestos, evitar el ser procesado por algún delito o eludir cualquier confiscación de dinero o bienes de origen ilegal".²⁵

En diferentes países, las autoridades responsables de controlar los casinos han diseñado una eficaz, detallada, extensa y estricta normatividad, así como fórmulas de supervisión, control y monitoreo de movimientos financieros, con reglas análogas a las de cualquier centro que maneje flujos monetarios como bancos, casas de bolsa u otros intermediarios financieros.

Podemos mencionar que en la mayor parte de los casinos en el mundo, cuando se apuestan más de 10,000 dólares, es necesario hacer un reporte de dicha transacción monetaria a las autoridades.

Casinos y el Juego Compulsivo.

El problema del juego compulsivo o ludotopía, ha sido objeto de amplios estudios. Estos estudios indican que esta conducta se orienta no sólo a los casinos, sino hacia diversas formas de juego como la lotería, las carreras de caballos, los galgos, el bingo, las apuestas deportivas, etc.

²⁵ Castañeda Jiménez, Hector. Aspectos socioeconómicos del lavado de dinero en México. Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1991, México, pag. 61

Se dice que la evidencia muestra que la existencia y comportamiento del jugador compulsivo es un fenómeno independiente del juego en casinos. Es por eso que lo que hacen los casinos es detectar a este tipo de jugadores para canalizarlos en una línea telefónica de ayuda para orientarlos, ya que este tipo de personas cuentan con una serie de problemas personales o psicológicos.

Las estadísticas indican que existen bajos niveles de juego compulsivo en aquellas áreas donde se ha legalizado (solamente entre el 2 y el 6% de la población adulta reporta haber experimentado algún tipo de problema relacionado con el juego durante su vida). La mayoría de los operadores de casinos llevan a cabo seminarios de capacitación dirigidos exclusivamente para manejar el problema de los jugadores compulsivos.

3.7 Escenario internacional de los casinos.²⁶

En los últimos años, el juego en casinos ha venido constituyendo, en forma sistemática y creciente, una actividad de recreación complementaria a la oferta de entretenimiento de los centros turísticos mundiales.

Algunos de los principales socios comerciales de México como Canadá y los Estados Unidos en Norteamérica, Costa Rica en Centroamérica y Chile en América del Sur, son países que ya cuentan con sus propios casinos.

En los Estados Unidos de América, 36 estados cuentan con 695 casinos, los cuales, se pueden dividir en tres tipos y de la siguiente manera:

- 479 en tierra, en ciudades como Las Vegas y Atlantic City;

²⁶ Información obtenida de los estudios realizados por la Universidad de Ryerson Centre of Tourism Studies de Canadá del documento de Asuntos Globales relacionados con casinos, 1996.

- 70 sobre barcos, en estados como Iowa, Illinois, Indiana, Missouri, Mississippi, Louisiana, Georgia y Florida; y
- 146 en reservaciones indias, en ciudades de Nuevo México, Arizona, California, Oregon, Idaho, Washington, Montana, Oklahoma, Kansas, Nebraska, Dakota del Norte, Minnesota, Wisconsin, Michigan, Alabama y Connecticut.

En Canadá existen 38 establecimientos que operan con éxito. En la frontera sur de México, Belize ya planea desarrollar una zona libre que incluya casinos a unos cuantos kilómetros del estado mexicano de Quintana Roo. Costa Rica, país que gracias a un esfuerzo iniciado hace diez años, se posicionó con gran éxito en el mercado internacional ofreciendo un producto asociado a la naturaleza con el ecoturismo, turismo de aventura y parques naturales, aún así, no excluyó la opción de ofrecer el entretenimiento del juego con apuesta, de tal manera que su oferta nacional también comprende siete casinos. Países como Australia y Nueva Zelanda ya incluyen casinos en su oferta turística.

Es indispensable mencionar que a excepción de algunos lugares en el mundo, los casinos no definen al centro turístico, sino que representan una opción complementaria o una alternativa de entretenimiento, ya que es muy poco probable que alguien viaje a España únicamente para jugar en el casino, los turistas visitan ese país principalmente por razones culturales o de placer, ya que además asiste a los teatros, consume en los restaurantes y juega en los casinos, todo lo cual constituye parte importante de su oferta complementaria de entretenimiento. Lo mismo puede decirse de Francia y otros países más.

4 LOS CASINOS COMO ALTERNATIVA TURÍSTICA.

4.1 Escenario turístico en México.

En los últimos años, el sector turístico en nuestro país ha venido perdiendo importancia en el mercado mundial al verse reducida su participación en el mismo. Las explicaciones a este comportamiento son básicamente tres: 1) insuficiencia de recursos para promover el turismo; 2) falta de diversificación en la oferta turística; y 3) campañas negativas que en el exterior se han realizado acerca de la situación económica y política del país, a la que se asocian problemas de inseguridad pública.

En 1993 México contaba con más de 360 mil cuartos de hotel, aunque solamente 55 mil eran de 5 estrellas. Esta oferta dio alojamiento a 16.5 millones de turistas extranjeros y arrojó un saldo neto favorable de divisas por 600 millones de dólares. El porcentaje de ocupación para centros turísticos seleccionados ha venido disminuyendo en los últimos años. Así se tiene que en 1992 la ocupación ascendió a 55%, en 1993 bajó a 51.5% y en 1994 se mantuvo en el mismo nivel. De los 16.5 millones de visitantes durante 1993, 95% provino de Estados Unidos, de ellos aproximadamente 65% corresponde a turismo fronterizo y 30% del interior de la Unión Americana.

Es necesario destacar que en nuestro país, cerca de tres millones de personas dependen de la actividad turística, es decir el 9% de la población económicamente activa. Ocupa el 12° lugar a nivel mundial en visitantes, al recibir a cerca de 17 millones de personas al año; 10° en la captación de divisas (6,450 millones de dólares); 8° en la oferta hotelera con 9,500 hoteles y 360 mil cuartos y, 5° lugar en

infraestructura aeroportuaria, pues cuenta con 58 aeropuertos de los cuales 33 son internacionales.

De no tomar una decisión definitiva en torno al tema de los casinos en nuestro país comenzaremos a vivir un decremento de nuestra industria turística, sobre todo en las regiones fronterizas en donde el impacto, sobre toma de decisiones que lleven a cabo las autoridades norteamericanas, nos impactará negativamente en el corto y mediano plazo.

A inicios del presente sexenio, el gobierno federal diseñó una estrategia orientada a consolidar y diversificar la oferta y la demanda turística en el país. Para lograr este importante objetivo, se reforzó el fomento de las corrientes internacionales de viajeros hacia México con la introducción de productos y destinos de mayor competitividad, así como la promoción de regiones, cuyos principales atractivos son la naturaleza, la historia y la cultura.

De esta forma la "industria sin chimeneas" (turismo), continuó siendo la opción más rápida y variable de desarrollo para algunas regiones del país que concentran su actividad en polos turísticos alrededor de los cuales florecen importantes centros urbanos económicos y comerciales, lo que redundó en mayores ingresos y finalmente en un mejor nivel de vida entre la población.

Su importancia a nivel nacional radica en ser la tercera fuente de ingresos del país con miras a convertirse en los próximos años en la segunda y en un futuro en la número uno, además de que genera uno de cada 11 empleos que existen en la economía formal.

En 1996 se estima que contribuyó en un 5% en la creación de riqueza, la cual se puede medir a través del Producto Interno Bruto (PIB).

Una parte importante en la promoción es la desregulación y simplificación de trámites de internación para turistas mediante nuevos esquemas de facilitación migratoria, así como la entrada de vehículos al territorio nacional, transporte por el cual ingresa al país una importante cantidad de visitantes fronterizos y turistas.

En este sentido, destaca la instrumentación de nuevos esquemas de importación temporal de embarcaciones y casas rodantes; la revisión y modificación de leyes y reglamentos para facilitar la práctica del turismo cinegético; la relación de congresos, convenios, ferias y exposiciones internacionales; así como el establecimiento de mecanismos para impulsar la pesca deportiva y la aviación privada.

En diciembre de 1995, los sectores que participaron en la industria turística suscribieron la Alianza para el Turismo, programa que ha promovido la realización de acciones encaminadas a lograr que la infraestructura urbana y de transporte, sea suficiente en cantidad y calidad. Se está hablando específicamente de integrar los requerimientos del sector a los programas de aeropuertos y carreteras, al ofrecer tarifas promocionales, mejorando las señalizaciones y rescatando los centros urbanos y arqueológicos.

En cuanto a elevar la competitividad de la oferta turística nacional, la Secretaría de Turismo, la iniciativa privada, los sindicatos, las organizaciones sociales, así como las autoridades estatales y municipales, coordinaron sus esfuerzos para fomentar la cultura turística, la educación y la capacitación en el ramo. Bajo esta perspectiva, se observa un avance significativo en las acciones que el sector público, la iniciativa privada y los demás niveles de gobierno están realizando en favor de una actividad que seguirá resultando rentable en la medida en que se promoció y se explotó ordenadamente.

4.2 Los casinos como un valor agregado a la oferta turística.

La transformación en el patrón de consumo que manifiestan los turistas a nivel internacional, ha traído como resultado lo que se conoce como el desarrollo de segmentos o nichos de mercado.

El resultado final es que el turista ya no sólo requiere de alojamiento, sino que ahora exige entretenimiento y esto ha provocado que la industria del turismo se esté integrando cada vez más con la industria del entretenimiento en un contexto de gran diversificación de actividades.

Los sitios, regiones o destinos turísticos exitosos siguen teniendo una característica básica que es la fuente de un gran centro turístico; sin embargo, una sola característica ya no es suficiente. En torno a ella debe desarrollarse una gama de actividades compatibles que incrementen la satisfacción del turista, su tiempo de estancia y su gasto.

Las instalaciones de los centros turísticos no pueden ya limitarse a la belleza natural y al alojamiento. Una creciente demanda por actividades especializadas es la razón del éxito o fracaso de los mismos. Las actividades que demandan los

diferentes segmentos de mercado son la aportación de la industria del entretenimiento al fenómeno turístico mundial, que incluyen actividades deportivas al aire libre como el tenis, el golf, el esquí acuático, el velerismo, el canotaje y también una gran diversidad de actividades bajo techo de carácter cultural, educativo, de salud, gastronómico y de espectáculos.

Además de estas actividades que se pueden calificar como tradicionales, el turismo de aventura está cobrando una importancia cada vez mayor, sobre todo con los turistas jóvenes. Las actividades de bicicleta de montaña, cabalgatas a campo traviesa, paseos por lanchas en los rápidos de los ríos, alpinismo o excursionismo, son entretenimiento creciente en el ámbito turístico que ya representan una porción muy importante del gasto turístico mundial.

Por otro lado, dentro del turismo popular de bajo gasto, podemos mencionar a manera de ejemplo, los parques nacionales de Estados Unidos de América y Canadá, adecuadamente equipados para permitir diversas formas de entretenimiento al aire libre, los cuales han llegado ya a niveles de saturación, a tal grado, que el enorme Parque Nacional de Yellowstone, en los Estados Unidos, ha tenido que establecer límites de visita y sistemas de reservación previa. Un fenómeno similar puede apreciarse en el parque natural de Xcaret en el corredor turístico maya de Cancún – Tulum en nuestro país.

En los últimos tiempos, se está advirtiendo una clara transición hacia una práctica turística caracterizada por una nueva orientación estratégica, definida a partir del reconocimiento de la existencia de diversos tipos de consumidores que exigen productos y experiencias acordes a sus necesidades de vacación. De este modo, en el contexto del mercado turístico masivo, que ha predominado en las últimas

décadas, se puede identificar un proceso de segmentación o conformación de nichos específicos de consumidores, que así como representan grandes oportunidades de negocios, plantean un conjunto de retos relativos al diseño y operación de productos adecuados a demandas específicas.

Esto no significa la terminación o sustitución del mercado turístico de masas, pero sí, la irrupción de mercados emergentes claramente diferenciados, de alta rentabilidad social y económica para los destinos que los reciben, que además tienen una tasa de crecimiento mayor que la del mercado de masas.

En la actualidad, un país que se margina de participar en el desarrollo de negocios en estos mercados emergentes pagará altos costos de oportunidad y los competidores aprovecharán la ausencia de estrategias en esa dirección por parte de la industria turística nacional para consolidar sus posiciones y ventajas competitivas.

Tomar una decisión tardía para ingresar a competir en mercados atractivos, significa entonces, altos costos derivados de un rezago de la oferta turística mexicana.

Se puede decir que en el marco del turismo, el entretenimiento se ha fortalecido como uno de los componentes de mayor importancia en términos de rentabilidad.²⁷

Asimismo, es indispensable mencionar que en una primera etapa de su desarrollo, los centros turísticos, principalmente de playa, ofrecían escasas posibilidades de entretenimiento, ya que su éxito radicaba solamente en ser una alternativa para el

²⁷ Información sacada de los estudios realizados por la Universidad de Ryerson en Canadá, The Mexico Casino Study, Final Report, 1996.

descanso y para la contemplación de la naturaleza. Actualmente, el desarrollo económico y social ha traído consigo un cambio en las formas de uso del tiempo libre, promoviendo en el mercado la incorporación de una serie de productos agregados que han tenido por común denominador enriquecer las opciones de entretenimiento: paseos en embarcaciones, campos de golf, marinas, actividades acuáticas, espectáculos, centros nocturnos, etc.

No obstante esta clara tendencia del turismo internacional, varios destinos no se han adaptado a estas transformaciones. En consecuencia, entran en una fase de estancamiento o de franca declinación caracterizada por la caída en el volumen de visitantes o bien, en el declive en el gasto de los mismos, produciendo grandes perjuicios a la industria y afectando el desarrollo social de una ciudad o país.

Por el contrario, los destinos que prestaron atención a las tendencias del mercado, a la creciente experiencia y a las nuevas exigencias de los consumidores, rediseñaron su oferta de productos en base a la incorporación del entretenimiento como una alternativa para su evolución.

Este replanteamiento permitió a dichos destinos, mantener sus mercados históricos por un lado y por el otro, aprovechar oportunidades para captar un mayor número de vacacionistas que buscaban un amplio conjunto de experiencias definidas por tendencias demográficas, culturales y tecnológicas.

En una fase más avanzada de este proceso de creciente diversificación de las actividades de entretenimiento, se insertan los casinos como una alternativa para agregar valor a los destinos a través del impulso de productos integrales de entretenimiento, ya que los casinos también comprenden parques temáticos,

espectáculos y actividades deportivas de diversos tipos, todos ellos adecuadamente integrados en el destino turístico, es por lo anterior que los casinos forman parte de la industria del entretenimiento y de la oferta turística de muchos destinos de éxito a nivel mundial.

En este sentido, los casinos ya no son percibidos como un producto aislado, que no se pueda combinar con otros productos como tiempo atrás sucedía con ciudades como Las Vegas, Atlantic City o Mónaco, ya que por mucho tiempo fueron destinos catalogados exclusivamente como lugares para ir a apostar, y que hoy en día se han transformado en nichos que ofrecen una amplia variedad de diversión y entretenimiento para todas las edades. Su transformación obedeció a la idea de captar mayores segmentos turísticos.

Lo que sucedió fue que pasaron del turista-jugador al segmento familiar para el que ofrecen en adición al juego para los adultos una enorme variedad de atractivos para los menores de edad o los no jugadores.

4.3 La industria de los casinos en el mundo.

De los 518 millones de turistas que viajaron por el mundo en 1995, 317 millones los hicieron a países donde operan casinos exitosamente. Las cinco potencias turísticas a nivel mundial (Francia, España, Estados Unidos, Italia y Hungría) captaron 298 millones de turistas (58% del total), en estos cinco países, operan casinos de primer nivel.

Por regiones donde el común denominador es el juego, Europa captó 227 millones de turistas, Estados Unidos y Canadá 70, el Caribe 10, Sudamérica 8 y Centroamérica 2, en estas últimas dos regiones es importante acotar que sólo en Brasil, El Salvador, Belice y Nicaragua no están autorizados los casinos. Aún sin

casinos formales, pues ya existen casas de juego como los llamados "books", México fue visitado por 19 millones de turistas en ese mismo lapso. Sin embargo, de contar con casinos, México podría captar potencialmente, otros 17 millones de turistas estadounidenses que viajan a donde se pueda jugar.

Durante la última década, los casinos se han convertido cada vez más en una forma mejor aceptada de entretenimiento en todo el mundo. En tiempos en que la mayoría de los gobiernos están enfrentando serios problemas económicos, los casinos se han convertido en medios para incrementar sus entradas en vez de aumentar impuestos o disminuir los servicios que proveen. Los casinos son vistos por la mayoría de los países como medios para generar turismo, impuestos y empleo adicionales.

- Después de la caída del muro de Berlín, existen casinos en la mayoría de los países de Europa Occidental y en algunos de Europa Oriental, como el caso de Hungría.
- En el caso de Centro y Sudamérica, el juego en casinos es permitido en diez de las veinte naciones y en la mayoría de los países del Caribe.
- Argentina cuenta con 20 casinos.
- Brasil está considerando su legalización.
- Ecuador tiene 20 casinos.
- Lima, la capital de Perú, ofrece cinco casinos.
- En Venezuela se permite el juego en Isla Margarita.
- En Costa Rica todos los casinos son relativamente pequeños y ofrecen básicamente juegos de blackjack, dados y ruletas. No se permiten las

máquinas de monedas. El costarricense considera a los casinos una distracción para los turistas.

- Aruba tiene 10 casinos, no se pagan impuestos sobre las ganancias del jugador, pero pagan el 2% de impuestos sobre los ingresos del casino.
- Bahamas cuenta con cuatro casinos, cada uno de ellos con más de 500 máquinas tragamonedas y alrededor de 40 mesas de juego.
- También existen casinos en las Islas Leeward, Las Antillas, Lesser, las Islas Saint Kitts, Martinica, Antigua, Guadalupe, República Dominicana y Haití.
- Un caso interesante es el de Puerto Rico, en donde existen 14 casinos y según datos proporcionados por el Departamento de Juegos de Azar del Gobierno de Puerto Rico, la industria de juegos está considerada como una amenidad, no como una industria. En 1948 se promulgó una ley que permite jugar en lugares específicos con el fin de que los hoteles de alta categoría pudieran operar como casinos.

De esta manera, no se han presentado consecuencias sociales negativas, dados los estrictos y eficientes controles implementados. Los casinos en Puerto Rico han generado un total de 3,000 millones de dólares a partir de su apertura y el gobierno ha recibido 500 millones de dólares como beneficio.

Los ingresos provenientes de las máquinas de juego (las cuales pertenecen al Estado) se distribuyen en un 34% para los operadores del casino, un 17% para el Departamento de Turismo, un 9% se va a mejoras turísticas (como limpieza de playas, seguridad, entre otras), otro 20% restante para becas de universidades públicas.

Dentro de las medidas de control implementadas, los permisos se solicitan al Departamento de Turismo dando un endoso al comisionado de instituciones financieras (equivalente a la Secretaría de Hacienda); se les pide un depósito de 15,000 dólares para evaluar su solvencia moral y/o económica y posteriormente, ya autorizada, se cobra una franquicia de acuerdo al monto del juego. Otra de las estrategias utilizadas en Puerto Rico es que los casinos únicamente se anuncian en el exterior, no a nivel local y se prohíbe la distribución de bebidas alcohólicas dentro del casino.

Aunque la industria mexicana considera a Estados Unidos como uno de los países más diversificados en la industria internacional del juego con apuesta, deberá aprender de la experiencia de países latinoamericanos y europeos para no cometer los errores que en ellos se han cometido. En países como Venezuela y Ecuador se permite el juego con apuesta en pequeños clubes, los cuales tienen escaso atractivo para el viajero internacional y se perciben pocas utilidades.

De acuerdo con información disponible de la firma Gaming Consultants International, Ecuador es uno de los países del continente americano con mayor tradición en el negocio, ya que los casinos se aprobaron en 1949, aunque los 20 que a la fecha operan se rigen por disposiciones adoptadas en 1978.

En Argentina, donde se localiza el casino más grande en Sudamérica (150 mesas de juego) existen además más de 20 casinos pequeños, algunos propiedad del estado y otros concesionados a la iniciativa privada.

Illegalmente y en medio de una propuesta rechazada que habría reglamentado las apuestas en Hoteles-Casino y solicitudes de más de cien municipios, han florecido casinos clandestinos en Brasil. Con las mismas condiciones de ilegalidad operan

los casinos y máquinas de monedas en Venezuela, pero en la Isla Margarita se establecieron recientemente de manera legal.

En Costa Rica los casinos son pequeños, limitados a juegos de blackjack, dados y ruleta, ya que las máquinas tragamonedas no son permitidas. Canadá, fue uno de los últimos países de América que ingresó a las tendencias internacionales de la industria del juego con apuesta, al mantener al Estado como propietario de los mismos junto con algunas compañías privadas operadoras de los únicos tres establecimientos que funcionan a la fecha.

En junio de 1992 el primer ministro Bob Rae, aprobó el juego a gran escala en la provincia de Ontario (el casino Pilotoll fue abierto en mayo de 1994), aunque existen otras propuestas para nuevos clubes en Toronto, Niagara Falls y Ottawa. El primer casino se abrió en octubre de 1993 dentro de las instalaciones de la Feria Mundial.

Por su parte el casino de Montreal es operado por el gobierno a través de La Société des Casinos du Québec, Inc., bajo la estricta vigilancia del Ministerio de Seguridad Pública. Se aprovechó la oportunidad de ubicarlo en un enorme edificio propiedad del estado, donde está prohibido ingerir bebidas alcohólicas cerca de las áreas de juego. Una de las grandes ventajas que ofrece al turismo internacional es que las ganancias que obtienen los jugadores extranjeros está libre de impuestos. Aunque el casino no se encuentra ubicado dentro de ningún hotel, a beneficiado notablemente a la industria hotelera y restaurantera local, por ejemplo, durante los primeros meses de operación, dicho casino generó alrededor de 1,600 fuentes de empleo y 135 millones de dólares en ganancias brutas.

Los casinos de Las Vegas, generalmente se ubican en lujosos mega hoteles con inversiones millonarias privadas que ofrecen además, grandes centros de convenciones y espectáculos, así como exclusivos centros comerciales. La ocupación promedio de estos hoteles es altísima, pues superan el 91% anual.

El área metropolitana de Las Vegas atrajo durante 1995 a un poco más 29 millones de turistas nacionales y extranjeros que generaron una ganancia para los casinos mayor a los 7 millones de dólares. El Departamento de Control de Apuestas del Estado de Nevada vigila y regula entre otras cosas, las licencias de juego, los límites de crédito y que los casinos paguen impuestos sobre sus ganancias. El porcentaje a pagar varía de acuerdo con la jurisdicción, gran parte de estos impuestos se canalizan al renglón de educación pública en el estado y se tiene conocimiento que el 68% de los ingresos totales del sector privado se vuelve a invertir en proyectos relacionados con el turismo.

En el Estado de Missisipi, también en la Unión Americana, opera sobre todo los casinos privados instalados en barcos que realizan recorridos fluviales. Desde que el primer casino abrió en el año de 1992 hasta la fecha, en que existen 28, el estado ha recibido 216 millones de dólares en impuestos. Ahora, por primera vez en su historia, dicho estado opera con superávit en su presupuesto.

En el caso de la ciudad de Biloxi, se cuenta con cuatro millones de superávit y la Bahía de Saint Louis, realizó obras municipales de consideración además de reducir el impuesto predial a sus habitantes en 85% a partir de la implantación de casinos y del juego legalizado. Según los informes obtenidos, se han generado unos 37 mil empleos, situación que se ha visto reflejada en una disminución del 40% en la tasa de desempleo que pasó de 10.8 a 5.4%.

4.4 Beneficios derivados por la instalación de casinos en México.

Salvo cinco países del continente americano: México, Brasil, El Salvador, Nicaragua y Cuba, todos los demás, cuentan con casinos debidamente regulados y supervisados por sus gobiernos, destacando EUA, Panamá, Costa Rica, Ecuador, Puerto Rico y Bahamas, naciones que de acuerdo a sus regiones y posibilidades son considerados como potencias turísticas.

Inclusive Canadá, es uno de los 87 países que han dejado atrás el controvertido tabú del juego para obtener un nuevo y jugoso segmento turístico que otros países desafortunadamente, por aferrarnos a un atavismo ancestral, no lo hemos sabido promover toda vez que, en 1993 las autoridades turísticas canadienses, específicamente de la provincia de Quebec, con el objeto de detener el éxodo de turismo de esa nación, quienes gustan del juego y del buen comer cuyo destino favorito era Atlantic City y Las Vegas, determinaron autorizar la apertura de un casino gigante en la ciudad de Montreal operado por el estado, habiéndose registrado a la fecha un ingreso millonario por concepto de impuestos y servicios.

El gran casino de Montreal, hoy representa toda una opción de visitas nocturnas del turismo proveniente en un importante número del noroeste de Estados Unidos, actualmente se está programando la construcción de un segundo establecimiento. Por lo pronto, 2,500 canadienses dependen en forma directa de esta nueva fuente de empleo.

Otro caso específico relacionado con el surgimiento de los casinos se acaba de dar en un estado de la Unión Americana, en donde existe una reservación india, que por su muy precaria situación económica, a través de sus representantes, solicitaron al congreso local la autorización para la construcción de un casino en la

región de Nueva Inglaterra y una vez habiendo estudiado el caso, el gobierno estatal y la federación dictaron un fallo favorable para la instalación del casino más grande de Estados Unidos, cuya inversión multimillonaria proviene de inversionistas de Singapur e Indonesia, dando como resultado que a partir de hace tres años, opera las 24 horas en forma ininterrumpida. El casino ocupa a 9,560 empleados distribuidos en restaurantes, bares e inclusive en un hotel con grandes dimensiones.

En su primer año de operación, el estado registró el ingreso de 900 mil turistas, tanto nacionales como extranjeros, principalmente canadienses.

Por otro lado, es necesario señalar que, los turistas latinoamericanos, aproximadamente unos 13 millones, se desplazan anualmente a diferentes destinos, fundamentalmente a Estados Unidos, quienes en un futuro pudieran realizar escalas de varios días en algunas de las ciudades de la República Mexicana, haciendo la aclaración de que al cierre del 94 tan sólo nos visitaron alrededor de 500 mil latinoamericanos, que equivale a menos del 5% del total que arribó a nuestro país en el año de 1995.

Por lo que respecta a la zona del Caribe, las 23 islas turísticas son visitadas anualmente por 17 millones de viajeros, las cuales también cuentan con casinos, destacando Puerto Rico, República Dominicana, Bahamas, Aruba, Curazao y Martinica, captando en su conjunto el 64% del total de visitantes que acude a esa paradisíaca región.

El crecimiento turístico de Puerto Rico y Bahamas, se debió principalmente al derrocamiento del Presidente Fulgencio Batista en Cuba, ya que los cientos de turistas que eran atraídos anualmente por los casinos y espectáculos de Cuba, se

desviaron a los países antes mencionados, donde sus gobiernos otorgaron las facilidades necesarias y los empresarios en forma astuta pudieron captar a ese gran número de turistas.

De los países que compiten directamente con México, como son Estados Unidos, Canadá, Francia, Italia, España, Inglaterra, Grecia y Egipto, todos cuentan con casinos, inclusive los países del exbloque socialista como la exYugoslavia, Rumania, Hungría y Bulgaria.

España, considerada dentro de las tres grandes potencias turísticas, junto con Francia y Estados Unidos, cuenta con un millón de cuartos de hotel y capta más de 60 millones de turistas anualmente, -cuyo territorio es cuatro veces menor que México y que no cuenta con 3,200 kilómetros de frontera con el país más poderoso de la Tierra, ni tampoco con 10 mil kilómetros de litorales-, capta importantes cantidades de divisas por concepto de casinos, los cuales fueron despenalizados en 1977 a raíz de la muerte del General Francisco Franco, al reanudarse la monarquía del Rey Juan Carlos I de Borbón.

Actualmente el territorio español, cuenta con 30 casinos ubicados en 18 de sus centros turísticos más significativos, incluyendo su capital Madrid. En 1994 se obtuvieron alrededor de 675 millones de dólares por concepto de ingresos de casinos excluyendo las utilidades por concepto de espectáculos, que equivale al 27% de las utilidades netas que arrojó aproximadamente en 1995.

Aquí, los ingresos por juego, número de visitantes y divisas cambiadas reflejan un incremento anual de 25, 10 y 45% respectivamente. Hoy en día, un casino de tamaño estándar, es visitado por un promedio de 800 mil personas al año, quienes invierten de 200 a 275 dólares por día. Se calcula que cada casino genera 235

empleos directos y 750 indirectos, contribuyendo también a que el país en donde existen este tipo de atractivos capten a manera de complemento esos segmentos específicos.

De acuerdo a estudios realizados por compañías consultoras internacionales en materia de juego como es el caso de Gaming Consultants International y Harrah's Entertainment Inc., señalan que en los próximos 2 años se crearían en Tijuana y Rosarito, Baja California, 1,947 empleos directos con una derrama económica de pago de nomina directa de 10.3 millones de dólares. Dichas proyecciones estiman que los casinos podrían incrementar de 17 a 33 millones de visitantes por año y a nivel nacional se podrían crear en los próximos 5 años hasta 130 mil empleos con una nómina total de 855 millones de dólares.

Agregan que los casinos ayudarán a fortalecer la economía mexicana, pues serán una fuente adicional de divisas. Estimaciones actuales predicen un afluente de ingresos anuales por parte del juego de 1.6 mil millones de dólares, los cuales podrían alcanzar para los próximos años, 4.3 mil millones de dólares. Otra ventaja, de acuerdo a los estudios de las empresas consultoras, es el hecho de que los adinerados mexicanos apostarían en casa, ya que se estima que durante 1994 aproximadamente 500 mil mexicanos visitaron Las Vegas. Por último, estos estudios señalan que de acuerdo a cálculos conservadores, en la Ciudad de México operan 400 casas de juego, las cuales no aportan ningún beneficio económico para el país.

En relación a sondeos de opinión en la Unión Americana los más grandes operadores de casinos en los EUA pretenden tomar provecho de las ventajas ofrecidas por nuestro país, entre los que se encuentran Boyd Gaming Corporation,

Harrah's Entertainment Inc., ITT Corporation (socio del Caesars World), Circus Circus Enterprises Inc., Bally Gaming International, Hollywood Casino Corporation, Horseshoe Players International y Harvey's Casino Resorts, entre otros.

Por lo que corresponde al estudio denominado "Aspectos relevantes sobre el establecimiento de casinos en México", de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, de agosto de 1995, se señalan las principales ventajas que se obtendrían de instalarse casinos en nuestro país: 1) incremento del número de turistas, mejorando la balanza comercial y generación de empleos; 2) aumento en la captación de impuestos para los gobiernos federal y estatales, y 3) disminución del riesgo de la inversión del sector turístico.

5. OPINIONES DE DIVERSOS SECTORES EN TORNO A LA INSTALACIÓN DE CASINOS EN MÉXICO.

5.1. Poder Ejecutivo.

Secretaría de Turismo.

A principios del presente sexenio, la Secretaría de Turismo fijó su posición con respecto a los casinos argumentando que en los próximos años la industria turística se convertiría en la principal fuente de divisas para nuestro país, inclusive por encima del petróleo y las maquiladoras, gracias a que los casinos se convertirían en el detonador que requería la industria turística para avanzar. Con cifras se mostró que nuestro país se ubicó como la segunda nación en volumen de visitantes en el año de 1994 al recibir a 83.1 millones de extranjeros, quienes dejaron al país un promedio de 6,318 millones de dólares, convirtiéndonos en el lugar duodécimo en cuanto a entrada de divisas.

Por su parte, el Subsecretario de Promoción Turística de la Secretaría del ramo, Ricardo Ampudia, señaló que en términos conservadores, la instalación de casinos en los principales puntos turísticos del país provocaría la expansión de negocios, incremento en el turismo de un 20%, captación de divisas de un 25%, además (en una primera etapa) se crearían de cinco a diez mil empleos directos.

Agregó que los candados que se aplicarán para evitar la corrupción y el lavado de dinero por medio de los casinos serán competencia de una Comisión de Juego en la que participarán varias instancias federales. Señaló que el 90% de los países del mundo tienen ya casinos y todos han encontrado fórmulas concretas y precisas para poder controlar y supervisar las anomalías que puede traer la instalación de los mismos, por lo cual México ha recibido asesoría y experiencia

sobre todo de Estados Unidos para analizarlas y, aunque no será competencia directa de SECTUR, esta dependencia está interesada en que se cumpla este objetivo, "visto como un negocio organizado, serio y responsable, los casinos serían un atractivo más para el turista nacional y extranjero y no un destino final como lo es Las Vegas".

Gobierno del Estado de Quintana Roo.

A su vez, a inicios de 1995, el Gobierno del Estado de Quintana Roo, entregó a la Secretaría de Gobernación una propuesta que define el impacto económico y legal de la operación de este negocio, en dicho estudio se establecen los beneficios económicos, tanto en materia de generación de empleos e inversión directa, como en consideraciones de planeación operativa y regulación.

La propuesta sugiere la instrumentación de requerimientos específicos para la operación, el establecimiento de aspectos legislativos como la creación de una Comisión de Control del Juego (CCI) y elementos de acción una vez construidas las salas de apuesta. Entre las atribuciones de esta Comisión estarían "conceder, suspender, revocar o renovar certificados y permisos para el juego, la recaudación de pagos e impuestos; e imponer y recaudar penalidades o multas a violadores". Indica también que el operador del casino efectuaría un pago de colocación a las jurisdicciones de 60 millones de dólares y que las autoridades emitirán licencias de juego por diferentes periodos (20 años con una opción de 10 años).

Además, esta propuesta determina como condiciones a solicitantes de licencias el reembolso de costos de programación de las jurisdicciones y consultores, el pago de una cuota de colocación, compromiso inmediato de apertura, compromisos

fiscales y disponibilidad de pagar un mínimo de 18.5% de la percepción ganada anualmente para las jurisdicciones.

El mandatario de Quintana Roo, estado que aporta el 33% del total de los ingresos por turismo del país, sostuvo que debe reglamentarse lo que en ocasiones se realiza de manera ilegal.

5.2. Poder Legislativo.

Cámara de Senadores.

El Senador Pedro Macías de Lara, miembro de la Comisión de Turismo del Senado de la República, señala que se estudia la posibilidad de modificar la Ley Federal de Juegos y Sorteos o crear una nueva legislación. También se planea que los lugares de apuesta no se instalen en destinos turísticos ya conocidos como Cancún, Puerto Vallarta y Acapulco, sino en nuevos desarrollos donde se vaya a crear una nueva infraestructura y se puedan generar nuevas fuentes de empleo.

Agregó que diversos diputados y senadores confían en la aprobación de la propuesta en la que se consideran candados a la normatividad con el espíritu de evitar el lavado de dinero, corrupción, tráfico de drogas y prostitución. Dijo que a través de una comisión de vigilancia se pueden inspeccionar las operaciones de los casinos recordando que en los países en donde existe dicho modelo, cuando hay sospecha de lavado de dinero, inician las investigaciones y en caso de ser positivas son cancelados los permisos y concesiones.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

Por su parte el Senador por el Estado de Hidalgo, Benigno Aladro Fernández, señaló que desde hace algunos años ha existido una gran polémica sobre la apertura de casinos en nuestro país en todos los sectores de la sociedad. Con discusiones en torno a si se deben permitir las casas de juego o no, van ligadas a los costos y beneficios sociales, económicos y políticos que dicha aprobación podría acarrear al país.

Lo importante es la planeación y el análisis sobre el establecimiento y la operación, así como las posibles modificaciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en el país, y de sacar utilidad a algo que ahora parece una amenaza.

Señaló la necesidad de adaptarnos a la modernidad y a los servicios integrales turísticos, los argumentos existentes en contra no son válidos, ya que el narcotráfico, lavado de dinero y demás, ya existen en el país, no le pueden echar la culpa a algo que todavía no esta.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La presidenta de la Comisión de Turismo de la Asamblea de Representantes, Silvia Pinal Hidalgo, manifestó que debería existir el juego en determinados lugares de la República Mexicana, los cuales deberían ser los mas *ad hoc* para recibir este tipo de actividades, entre los cuales podrían encontrarse centros turísticos y porque no, en la misma capital. Se señaló que el nivel de ocupación, bajó en promedio durante 1995 en un 20% los fines de semana y en 10% entre semana, por lo que la industria del juego en la capital del país podría incrementar el flujo de visitantes.

5.3. Poder Judicial.

A continuación y a efecto de ampliar las opiniones relativas al juego y la apuesta, sin referirnos específicamente a los casinos, pero sí con el afán de darnos cuenta que existen precedentes que necesitan actualizarse en torno a la industria del juego en nuestro país, a continuación se transcriben algunos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Distrito.

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: 5ª.

Tomo: CXXVI

Página: 583.

RUBRO: LETRAS DE CAMBIO, EXCEPCIÓN OPONIBLE A LAS, CUANDO LA DEUDA PROVIENE DE APUESTA EN JUEGO PROHIBIDO.

TEXTO: El artículo primero de Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, dispone que quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de dicha Ley, los juegos de azar y los juegos de apuestas, de manera que, aunque el artículo segundo establezca que podrán permitirse, entre otros juegos, las carreras de animales, debe entenderse que esas carreras sólo son legales cuando se juegan sin apuesta. Si en un caso no sólo los demandados en el juicio ejecutivo y sus testigos sostuvieron que la letra se había expedido para garantizar una deuda de juego, sino que el propio endosatario al cobro de la letra de cambio, reconoció expresamente al formularle posiciones al demandado que la letra se expidió para garantizar una apuesta, se está en el caso de aplicar lo dispuesto en los artículos 2764 y 1269 del Código Civil Federal, aplicable supletoriamente, que textualmente dice: "La Ley no concede acción para reclamar lo que se gane en juego prohibido."

De igual forma:

El que hubiere firmado una obligación que en realidad tenía por causa de una deuda de juego o de apuestas prohibidas, conserva, aunque se atribuya a la obligación una causa civilmente eficaz, la excepción que nace del artículo anterior, y se puede probar por todos los medios la causa real de la obligación.²⁸

En consecuencia, la excepción debe declararse fundada, sin que valga en contrario lo alegado sobre que los títulos de crédito, por virtud de su autonomía, son independientes de la causa que le dio origen, porque si es verdad que ese principio rige cuando el título de crédito ha circulado, si en un caso no circuló, se está en el caso de poder oponer contra el actor todas las excepciones personales que tengan los demandados, atento a lo dispuesto en el artículo 8º fracción XI de la Ley General de Títulos y Obligaciones de Crédito.

PRECEDENTES:

Amparo directo 190/54. Enrique Ruiz y otro. 25 de noviembre de 1955. 5 votos.
Ponente: Gilberto Valenzuela.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: 5ª.

Tomo: CXIX

Página: 3521

RUBRO: JUEGOS DE AZAR Y JUEGOS CON APUESTA

TEXTO: La Ley Federal de Juegos y Sorteos, sienta como base para el establecimiento de los delitos a que la misma se refiere, la declaración contenida en su artículo 1º, de que quedan prohibidos en todo el territorio nacional, en los términos de esa Ley, los juegos de azar y los juegos con apuesta. Y los términos de esta declaración fundamental están indicando que lo que el legislador se

propuso fue desterrar los juegos que conducían a un lucro exorbitante e indebido, o a pérdidas considerables que llevaban a los jugadores a la ruina, con quebrantamiento de la economía nacional.

PRECEDENTES:

Amparo penal directo 9538/50, 19 de febrero de 1954. Mayoría de 4 votos.

Instancia: Primera sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Séptima.

Volumen: 86.

Parte: Segunda.

Página: 55.

RUBRO: JUEGOS PROHIBIDOS, INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN 2 DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS.

TEXTO: La fracción segunda del artículo 13 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se refiere: "A los jugadores y espectadores que asistan a un local en donde se juegue en forma ilícita", relacionando dicha disposición con la fracción II del artículo 12, que alude: "a los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, así como los que participen en la empresa en cualquier forma", se llega mediante una interpretación sistemática de ambos preceptos, a la conclusión de que la voluntad de la ley es declarar punible la conducta de jugadores y espectadores de un local a tales juegos, y no la de jugadores o espectadores de dichos juegos cuando tiene lugar en un sitio dedicado a otras actividades, y que sólo en forma accidental es utilizado para que dentro del mismo se jueguen.

²⁸ Carranca y Rivas, Raúl.; Carranca y Trujillo, R, Código Penal anotado, Porrúa, México, 1995, p. 680.

PRECEDENTES

Amparo directo 5378/75. Eduardo Guerra Pacheco. 25 de febrero de 1976. Mayoría de 3 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez. Disidentes: Abel Huitrón y Aguado y Eduardo Langle Martínez.

Sexta Época, Segunda Parte:

Volumen CCXXI, página 31. Amparo directo 9673/65. Antonio Mendoza Solar. 24 de julio de 1967. 5 votos. Ponente: José Luis Gutiérrez y Gutiérrez.

Volumen LXXVI, página 25. Amparo directo 8135/62. Salomón Beltech Kaire y otros. 2 de octubre de 1963. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan José González Bustamante.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Séptima.

Volumen: 62.

Parte: Segunda.

Página: 17.

RUBRO: JUEGOS Y SORTEOS, RIFAS NO DELICTUOSAS.

TEXTO: En una correcta interpretación de la parte final de la fracción I del artículo 12 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, debe establecerse que la ley no considera ilícita la conducta de una persona que realiza rifas sólo entre amigos y parientes, cuando esto es de manera ocasional y no en forma reiterada.

PRECEDENTES: Amparo directo 4929/73. Rubén Pech Palomo. 11 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Sexta.

Volumen: CXI.

Página: 31.

RUBRO: JUEGOS PROHIBIDOS, INEXISTENCIA DEL DELITO DE.

TEXTO: Por juegos de azar debe entenderse a aquellos en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores, dependiendo ello de un evento fortuito, no así de la habilidad o destreza de los jugadores. Los juegos con apuestas son aquellos en los cuales,

los jugadores, pactan entre sí, en forma previa, la entrega de una cantidad de dinero o de otra cosa, dependiendo ello de la realización, también de un evento fortuito, imprevisto, o no sujeto a la voluntad o control de los apostadores. Cuando se acredite que los jugadores, mediante el pago de determinadas sumas, obtienen un juego de aros de madera y según su habilidad o destreza para lanzarlos y colocarlos en determinada posición, reciben como premio, cajetillas de cigarros, y sin recibir además cantidades de dinero en efectivo, ni que en estas operaciones intervenga sólo el azar como factor, y sí, predominantemente la destreza o habilidad de los jugadores, no encuentra aplicación punitiva la Ley Federal de Juegos y Sorteos, por desprenderse que el funcionamiento del juego instalado, no constituye uno en que intervenga sólo el azar o en el que se crucen apuestas, debiendo estimarse que estos pequeños juegos son simple divertimento, y en su operación, los usuarios puedan obtener premios en razón de su habilidad o destreza.

PRECEDENTES:

Amparo directo 1710/66. Lauro López Martínez. 26 de septiembre de 1966. 5 votos. Ponente: Alberto González Blanco.

5.4. Partidos Políticos.

Partido Acción Nacional.

El Diputado Federal Rodolfo Elizondo Torres, presidente de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, señaló que por ser la industria del juego una importante generadora de empleo y desarrolladora de captación de divisas, es necesario que en México se acabe con la política de la simulación que existe respecto de la operación de casinos en el territorio nacional, insistió en que hay

que dejar atrás tabúes en relación con los casinos, principalmente cuando su aprobación generaría, por lo menos, unos 150 mil empleos directos.

Admitió que la instalación de casas de juego en el territorio nacional podría provocar situaciones ilícitas como el lavado de dinero, producto del narcotráfico, pero aclaró que situaciones como éstas podrían evitarse con una legislación rígida. Precisó que aún cuando legislar sobre la autorización de casinos en el país no es la panacea para atraer mayores recursos, sí significaría un instrumento valioso para la captación de divisas, aunque su operación sería debidamente reglamentada para evitar situaciones fuera de la ley.

Dio a conocer que de acuerdo con las encuestas realizadas para determinar la viabilidad de casas de juego en el país, las opiniones favorecieron su instalación, como lo demuestra la aceptación de 96% de los encuestados.

Señaló que la decisión de abrir casinos "políticamente traería más efectos negativos que positivos y por eso no cualquiera quiere entrarle". Sin embargo, pidió que la decisión no se alargue más porque en materia turística México está retrasado y con una adecuada legislación y reglamentación se podrían obtener beneficios en tres rubros: creación de empleos, inversión extranjera y captación de divisas. Consideró que la instalación de casinos debería limitarse a destinos de playa y zonas fronterizas donde hay posibilidades reales de captar divisas.

Manifestó su postura a favor de la instalación de los casinos, ya que dijo que contribuyen a captar capital fresco internacional "no serán inversiones en bonos, casas de bolsa, ni otros instrumentos financieros; se generarán divisas y habrá creación de empleos". Cuestionado, nuevamente sobre los riesgos que se corren

con estos negocios (narcotráfico, lavado de dinero, prostitución, corrupción y otros), señaló que son problemas que con o sin casinos existen.

Comentó que los establecimientos no serán para todo el público por la categoría a manejar, es decir "estarán dirigidos a un segmento específico de clientes, además de que no estarán en todas las esquinas de una ciudad". El objetivo del proyecto es alentar la inversión, fomentar el tráfico de viajeros y crear fuentes de trabajo.

Destacó que son más de siete u ocho compañías las que participarán en dicho mercado debido a las altas inversiones requeridas, "se trata de las más importantes y fuertes del mundo con un gran conocimiento del negocio". Abundó que son dos los criterios bajo los cuales se impulsan a los casinos; por la oferta turística con todo el mundo y por la captación de divisas e inversión fresca.

Por último, señaló que la franja fronteriza sería una opción adecuada para la instalación de este tipo de servicios turísticos, de forma gradual y donde los residentes de las posibles áreas en donde se instalarían estas casas de juego podrían convertirse en voceros de la comunidad y así crear una comisión de ciudadanos con amplia solvencia moral, para vigilar el desarrollo en el otorgamiento de las concesiones y operación de dichos casinos.

En este mismo sentido, propuso que las empresas de casinos depositen una cantidad que garantice la seguridad de los trabajadores en caso de cierre; restricción al número de empleados extranjeros, aceptándolos solo en caso de que no hubiera especialistas en el país; que los impuestos sean canalizados a la creación de infraestructura vial, para el fomento de la cultura y el deporte; que los empresarios contraten directamente al personal y que sean los propios trabajadores los que decidan su afiliación a uno u otro sindicato; que se legisle

para que queden recursos a la sociedad con el fin de proporcionar empleos y captar divisas, así como que toda la actividad que desarrollen los casinos se lleve a cabo de manera transparente.

Al insistir que esta totalmente a favor de la instalación de casinos en México, el Diputado Max Tejeda, integrante de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, puntualizó que siempre y cuando la ley reglamentaria sea muy estricta para evitar ilícitos que pudieran venir acompañados con los casinos. Expuso que si bien Acapulco presenta en estos momentos un nivel de ocupación de alrededor de 50%, con los casinos podría incrementarse al 75%, con lo que la derrama económica sería muy importante.

Partido Revolucionario Institucional.

El Diputado Jaime Martínez Tapia, señaló que la existencia de una iniciativa para reformar la Ley Federal de Juegos y sorteos que permita la instalación y operación de casinos en México, aunque todavía se realizan consultas entre los diversos sectores, tendría ahí como principales opositores a la Iglesia Católica.

Precisó que así como hay quienes difunden y promueven que no se autorice la instalación de casas de juego, como es el caso del clero, que argumentan corrupción, lavado de dinero y narcotráfico en esos negocios, también hay quienes ven en ello la posibilidad de generar divisas, empleos y así fomentar la recuperación y el crecimiento económico.

5.5. Sector Empresarial

XX Tianguis Turístico.

Durante la celebración del XX Tianguis Turístico, celebrado en el Puerto de Acapulco, empresarios del sector, manifestaron que la instalación de casinos en nuestro país representaría inversiones e ingresos por 18 mil millones de dólares durante su primer año de instalación. En dicho monto se incluirían inversiones en infraestructura e instalaciones, así como las divisas que jugarían los turistas extranjeros en los casinos.

De acuerdo a la información proporcionada por este grupo de empresarios del ramo, en tres años la industria del juego en México podría movilizar hasta 30 mil millones de dólares, cifra que corresponde a los ingresos que hubo en Estados Unidos en 1994 por el mismo concepto, con la diferencia que serían divisas generadas exclusivamente por el gasto en el juego y no por nuevas inversiones. De acuerdo con análisis realizados por el sector, el posicionamiento de México como destino turístico pasaría de un octavo lugar, a un quinto o sexto peldaño mundial.

Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles.

Alfredo Tinajero Fontán, miembro de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, manifestó a nombre del sector al que pertenece, que la mayoría de los empresarios del ramo están a favor del establecimiento de casinos en México, ya que son muy atractivos para el turismo extranjero y nacional, además de que generarían más empleos y divisas a favor de nuestro país. Aseguró además, que los casinos de ninguna manera servirán para el lavado de dinero, ni serán centros de vicio y prostitución. Informó que de acuerdo a sondeos de opinión realizados

por el sector, el 80% de los mexicanos están a favor de la instalación de casinos en nuestro país, en este sentido agregó que “es injusto que sigamos siendo considerados como menores de edad”.

Federación de Asociaciones Hoteleras de la República Mexicana.

Marcos Romano Galante, miembro de la Federación de Asociaciones Hoteleras de la República Mexicana y Juan José García Lourdes de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de la Ciudad de México, coincidieron en señalar que con la creación del negocio de casinos, que el Gobierno Federal proyecta llevar adelante, lo que se recaude vía impuestos, debería ser canalizado al pago de la deuda pública para tener un país “no hipotecado”.

Afirmamos que para evitar el capital volátil, que sea objeto del narcotráfico y prácticas ilícitas, el gobierno debe poner “candados” a través de una estricta reglamentación para garantizar que los inversionistas sean profesionales (de preferencia nacionales), comprometidos y con experiencia.

Plantearon ante la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, que la instalación y operación de casinos, deberá darse siempre y cuando exista un marco legal y jurídico que obligue a los concesionarios a invertir parte de las ganancias obtenidas en obras de interés social cercanas a la ubicación de los mismos.

Añadieron que sabedores que la instalación de casinos generará miles de empleos en forma directa e indirecta, los empresarios hoteleros interesados en participar en esta nueva fórmula turística deberán tener preferencia en las concesiones, aún antes que firmas extranjeras, que podrían no reinvertir las ganancias en México.

Finalmente, agregaron que es necesario que se establezca un marco jurídico-fiscal completo, pero no rígido, el cual apoye la inversión y no la desaliente. Sostuvieron que la instalación de casinos que sean operados con eficiencia, son un imán para el turismo extranjero, enriquecen y consolidan la oferta turística nacional y sin duda abrirán espacios de competencia pareja ante países del Caribe, Canadá y Estados Unidos.

Grupo Empresarial Escorpión.

Enrique Molina Sobrino, Presidente del Grupo Escorpión, advirtió que es urgente terminar con el tabú que se ha manipulado en torno a la apertura de los casinos en México, los cuales traerán más beneficios económicos que problemas operativos. Estimó que para el buen logro de este tipo de objetivos se requerirá la asesoría de empresarios extranjeros dedicados a la industria de las apuestas. "Para que los casinos den resultado en México, debe procurarse que las inversiones en esos negocios las hagan empresarios extranjeros asociados con nacionales, a fin de aprovechar al máximo la experiencia que ya existe en otros países.

Adelantó que a la par del desarrollo de los casinos debe crearse una comisión especializada que se encargue de la regularización de los centros de apuestas y evitar que se incurra en hechos ilícitos, en previsión de los cuales se impide su instalación en nuestro país.

Abogados Privados de México.

Estela Rodríguez Botello, asociada del despacho González, Calvillo & Forasteri, señaló que ni consultas populares ni cambios constitucionales impedirán al Ejecutivo Federal mexicano emitir una nueva legislación y/o marco regulatorio que

justifiquen de manera expresa y clara la puesta en marcha de casinos, y con ello, el surgimiento de una nueva figura empresarial que mezclaría licenciarios mexicanos con operadores extranjeros.

Fortaleció su argumento al advertir que el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso, previa iniciativa del Ejecutivo, la facultad para legislar en toda la República en materia de juegos con apuesta y sorteos, mientras que el artículo segundo de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS) le faculta para expedir un reglamento. Agregó "en forma temeraria, me atrevería a decir que, en estricto sentido, la Secretaría de Gobernación está facultada por la LFJS para emitir en cualquier momento un permiso autorizando el establecimiento de casas en las que se practiquen juegos con apuestas".

Unión Social de Empresarios de México.

El asesor de la Unión Social de Empresarios de México, Manuel Loza Macías, señaló que la finalidad del lucro en el juego aleatorio o de azar, como la ruleta, los dados y otros, no podría ser denigrante de la persona humana, siempre y cuando se hiciera con moderación y sin anular el fin primario del juego, que es la recreación. El lucro pequeño sería un aliciente añadido al juego, en sí recreativo, para ganar un interés y se practica con más gusto. Ese juego llevado a cabo de esa manera estaría también dentro de la virtud humana.

Las bondades más destacadas por quienes alientan el establecimiento de esas casas de juego en nuestro país son generalmente las siguientes: la generación de divisas; la competitividad turística; la creación de empleos; la aceleración del desarrollo económico; los mayores ingresos tributarios; buenas utilidades para los empresarios de los casinos con que se podrían incrementar las inversiones; un

mayor número de empleos bien remunerados; el ahorro provechoso para los jugadores nacionales, ya que no tendrían que viajar al extranjero; para muchos empresarios el incentivo de crear nuevas, aunque fueran pequeñas, empresas de servicios, principalmente en conexión con el turismo y el juego.

El logro de estas bondades no vendrá con las malas consecuencias si se toman las debidas precauciones. Por ejemplo, se darían leyes y reglamentos para este propósito. Se exigirá su observancia con honestidad. Se tendría toda una red de vigilancia y de educación ciudadana que volverían casi imposible cualquier desviación de injusticia y de impunidad a los osados transgresores.

Consejo Nacional Empresarial Turístico.

El Presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET), Juan Antonio Dorado, propuso que para evitar que el negocio de casinos sean foco de lavado de dinero, prácticas ilícitas y darle transparencia a las concesiones; las sociedades de inversionistas (donde necesariamente deberá haber participación mexicana), tendrán que cotizar en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) vía bursatilización; crear una Comisión Nacional de Juego con la representación empresarial y gubernamental; así como una legislación muy clara y precisa para que no haya malas interpretaciones.

Agregó, que adicionalmente tendrá que observarse con mucho cuidado quienes van a ser los concesionarios para que estén "muy bien operados" y de preferencia, que se trate de megaproyectos cuya apertura deberá de ser gradual y no de manera indiscriminada.

Señaló que los casinos tendrán que instalarse en lugares fijos “porque los casinos móviles no funcionarían para generar empleos y no serían un factor de desarrollo regional y servirían solamente, y a lo mejor ni para eso, para captar divisas”.

Por último concluyó diciendo que, “si lo que nos interesa y lo que necesita el país es generar empleos, propiciar la captación de divisas y que sea el turismo y el establecimiento de casinos factor de desarrollo regional es algo que puede ser benéfico, siempre y cuando se cumplan con las condiciones ya mencionadas”.

Foro Nacional de Consulta sobre la Operación de Casinos en México.

Durante la celebración del Foro Nacional de Consulta sobre la Operación de Casinos en México, celebrada en Agosto de 1995, Enrique Rodríguez Cano, fundador de la Asociación Nacional de Propietarios y Criadores de Caballos de Carreras, propuso la creación de una Comisión Nacional del Juego, formada por funcionarios profesionales, íntegros y completamente autónomos de las empresas concesionarias. Este organismo complementaría en sus funciones a la Secretaría de Gobernación, ya que regularía todas las actividades relacionadas al juego con apuesta, como son las carreras de caballos y de galgos, frontones (Jai-Alai), books, agencias de apuestas, palenques (peleas de gallos), etc. En dado caso que los casinos se autorizaran, deben estar bajo su tutela desde su concepción. Esta comisión, deberá entre otras cosas:

- Autorizar, reglamentar, revocar y sancionar los permisos, concesiones o licencias que se otorguen para las actividades relacionadas al juego con apuesta.
- Vigilar el cumplimiento estricto de los términos en que se otorguen concesiones, que debieran darse por licitación pública y al mejor postor.

- Formar un registro con los antecedentes de todas y cada una de las personas que intervengan en estos negocios, vigilándolas estrictamente en el desempeño de sus funciones.
- Cuidar la operación de estos negocios, para que el público tenga la confianza y la seguridad al efectuar sus apuestas. Esta es la única forma en que la industria del juego nazca fuerte y luego subsista, sobre todo para que atraiga verdaderamente al turismo y éste se sienta protegido.
- Cuidar que los negocios no sean gravados arbitrariamente y que se encuentre un balance correcto en su funcionamiento.
- Atacar con todos los medios la proliferación de la apuesta ilegal.

Revisar todos los permisos otorgados por la Secretaría de Gobernación en el pasado, que no han cumplido con lo estipulado en su texto original y hacer que se cumplan o revocarlos, según sea el caso.

Foro de Consulta Pública sobre las Perspectivas para la Instalación de Casinos en Baja California.

El Arq. Ignacio Carlos Huerta, recordó que Tijuana nació con el desarrollo de los casinos en 1915 y aunque en 1935 se cerraron, han seguido existiendo en la clandestinidad diversidad de juegos, citó además que, por ejemplo, cada año el casino de la feria de San Marcos, genera recursos frescos para el municipio y el estado. Abundó que se requiere la realización de estudios y proyectos ejecutivos para establecer la infraestructura requerida en acciones de agua potable y/o entubada, sistema de desalojo y rehuso, así como redes carreteras, aeropuertos y en si, el equipamiento requerido, creando un plan regulador de desarrollo, se debe

adecuar la Ley de Rifas y Sorteos para hacerla vigente y no desde la federación como receta para todos los estados, que cada quien legisle en su entidad de acuerdo a un documento rector.

Agregó que se debe instalar un patronato de la comunidad para dar seguridad al establecimiento de los casinos, ya que no debemos permitir que se cercene o reduzca el tiempo que tenemos para los servicios instalados en las ciudades establecidas con motivo de los casinos, por lo que hay que estudiar los sitios y lugares más propicios para su instalación por medio de grupos interdisciplinarios.

Por su parte el Prof. José Saldaña, manifestó que la instalación de los casinos es una decisión trascendente en estos tiempos, ya que desde sus orígenes Tijuana y Rosarito han visto el beneficio que han obtenido mediante el establecimiento de casinos y ferias, los cuales desde 1915 fueron un detonante para el desarrollo de la región. Y señaló como ejemplo que en 1916, Tijuana contando con 2,000 habitantes recibió la visita de 65,000 personas.

Ahondó en el tema, señalando que las estadísticas de Las Vegas nos señalan que las mujeres son más jugadoras que los hombres, los casinos generaron una utilidad anual en esa ciudad de 17,000 millones de dólares en 1994, mientras que en 1982 fue de 5,000 millones de dólares.

En su turno el Lic. Juan Carlos Flores Trejo, dio a conocer que en Las Vegas el juego fue legalizado en 1931, siendo actualmente la capital del juego y como dato se tiene que en 1994 se recibieron 8.3 millones de visitantes y en el Condado de Clark se han otorgado 1,271 licencias de juego, habiendo producido un ingreso por concepto de juego de 7,000 millones de dólares. Agregó que el porcentaje ascendente de los asistentes a jugar en Las Vegas, siendo un promedio de 30

millones en 1989 y de 45 millones de personas que acudieron en 1994. Acotó que en la actualidad en San Diego existen 3 casinos operando las 24 horas del día, siendo estos Barona, Sycuan y Viejas, además de estar en proceso de construcción uno más con un costo de 22 millones de dólares, en la reservación indígena de "Pehanga", cerca de Temecula, CA., estos casinos se dieron a raíz de la aprobación para su operación en las reservaciones indias en el año de 1988.

Es notable resaltar que desde que se autorizaron estas modalidades de juegos de apuesta, lejos de contribuir a la generación de vicios y delincuencia en San Diego, por ejemplo no se conoce de problemas serios en este sentido, por el contrario, las reservaciones indias jamás habían sido tan prósperas en los tiempos recientes como ahora, cuando incluso, están a punto de adquirir instituciones financieras, poniendo en evidencia, en relación con su grado de desarrollo, la generación de fuentes de trabajo tanto directa como indirectamente y la consecuente derrama económica propia de estas actividades.

En lo referente a la participación del Ing. Temóc Ávila Hernández, éste señaló que existe una serie de mecanismo recaudatorios de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal vía impuestos, derechos y cuotas de diversa índole aplicados a una larga lista de conceptos interminables e inteligencia de los funcionarios de gobierno, los erarios gubernamentales adquieran mayores recursos y una de estas alternativas son los casinos de juegos de azar y apuestas, como es el caso del casino de la Feria de San Marcos, la cual cumple una función social al recaudar el 20% de utilidad para el municipio.

Ahondó en este tema al manifestar que durante el desarrollo de la feria se generan una serie de actividades beneficiando al comercio, la industria y el sector agrícola.

“La feria es controlada por un patronato ciudadano, que invierte la utilidad en obras públicas y algo destacado es que la moral de los hidrocálidos, sigue estando de lo más alto de la media nacional”.

Como corolario de la participación de la mayoría de los ponentes se estima que por su ubicación geográfica Tijuana y Rosarito serian un atractivo por el gran índice de visitantes extranjeros que de hecho vienen atraídos por las apuestas en los books, galgódromo y jai-alai, entre otros, reconocieron que no es posible depender de una sola actividad económica, toda vez que la maquila representó en su momento una fuente importante generadora de empleos y divisas pero hay que buscar el equilibrio entre la maquila y el turismo.

Guillermo Rosell de la Lama.

El exsecretario de Turismo, Guillermo Rosell de la Lama, señaló que la legalización de los casinos pondría fin a la clandestinidad de inmuebles con juegos de azar y generaría ingresos multimillonarios de divisas. Agregó que a la industria turística hay que darle el papel económico y social que tiene en el resto del mundo, pues más de cien países en el mundo cuentan con centros de apuestas y son un medio de diversión para todo el público.

Indicó que “una fuente de ingresos de esa magnitud es la que requiere el país tan ávido de recursos económicos”. Sobre la posibilidad de que en los casinos se “lave dinero”, destacó que se corren los mismos riesgos que en los bancos y las casas de bolsa. Exhortó a no espantarse con “mojigaterías absurdas”, ya que es una medida positiva para el turismo y se cuenta con suficiente experiencia internacional.

Sostuvo que en Estados Unidos existen 74 casinos en reservas indígenas, los cuales ofrecen su colaboración para el establecimiento y apertura en México. Recalcó que ello demuestra que puede haber beneficios económicos y sociales para la etnias del país. Por último, señaló que las personas más idóneas para montar este tipo de negocios son aquellos nacionales que tiene alguna relación con el sector turismo.

5.6 Implicaciones sociales, económicas y políticas a tomarse en cuenta en la instalación de casinos en México.²⁹

Para México, la instalación de los casinos debe ser considerada desde el más amplio sentido. No sólo deben ser consideradas las implicaciones económicas, sino también las sociales, políticas y culturales que están implícitas en una actividad que se estima podría ser de gran impacto y magnitud. En pocas palabras, los casinos pueden ser elementos reactivadores de la economía o un desastre de corrupción y pésimo negocio social.

Desde muchos años existe mucha manipulación en términos de imágenes sobre los casinos, por un lado se les identifica con dinero, suerte, exuberancia, lujo, espectáculos, diversión, etc. Por otro vicios, trampas, prostitución, pérdidas patrimoniales, mafia, drogadicción, etc. ¿qué acaso no están ya entre nosotros estos males?, o es que no reconocemos que en México estamos sumidos en una grave crisis de valores. (Con sólo recorrer en las noches algunas céntricas calles de la capital y leer los principales diarios nacionales, se podrá constatar esto). ¿Qué tan objetivo es un juicio de este tipo. Realmente se sabe algo que escapa de

²⁹ Arq. Rogelio Jiménez Pons, Ponencia presentada en el Foro Nacional de Consulta sobre la Operación de Casinos en México, Cámara de Diputados, Huatulco, Oaxaca, 24 y 25 de agosto de 1995.

nuestro conocimiento y previsión y al subestimar o no hacer caso de tales advertencias estamos condenando al país a peores condiciones de criminalidad? Ambas posiciones -a favor y en contra- representan un conflicto de intereses, algunos legítimos y otros posiblemente ilegítimos, donde el escenario es todo el país y para evaluar realmente la posible rentabilidad de los casinos, habrá que partir del análisis de las actuales circunstancias.

Hoy México se encuentra sumido en una profunda crisis económica, política y social.

Hay poco que aprovechar de las crisis, y de lo poco aprovechable es que éstas abren amplias oportunidades para los cambios. México requiere de grandes y substanciales transformaciones en sus estructuras sociales, económicas y políticas. El mundo esta cambiando aceleradamente y tenemos en la actual crisis una oportunidad para la aplicación de planes que lleven a nuestra sociedad a una mejor condición de participación en la cultura planetaria, renovando nuestras alternativas, al modificar las viejas estructuras y abriendo espacios de desarrollo y realización a la gran mayoría de la población, México está ya inmerso en la coyuntura del cambio, la crisis de Chiapas, los recientes asesinatos políticos, al avance - aunque algo tortuoso - de la democracia en la República, el TLC, la enorme crisis económica y de confianza, son manifestaciones evidentes del cambio y trance que abren terribles o magníficas situaciones para enfocar el mañana.

De seguir la actual situación, no es muy difícil predecir con pesimismo los escenarios futuros, por lo que estamos obligados a realizar los cambios necesarios para restablecer el camino del verdadero desarrollo social para todos y

garantizar que éste sea sustentable y armónico con la naturaleza. Estamos en el punto crítico, debemos tomar decisiones a la altura y proporción de las circunstancias. La historia nos demuestra que cualquier transformación social se empieza a gestar a partir del desmoronamiento del "orden" establecido. El reto es darle sentido al cambio y actuar para que se aprovechen las coyunturas positivamente. O generamos expectativas reales de oportunidad para la mayoría o el país podrá caer en un caos incontrolable que amenaza con hacernos perder la poca soberanía que nos queda.

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 una solución relativamente rápida pueden ser los casinos. Asimismo, se pueden perfilar como elementos que le ayuden a México a consolidar su estructura y oferta turística, ya que siempre hemos creído que el país requiere de crear nuevos centros de producción, ciudades y polos de desarrollo. Con las previsiones necesarias los casinos podrían llegar a ser los "detonadores" del desarrollo regional y en el momento actual un instrumento estratégico en la política de recuperación económica.

También existe la exigencia social de que se le permita a la comunidad su libre albedrío sin el tutelaje del Estado, por lo cual sería señal de madurez social la reapertura de los casinos. La sociedad mexicana participa cada vez más de la apertura mundial de mercados, las trabas y límites que son constantemente superados. Un buen ejemplo es el que hace pocos años se dio cuando por fin se permitieron los conciertos de rock en nuestro país -aunque dos décadas después- y por mucho, no llegaron a haber las graves expresiones negativas que los

mojigatos censurados pronosticaron, en cambio, lo que sí sucedió, fue que nos dimos cuenta que nos habíamos perdido de algo bueno por muchos años. Muchas de las innovaciones tecnológicas que presentan grandes posibilidades de desarrollo, son más eficientes si son aplicadas en un contexto de libertad, como lo demuestran los avances en informática, telecomunicaciones, etc. Una sociedad sin tapujos puede crear mejores condiciones de emancipación social, aunque hay que estar preparados ya que toda libertad conlleva sus riesgos.

Por otro lado, existen serios y fundados temores por parte de elementos de la sociedad que tal medida podría acarrear graves problemas de criminalidad o inclusive de afectar la seguridad nacional y - una vez más - la soberanía del país. No hace falta más que revisar las noticias recientes para darnos cuenta que la sociedad mexicana está seriamente amenazada por el fomento en los últimos años de las actividades delictivas. Aparentemente el crimen organizado ha penetrado amplios sectores de la sociedad y el gobierno.

Asimismo, no podemos ocultar que es alarmante el nivel que la corrupción ocupa en nuestra comunidad, se encuentra en muchas de las actividades económicas, y en muchos casos en las propiciadas por el sector público. Como se ha podido constatar en miles de ejemplos: grandes iniciativas o grandes planes han fracasado y se han hundido por culpa de este acendrado mal. No hay maravilloso plan o excelente proyecto que resulte o funcione con corrupción, ésta todo lo corrompe y desvirtúa. En este aspecto en México tenemos una amplia, grave y amarga experiencia.

Sólo se justifica el regreso de los casinos a México si esta actividad está realmente vinculada al fomento y mejoramiento de la actividad turística, y esto se

realiza sin detrimento del contexto social, cultural y ecológico. De esta manera, no sólo pueden minimizarse los aspectos negativos, sino que con una adecuada legislación y planificación, las ventajas pueden magnificarse. Esto habrá que demostrarse, no sólo con buenas intenciones, sino con un gran y profundo análisis, recursos, metodología e inteligencia.

Hasta el momento, muchos de los números de la posible rentabilidad son tomados de las experiencias de los casinos en Estados Unidos. Indudablemente es un gran negocio en aquel país, al grado que en los últimos años han aumentado los estados y ciudades donde se ha autorizado el juego y los casinos; que han llegado inclusive a las comunidades o reservaciones indias. Pero transpolar esos datos a la sociedad mexicana puede resultar a la postre peligroso al establecer sólo "números positivos". No por irle bien a una fábrica de aviones en Seattle nos va a ir igual instalando otra fábrica semejante en Mérida.

Los mexicanos somos espléndidos en Las Vegas, al igual que nuestras familias que van a Disneylandia, pero el comportamiento de este mismo mercado, aquí en México, es muy distinto; por ejemplo: un centro recreativo infantil de buen nivel en una ciudad de casi veinte millones de habitantes, - si sólo transportamos la experiencia de circunstancias semejantes en Estados Unidos - como negocio, debería irle muy bien, pero la realidad es que, en la Ciudad de México, ni al mejor instalado - que es el que se ubica rumbo al Ajusco - le va tan bien, aunque es obvio que existen múltiples elementos que nos hacen un mercado con un comportamiento distinto.

Lo peor que puede suceder ahora es que las autoridades se precipiten en tomar una decisión - un si o un no - que tiene tantas implicaciones. Asimismo, por el momento coyuntural que vivimos, tampoco es recomendable el que por ser un asunto "espinoso", se difiera una decisión como se hizo en sexenios anteriores. Hay que dar una respuesta amplia y responsable, pero sin improvisaciones.

CONCLUSIONES

1. Uno de los principales propósitos del presente trabajo es, que una vez leído, las personas que no han estado de acuerdo con la instalación de los casinos en México, posiblemente cambien su forma de pensar acerca de los mismos, ya que el juego con apuesta en nuestro país, es una situación que se da en los hechos en forma ilegal, y que por lo mismo, no deja ningún beneficio a la sociedad, que de lo contrario, al salir de la clandestinidad y la simulación, y bajo leyes bien reglamentadas, podría aportar una gran cantidad de divisas, por concepto de inversión e impuestos, así como generar empleos permanentes y bien remunerados. Al mismo tiempo, se abrirían nuevas alternativas de diversión y entretenimiento para el turismo extranjero, lo cual implicaría atraer y retener a un mayor número de visitantes, traducándose en una derrama económica importante por concepto de hospedaje, alimentación, transporte y venta de toda clase de artículos que son producidos en nuestro país.
2. Es importante que la sociedad de nuestro país se dé cuenta de que en la mayoría de los países del mundo en donde existen casinos, existen simplemente como una alternativa turística más, adicional a los demás entretenimientos que existen en los mismos, como pueden ser cosas culturales, monumentos, museos, lugares de playa o de ecoturismo, etc., que en realidad es su razón principal de viajar a algún país. Es decir, los turistas van a conocer los diferentes atractivos que pueda tener un país, sin embargo, si además de lo que iban a realizar en su viaje, se encuentran con un casino,

posiblemente vayan unas cuantas horas a distraerse un poco y nada más. Lo anterior se explica, ya que mucha gente cree que al instalarse los casinos en México, sucedería lo mismo que pasa en ciudades como Las Vegas o Atlantic City en los Estados Unidos de América, que prácticamente todo lo que pasa en aquellas ciudades, gira en torno a los casinos y al juego con apuesta.

3. Señalar, como lo hacen algunos grupos de opinión, que la implementación del juego se asociará indefectiblemente a un incremento de conductas antisociales como la prostitución, el lavado de dinero, el crimen organizado, así como el consumo y tráfico de estupefacientes, resulta, además de incongruente con la realidad de nuestro país, inhibe la indispensable participación de la autoridad y de la sociedad para atender las causas estructurales de los desequilibrios económicos y sociales que propician estos males.

Ante estos falsos argumentos, hay que reafirmar que "es necesario el establecimiento de un orden legal," concebido precisamente para contribuir a la erradicación de esos problemas y no a su propagación, ya que la preservación del estado de derecho y no su ausencia, constituye el mejor instrumento para conducir las relaciones entre los individuos y las instituciones.

4. Es evidente la imperiosa necesidad de emitir un nuevo ordenamiento jurídico en materia de juegos y sorteos, en el cual se señalen los más estrictos mecanismos de control y vigilancia hacia los dueños, operadores y clientes de los casinos, casas de juego y centros de apuestas, a efecto de que se logre el

propósito positivo que representaría esta industria, en lugar de convertirse en algo negativo para la sociedad y el país.⁷

5. Resulta muy grato saber que actualmente se encuentra pendiente de estudio y discusión en la Cámara de Diputados, la iniciativa de ley de la nueva Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, ya que al mismo tiempo de que existirá una reglamentación bien definida sobre los casinos, es importante que nuestros legisladores recuerden también, reglamentar los demás juegos y sorteos que se llevarían a cabo en nuestro país, -en caso de ser aprobada dicha iniciativa-, como lo son por ejemplo el jai alai, las carreras de caballos, las peleas de gallos, etc., para que de esta manera no vayan a existir en un futuro problemas relacionados con la aplicación legal respectiva.
6. Se propone también la creación de una Comisión Nacional del Juego, formada por funcionarios profesionales, íntegros y completamente autónomos de las empresas concesionarias. Este organismo complementaría en sus funciones a la Secretaría de Gobernación, ya que regularía y vigilaría todas las actividades relacionadas con los juegos y sorteos.
7. Como parte del impacto social que trae consigo la apertura de casinos en México, está la apertura de establecimientos de juego con apuesta, en sitios donde las inversiones productivas pueden convertirse en detonantes del crecimiento económico, la construcción de infraestructura básica y turística, el equipamiento urbano y la prestación de servicios en zonas geográficas y

comunidades municipales que reclaman un desarrollo social con énfasis en el empleo y en la capacitación para el trabajo.

8. Por último, un aspecto social que entre todos los estudios que se han realizado casi no se menciona o no se ha tomado mucho en cuenta, es que en caso de aprobarse los casinos en México y con el propósito de no acabar con la moral y las buenas costumbres que existen todavía en algunas ciudades de nuestro país. En caso de que pudiera instalarse un casino en una ciudad turística, pero relativamente "tranquila", refiriéndonos a los valores de sus habitantes, se deberán respetar los horarios y días en que la gente común de dicha ciudad sale a divertirse, como ejemplo, podría pensarse en que los casinos de esas ciudades, sólo abrieran sus puertas de jueves a domingo o solamente los fines de semana, convirtiéndose con lo anterior, en un entretenimiento sano que no acabaría con el orden público de aquellas comunidades. De lo contrario, proponemos que sólo se instalen casinos en grandes ciudades urbanas o lugares de playa, los cuales son centros turísticos principalmente destinados a la diversión y al entretenimiento de sus turistas, en los cuales no se alteraría la forma de vivir de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México. 1989.
- Alamán, Lucas, Disertaciones de historia mexicana, Botas, México, 1959.
- Astudillo Ursúa, Pedro, Historia del Pensamiento Económico, Editorial Porrúa, México, 1993.
- Bally, Gustav, El juego como experiencia de la libertad, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Castañeda Jiménez, Héctor, Aspectos socioeconómicos del lavado de dinero en México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, México.
- Cossío, José Ramón, Derecho y Análisis Económico, ITAM y Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Cuadra, Héctor y otros autores, Estudios de Derecho Económico, UNAM, 1977.
- Cuello Martinell, María de los Angeles. La renta de los naipes en la Nueva España. Portón. Sevilla, 1966.
- De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Diccionario de la Lengua Española, 1ª Edición, Larousse Editorial, México, 1994.
- Dwarking, Ronald M, Taking Right Seriously, Duckworth, Londres, 1978.
- Guridi y Alcocer, José Miguel, Discurso sobre los daños del juego, UNAM, México, 1976.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial UNAM-Porrúa, México, 1993.
- López Godínez, María Elena, Juegos, fiestas y prohibiciones en el siglo XVIII, Instituto Veracruzano de Cultura, México, 1991.
- Manrique, Jorge Alberto, Historia General de México, El Colegio de México, México, 1977.
- Martín, Norman F, Los vagabundos en la Nueva España, México, 1957.
- Ortega y Medina, F, México en la Conciencia Anglosajona, Tomo II, México, 1953, p.51.
- Palacios Luna, Mariano R., El derecho económico en México, Editorial Porrúa, México, 1993.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo, México, 1995.
- Rangel Couto, Hugo, El Derecho Económico, Porrúa, México, 1986.
- Ramírez, José Fernando, Relatos históricos, UNAM, México, 1988.
- Rebolledo, Efrén, Antología del Modernismo (1884-1921), México, t. II, 1985.
- Rivapalacio, Vicente et. Al., México a través de los siglos, México, Tomo V, 1967.
- Robles, Gregorio, Las reglas del derecho y las reglas de los juegos, UNAM, México, 1988.
- Sarabia Viejo, María Justina, El juego de gallos en la Nueva España, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, España, 1972.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Económico, Porrúa, México, 1996.
- Shubik, Martín, Economía Política, un enfoque desde el punto de vista de la teoría del juego, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

- Tovar y de Teresa, Guillermo, Juegos y juguetes mexicanos, Fomento Cultural Dina, México, 1993.
- Von Georg, Henrik, Norma y Acción. Una investigación lógica, Tecnos, Madrid, 1987.
- Witker Velázquez, Jorge, Introducción al Derecho Económico, Editorial Harla, México, D.F., 1995.
- Zurita Argüelles, Jorge Luis, "Régimen jurídico de los juegos de azar con apuestas", ITAM, 1996.

Publicaciones

- Análisis, Evaluación y Perspectivas de la Instalación de Casinos, Rosarito, Baja California, octubre de 1996.
- A Study of the economic impact of the gaming Industry through 2005.
- Arthur Andersen / Impacto antisocial de la industria del Casino en Estados Unidos y el Caribe.
- Arthur Andersen / Impacto económico de los Casinos en Estados Unidos.
- Arthur Andersen / Impacto económico de los casinos en Estados Unidos / Volumen I: Macro - estudio / resumen ejecutivo / diciembre 1996.
- Arthur Andersen / Impacto económico de los casinos en Estados Unidos / Volumen: Macro - estudio / diciembre 1996.

- Arthur Andersen / Impacto económico de los casinos en Estados Unidos / Volumen 2: Micro estudio / mayo 1997.
- Casinos / "Cámara de Diputados: Comisión de Turismo" / Aspectos relevantes sobre el establecimiento de casinos en México / agosto 1995.
- Conductas antisociales derivadas de los casinos.
- CTS un resumen sobre la legislación de casinos y los impuestos / Ryerson CTS.
- Economic initiative for Nayarit / Mexico gaming consultants international / octubre 10 1996.
- Estudio comparativo del marco jurídico internacional en materia de casinos.
- Estudio para la estructuración de un plan de legislación del negocio de Casinos en México.
- Foro Nacional de Consulta sobre la Operación de Casinos en México, Comisión de Turismo de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Huatulco, Oaxaca, 24 y 25 de agosto de 1995.
- Instalación de casinos en México / avances del debate / septiembre 1995.
- Instalación de casinos en México - Consideración de la Ahiet / octubre 1996.
- Primer Foro internacional de Consulta sobre la operación de casinos en México / relatoria.

- Procuraduría General de la República / posición definitiva sobre la posible instalación de casinos en México / 11 de diciembre de 1995.
- Proposal for indian casinos in México.
- Reporte del mercado potencial de casinos en los destinos turísticos seleccionados en el territorio nacional con base en el nivel de ingresos diciembre 1995.
- Ryerson CTS / Estudios de Casinos en México.
- Secretaría de Turismo, Centros Turísticos Integrales, Documento Básico, México, 1996.

ARTÍCULOS

- Badillo, Manuel, "Resurge iniciativa para abrir casinos, prevén la envíe el Ejecutivo al Congreso", El Universal, 27 de abril de 1998.
- Barragán, Miguel Angel, "Muy deficiente la ley sobre casinos, urge actualizarla", El Financiero, 8 de septiembre de 1998, p. 44.
- Cacho López, Yahh, "Reviven hoteleros el debate sobre la apertura de casinos en México", El Financiero, 17 de abril de 1998, p. 18.
- Chapa, Martha, "En busca de un México Nuevo, Casinos: Apuesta contra el país", Excélsior, 3 de octubre de 1996.
- Chávez, Pablo, "Insisten hoteleros en instalar casinos", La Prensa, p. 36.
- Colín, Sergio M., "Rechazo a los casinos en el D.F.", El Sol de México, 8 de julio de 1998.

- García Garcés, Johabén, "Casinos moneda al aire".
- Nava, Manuel, "Propone líder inmobiliario volver a discutir la autorización de casinos", El Sol de México, 19 de junio de 1998, p. 8.
- Ramos M., Aurelio, "Dará entrada el Senado a la Iniciativa correspondiente", Excélsior, 6 de noviembre de 1996.
- Sefchovich, Sara, "No a los casinos", El Universal, 7 de noviembre de 1996.
- Vásquez C., Oscar, "No satanizar la operación de casinos, piden CONCANACO, CANIRAC y AMHMCM", Uno Más Uno, 16 de junio de 1998.
- Vásquez C., Oscar, "Apoya la iniciativa privada la instalación de casinos en México", Uno Más Uno, 15 de marzo del 2000.
- "Cancún, el primero en la lista", Revista peninsular, Edición 362, 27 de septiembre de 1996, Mérida, Yucatán, México.
- "Los casinos en stand by, Revista Peninsular, Edición 399, 13 de junio de 1997, Mérida, Yucatán, México.
- "En casinos de juego: Empresarios, dispuestos a invertir mil millones", Ovaciones, 27 de abril de 1998, p. 6.
- "El clero rechaza casinos", Universal Gráfico, 6 de mayo de 1998, p. 5.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- Ley Federal de Turismo.

- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Código de Comercio.
- Código Penal Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación:
12 de diciembre de 1930, 11 de junio de 1931, 17 de junio de 1936, 24 de junio de 1936, 11 de septiembre de 1942 y 7 de diciembre de 1942.