

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA**

**EFECTOS SOCIOJURÍDICOS DEL ESTABLECIMIENTO DE**  
**CASINOS EN NUESTRO PAÍS**

**TESISTA: MIRNA SALOMÉ OLVERA MENDOZA.**

**ASESOR: RAFAEL B. CASTILLO RUÍZ.**

**México, Distrito Federal a 18 de Noviembre del 2005.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL JUEGO DE AZAR.

1.1 Definición de juego de azar.	10
1.2 En el derecho romano.	14
1.3 En México.	20
1.3.1 Época precortesiana.	21
1.3.2 Época colonial.	22
1.3.3 Época independiente.	28
1.3.4 Época actual.	42

### CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS EN MÉXICO.

2.1 Legislación actual sobre los juegos y sorteos.	44
2.1.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	45
2.1.2 En el Código Civil Federal.	47
2.1.3 Ley Federal de Juegos y Sorteos.	55
2.1.3.1 Juegos permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	62

2.1.3.2 Juegos prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	63
---	----

2.2 Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos que abroga la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947.	63
--	----

### **CAPÍTULO III. CASINOS.**

3.1 Definición de casino.	80
3.2 Principales juegos de un casino.	82
3.3 Panorama actual de los casinos a nivel mundial.	84
3.4 Los “minicasinios” en México: casinos infantiles, Yak, Sport Book.	90

### **CAPÍTULO IV. OPINIÓN DE DISTINTOS SECTORES DE LA SOCIEDAD EN TORNO AL PROYECTO DE LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTA Y SORTEOS.**

4.1 Poder Ejecutivo.	97
4.2 Poder Legislativo.	103
4.2.1 Cámara de Senadores.	104
4.2.2 Cámara de Diputados.	105
4.3 Poder Judicial.	110
4.4 Partidos Políticos.	117
4.5 Cámaras Nacionales de Comercio.	120
4.6 Otros grupos.	122

## **CAPÍTULO V. LA INSTALACIÓN DE CASINOS Y LOS EFECTOS QUE CAUSARÍA EN LA SOCIEDAD MEXICANA.**

5.1 Efectos en torno al establecimiento de casinos.	130
5.1.1 Efectos sociales.	131
5.1.2 Efectos jurídicos.	134
5.1.3 Efectos económicos.	136
5.2 Ventajas.	137
5.3 Desventajas.	142
5.4 Propuesta para instalar casinos en México.	147

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la Ley Federal de Juegos y Sorteos prohíbe los juegos con apuesta y los centros en donde tales se realizan, es decir, los casinos o casas de juego. Tal prohibición se encuentra fuera de la realidad, pues lo único que ha provocado es la proliferación de lugares en donde se practica clandestinamente tal actividad, por lo que resulta necesario adecuar el marco jurídico vigente en esta materia, el cual ha sido rebasado por las circunstancias actuales.

Lo anterior explica la razón principal por la cual se elaboró el presente trabajo de investigación, cuyo único objetivo es el de dar una semblanza de los efectos sociales, jurídicos y económicos que traería a nuestra sociedad la autorización de los casinos en la República Mexicana, ya que en este estudio se propone la legalización de tales centros como una manera de actualizar la ley de la materia y así lograr responder a las necesidades de la sociedad en este aspecto.

La presente tesis consta de cinco capítulos, en los cuales se trata de realizar un análisis completo sobre el tema de estudio: el establecimiento de casinos en el país.

Para poder hablar de cualquier tema de manera profunda, es necesario conocer sus antecedentes, por lo cual, en el capítulo primero se establece brevemente el papel que ha tenido la actividad lúdica desde las civilizaciones antiguas de la humanidad hasta nuestros días.

Al ser el presente trabajo una exposición de los efectos sociojurídicos del establecimiento de casinos en el país, deben analizarse las distintas disposiciones normativas que han regulado al juego a lo largo de nuestra historia; así como también la reciente iniciativa de ley que propone la instalación de casinos y la legalización del juego con apuesta, pues es a través de este análisis como se pueden determinar los efectos jurídicos de la autorización de tales centros y su impacto en la sociedad. Dicho análisis se encuentra en el capítulo segundo de este estudio.

Para hablar de una manera integral sobre la legalización de casas de juego en el territorio nacional, es necesario saber lo que es un casino, cómo se constituye, la manera de operar que tiene, los juegos que pueden practicarse, así como conocer el panorama actual de tales centros a nivel nacional e internacional. Es por lo anterior que dicha información se establece en el capítulo tercero de la presente investigación.

En el capítulo cuarto se exponen las distintas opiniones que tienen los sectores de la sociedad acerca de la iniciativa de ley en estudio. Dichas opiniones han sido de gran importancia en la discusión que se ha sostenido sobre este tema en la Cámara de Diputados, pues tales han influido en la decisión, que en breve, debe tomar dicho cuerpo legislativo sobre la mencionada propuesta. Es por tal motivo que estas opiniones se han recogido en el presente trabajo.

En el último capítulo, después de un estudio serio sobre el tema, se logran establecer los efectos sociales, jurídicos y económicos que provocaría la apertura de las casas de juego; así como también las posibles ventajas y desventajas que traería consigo tal hecho a la sociedad

mexicana.

Al final del capítulo quinto, se presenta la propuesta derivada de esta investigación, la cual se espera sea una solución al problema del juego en nuestro país.

## **EFFECTOS SOCIOJURÍDICOS DEL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN NUESTRO PAÍS**

### **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL JUEGO DE AZAR**

Desde la antigüedad, el hombre se ha distinguido de los demás seres vivos por ser un ente racional, el cual conforme comenzó a evolucionar, inició con la creación de diversas técnicas para satisfacer sus necesidades; en principio las básicas, como lo son, el proveerse de un lugar para protegerse de los fenómenos de la naturaleza, alimento y vestido; en segundo término se originaron actividades de carácter social, como la unión en clanes, la religión y el desarrollo de modos de expresión tales como las artes, de entre las que destacan, la pintura y la danza.

Con el paso del tiempo, el hombre se sintió altamente atraído por una nueva actividad, la cual, le permitía repartirse de modo amistoso el trofeo de caza o el botín de guerra, es así como surge una de las facetas más importantes del género humano: el juego. El origen del juego se funde con los primeros pasos de la humanidad. La actividad lúdica, que daría paso al nacimiento del “*Homo Ludens*” tan estudiado por Johan Huizinga, quien intentó analizar en toda su dimensión al hombre, consideró insuficiente la designación de “*Homo Sapiens*” y llegó a la conclusión de que: “Cuando examinamos hasta el fondo, en la medida de lo posible, el contenido de nuestras acciones, puede ocurrirnos la idea de que todo el hacer del hombre, no es mas que un jugar”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ESTRADA ATTOLINI, Marcela y BASAVE OCHOA, Heidy. Historia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Ed. Talleres de Creatividad Tipográfica S.A., México, 1995, p.10.

El ser humano ha inventado y realizado juegos en los que están implícitos la agilidad, la fuerza, la destreza, la inteligencia y por supuesto el azar para señalar al ganador y al perdedor.

Como se ha mencionado, el juego existe desde tiempos inmemoriales y, por lo tanto, existen lejanas noticias de dicha actividad: culturas como la egipcia, la mesopotámica, la hebrea, la griega y la romana ya lo practicaban y regulaban en función de los efectos personales que se ocasionaban a los jugadores y del impacto que generaba en la sociedad. Por ejemplo, en la Biblia, se hace mención al uso de suertes o “*sortes per brevis*”, como un medio para conocer el destino, para decidir cuestiones espinosas de la vida cotidiana o para determinar el tipo de ofrendas que habrían de hacerse a Jehová.

En cuanto a Roma y Grecia, los antiguos escritores nos dicen que estas dos grandes civilizaciones cuentan con importantes antecedentes en el tema. En Roma se crearon, desde los tiempos de la República, diversas disposiciones que prohibían los juegos de azar y sancionaban a quienes tenían casas de juego y ofrecían un refugio a los jugadores; pero era una actividad tan popular entre los romanos, que las autoridades romanas, incluso los emperadores, fueron los primeros en practicarla.

El juego de azar que más cautivó a los romanos fue el “*ludum tesserarum*” o de los dados ( fabricados de hueso o madera, caracterizados por puntos), que eran arrojados en una tabla llamada “*alvéolos, alvelus* o *ábacos*”, para lo cual utilizaban un recipiente llamado “*fritillus, pyrgus* o *phimus*“, y que con sus puntuaciones determinaban al ganador.

Desde aquellos tiempos, en la inagotable proliferación de deidades del mundo grecorromano y la gran popularidad que había alcanzado el juego en aquellas épocas, no podía faltar la deidad que lo encarnara. Por lo que respecta a la mitología helénica, Tyche fue el azar divinizado y personificado por una figura femenina.

Lo mismo que la diosa Tyche de los griegos, los romanos también elevaron el azar a deidad. Fue así como se creó a la diosa Fortuna, la cual al principio tuvo una significación exclusivamente favorable, sin embargo, con el tiempo surgió un desdoblamiento de la misma: una fortuna mala y una bona fortuna.

Es de hacerse notar el gran interés que tuvo el azar para dichas culturas, las cuales como precursoras de la humanidad heredaron a varios pueblos su pensamiento filosófico, así como también lo establecido para el azar, lo cual se tuvo que adecuar a las costumbres de cada cultura en particular.

El juego y el uso de la suerte también tuvieron gran auge en culturas como la china, la japonesa y la musulmana; en las dos primeras, los príncipes adivinaban su porvenir al sacar tiras de papel; en la última, el sortilegio se practicó al valerse de nueces y “güijas” (piedras pequeñas y redondas), aún al estar prohibidas por el “El Corán”, ya que consideraba a las suertes una abominación de Satanás.

Como puede apreciarse los estándares y las leyes establecidas por la sociedad relacionadas con el juego han tenido una tendencia a cambiar una y otra vez durante la historia de la humanidad, cambios que van de la prohibición hasta la regulación de dicha actividad.

Se estima que todos estos rasgos, son suficientes para mostrar que a lo largo y ancho del mundo, el juego, sobre todo el que está determinado en su resultado por la suerte o el azar, siempre ha sido bien apreciado por los hombres.

### **1.1 Definición de juego de azar**

Para llegar a una adecuada definición del concepto “juego de azar”, es necesario, conocer el significado de tales palabras.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por juego: “Del latín *iocus*. Acción y efecto de jugar. // 2. Ejercicio recreativo sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde. Juego de naipes, de ajedrez, de billar, de pelota “. <sup>2</sup>

El juego es una exteriorización de la libertad humana destinada a un fin de lucro, diversión o distracción, traducida en una contienda de una o varias personas en donde se arriesga, por lo general, una suma de dinero u otro valor. Dicha actividad se basa en distintas circunstancias como en la habilidad y la destreza, tal es el caso del deporte, ajedrez o billar ; en la fortuna, como las loterías o juegos de casino, en los que se utilizan instrumentos o aparatos, generalmente electrónicos, los cuales abarcan todo un sistema altamente tecnológico; o bien, en la combinación de las anteriores. Es regulada por normas que determinan su objeto, su modo de desenvolvimiento y de decisión para determinar en qué consiste la victoria y cómo se ha de llegar a ella.

---

<sup>2</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española 21<sup>a</sup> ed., Ed. Espasa Calpe S.A., España, 2003, p.1209-1210.

Hay tres clases de juegos:

- a) Juegos de destreza y habilidad, que dependen sólo de la capacidad e inteligencia, o bien, de la disposición, soltura o ejercicio del cuerpo, como los de ajedrez, damas, billar y pelota.
- b) Juegos de suerte y azar, que son los que dependen precisamente de la fortuna y no de la habilidad o destreza del jugador, como los de lotería, carteta y banca.
- c) Juegos de suerte y habilidad, llamados por eso juegos mixtos, que son aquellos en que no sólo la fortuna sino también la respectiva destreza y tino de los jugadores, tienen su influencia en la ganancia o pérdida de la partida, como los naipes.

En cuanto a la palabra azar, esta deriva del árabe azahr y significa: acaso, casualidad, lo imprevisible. Se ha llegado a este sentido del vocablo por extensión, ya que en realidad significaba el nombre que se daba al dado para jugar, en síntesis, está vinculado al acontecimiento incierto de cuya producción depende algún efecto.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el significado de la palabra azar es: “Del árabe az-zahr, el dado para jugar. Casualidad, caso fortuito. // 2. Desgracia imprevista. // 3. En los juegos de naipes o dados, carta o dado que tiene el punto con que se pierde.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Real Academia Española. Op. Cit. p. 243.

Así mismo, es importante desde ahora dejar establecido lo que se entiende por casualidad. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dice que la casualidad es: “Una combinación de circunstancias que no se pueden prever ni evitar.”<sup>4</sup>

Es conveniente aclarar en este punto el significado de la palabra “alea”. Proviene del latín y significa el juego de dados. Alea, fue el nombre primitivo que un soldado griego, durante el sitio de Troya, dió a este juego. En consecuencia, puede afirmarse, que los vocablos azar y alea, en cuanto se vinculan al acontecimiento incierto, son sinónimos y equivalentes.

En el idioma griego estuvieron en uso principalmente dos vocablos para designar el azar, los cuales son: “*tuxn*” y “*automatov*”. También el latín poseyó dos conceptos de azar, estos son: “*fortuna* “ y “*casus*”. Las palabras *tuxn* y *fortuna* tenían una aplicación más restringida, pues sólo se aplicaban en relación a las acciones humanas; mientras que las otras dos palabras, *automatov* y *casus*, se designaban al azar en general.<sup>5</sup>

Ahora bien, tras analizar los conceptos anteriores, se debe definir al juego de azar.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, se entiende por juego de azar: “Aquellos cuyo resultado no depende de la habilidad o destreza de los jugadores, sino exclusivamente del acaso o de la suerte;

---

<sup>4</sup> Real Academia Española. Op. Cit. p. 276.

<sup>5</sup> CFR. RIAZA MORALES, José María. Azar, Ley, Milagro. Ed. La Editorial Católica S.A., Madrid, 1995, p.27.

como el del monte o el de los dados.”<sup>6</sup>

El concepto de juego de azar que encontramos en México, está en la Tesis 821 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece: “Por juego de azar debe entenderse aquel en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores dependiendo ello de un evento fundado del acaso y no así de la habilidad o destreza de los jugadores.”

En México, los juegos de azar y los juegos con apuestas están prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos en su artículo primero. Dicha ley enumera ciertos juegos de habilidad, como lo son el ajedrez, las damas, el dominó, los dados, el boliche, el billar, los deportes y por supuesto, los sorteos. Dicha ley deja abierta la posibilidad a la Secretaría de Gobernación de enumerar estos juegos por simple analogía. Lo cierto es que en un sentido amplio, existen juegos como el deporte o pasatiempos en los que las personas pueden dedicarse a ellos, sin tener ninguna relación con la apuesta.

Por lo antes indicado se puede señalar que la característica del azar en el juego, no radica en que contenga un elemento de suerte o habilidad, sino que sea determinante en cuanto al resultado; se debe calificar el juego de azar por su carácter y método y no por su nombre, por ejemplo, el juego de cartas que no deja de ser un juego de azar por el hecho de demandar habilidad para su juego y finalidad.

Por lo anterior, se expresa que el significado de juego de azar que se

---

<sup>6</sup> Real Academia Española. Op. Cit. p. 1209.

utilizará para efectos de este trabajo es: Aquel en que una o varias personas compiten con el fin de obtener un provecho de los demás participantes, o bien, de los instrumentos electrónicos utilizados para tales efectos, cuyo resultado no depende de la habilidad o destreza de los jugadores, sino que depende exclusivamente de la suerte.

## **1.2 En el derecho romano**

El derecho romano es la cultura jurídica más avanzada de todos los tiempos, tan es así, que es notoria la influencia que ha tenido en varias legislaciones a nivel mundial.

En Roma se prohibió la práctica de los juegos de azar, prohibición que no era tomada en cuenta, pues tal actividad era tan popular entre los habitantes, que incluso las mismas autoridades romanas eran las primeras en intervenir en dichos juegos. Para ejemplificar lo anterior, se tiene que, en el tiempo de los emperadores, el desafío al azar se introdujo plenamente en las costumbres romanas y su presencia fue notoria en los grandes banquetes imperiales, en los cuales, se rifaban valiosos presentes a través de papeletas marcadas con los premios, que eran sacadas al azar. En dichas rifas, ninguna papeleta estaba en blanco, es decir, era una rifa en donde todos eran ganadores. Los emperadores Augusto (63 a. de C.- 14 d. de C) y Nerón (37-68 d. de C) eran algunos en realizar tal actividad.

El emperador Augusto fue uno de los primeros en hacer uso de este tipo de sorteos, aunque de manera más modesta que sus antecesores, pues sólo ofrecía pequeños regalos a sus invitados. Nerón por su parte, hizo alarde de fastuosidad en sus fiestas, pues hacía arrojar al pueblo hasta mil

papeletas al día, que contenían premios que iban desde empleos y esclavos, hasta tierras y navíos.

La represión que existía en Roma por los juegos de azar era muy marcada, pues sólo se permitían aquellos que tendían al mejoramiento en el manejo de las armas o el desarrollo físico, siempre que no mediara dolo y astutas maquinaciones. Pero las sanciones establecidas para quienes violaran las disposiciones respectivas no tenían carácter penal, sino carácter civil, y así se negaba al ganador acción para reclamar su crédito y se concedía al perdedor derecho de repetir lo pagado como pago de lo indebido.

#### •El Digesto

El emperador Justiniano a través del Digesto (colección de decisiones del derecho romano más importante) prohibió jugar y presenciar todos aquellos juegos de mero azar, ya fuera en lugares públicos o en lugares privados y permitió solamente los juegos “*virtutis causa*”, es decir, los de destreza, los de habilidad o coraje, que se practicaban en la esfera atlética y que tendían al mejoramiento en el manejo de las armas o el desarrollo físico.<sup>7</sup> Los juegos que permitió Justiniano fueron los siguientes:

a) *Monobolos*: Para Pancirolo y Paulo, el juego consistía en el lanzamiento del dardo con la mano libre (sin correa). Culacio, afirmó que consistió en el salto sin garrocha “*Singularis saltus*” o salto mortal.

b) *Contomonobolos*: Culacio sostiene que el juego consistía en el salto

---

<sup>7</sup> CFR. FLORÍS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano, como introducción jurídica contemporánea. 25ª ed., Ed. Esfinge S.A. de C.V., México, 1999, p. 77 - 81.

con garrocha o “*Saltus conto suffultus*”.

c) *Quintanus Contax sine fibula* ( palo quintano sin hebilla): Para Pancirolo, el nombre del juego deriva de la vía quintana, en la cual durante los campamentos militares romanos, los soldados se solían ejercitar con este juego, aunque ningún autor especifica en que consistía.

d) *Perychites* (Periquetes): Según Culacio, consistió en la lucha grecorromana.

e) *Hippice* (Hípico): Este juego consistió en las carreras de carros tirados por caballos, que se realizaban en el “*Hippodromus*”.<sup>8</sup>

Como se mencionó, todos esos juegos se consideraban *virtutis causa*, y por eso eran lícitos. Paulo y Marciano, coinciden en que en este tipo de juegos de destreza era lícito apostar, siempre que la suma apostada no excediera de un “*solidum o solidus*” (moneda de oro de aquella época), de tal forma que el vencido, no soportara una grave pérdida. Las apuestas eran permitidas siempre que no fueran hechas por causas deshonestas, dolosas y no versaran sobre juegos prohibidos, sino que obedecieran a una causa lícita, de entre las cuales, el puntillo de honor o el pundonor eran las más comunes.

En cuanto a los juegos de azar, llamados por los romanos “*ludi alearum*”, pues su resultado se hacía depender totalmente del azar, de la suerte o del hales, siempre se consideraron como prohibidos, tanto si se practicaban o presenciaban, como si se vincularan a apuestas, pues se

---

<sup>8</sup> CFR. OMEBA. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. IV.,Ed. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L., Argentina, 1991, p. 369.

encontraban proscritos por leyes muy antiguas como la Titia, la Publicia y la Cornelia, conocidas como las “Leyes de la República” y sólo en determinados casos especiales de fiesta o algarabía popular llegaban a permitirse.

Windscheid afirma que los juegos de destreza y las apuestas con ellos relacionadas, estuvieron reconocidos y permitidos como contratos independientes y que su celebración daba nacimiento a una obligación de carácter natural, es decir, a una deuda que solamente era exigible por el honor o la palabra empeñados y no mediante acción legal; así mismo, sostiene que dicha obligación natural podía convertirse en civil a través de la “*stipulatio*” o del contrato innominado “*pignus sponsionis*”, que consistía en una especie de prenda, ya que una de las partes o ambas, entregaba lo apostado a la otra parte o a un tercero, de tal forma que al verificarse el resultado del juego o de la apuesta, el ganador podía quedarse con lo entregado, reclamarlo a la otra parte o al tercero.<sup>9</sup>

Según se ha visto, la gran mayoría de los romanistas han sostenido que los juegos de coraje y destreza daban origen a una acción para reclamar la suma jugada. En contraposición a estas ideas, Manenti uno de los romanistas más renombrados, señaló que ningún texto, ni aún los expedidos en la época del derecho romano clásico, permite sostener que el juego y la apuesta estuvieron reconocidos y permitidos como contratos y que no había ningún texto que otorgara acción para reclamar lo ganado en juego lícito, pues como bien afirma Windscheid, para dar validez a sus obligaciones era necesario recurrir a la “*stipulatio*” o al “*pignus sponsionis*”, lo cual es prueba suficiente de su falta de regulación dentro

---

<sup>9</sup> CFR. PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. 9ª ed., Ed. Editorial Nacional S. de R. L., México, 1959, p. 334-475.

del derecho romano. De esta forma, Manenti concluye que lo único que se llegó a establecer, fue que los juegos de destreza no estaban prohibidos.

La legislación romana siempre fue muy severa. En un principio, todos aquellos que jugaban de manera prohibida eran castigados con una sanción de derecho privado que se reducía a un descrédito público “*iudicium publicum*”. Años más tarde, al resultar esta medida insuficiente para amedrentar a los jugadores y a los dueños o “suceptores” de las casas en donde se jugaba ilícitamente, se creyó conveniente negar acción o derecho alguno, tanto civil como penal, en contra de cualquier acto ilegal por muy grave que fuera, siempre que hubiera sido cometido dentro de estos lugares con motivo de esta actividad. De esta manera se llegó al extremo de que en los locales donde se jugaba ilícitamente, no se castigaban golpes, insultos, maltratos, injurias, robos o rapiñas, y en caso de presentarse alguna queja, el Pretor actuaba en contra del “suceptor” y de los jugadores, sin importar que ellos fueran los ofendidos.

Además de esto, Belotti afirma que se negó al ganador de un juego prohibido, cualquier acción o derecho para reclamar su crédito y por el contrario, se concedió al perdedor, o en su ausencia a sus herederos, padres, procuradores y a falta de todos ellos, a los defensores de la ciudad, el derecho de reclamar lo pagado, el cual se equiparó al pago de lo indebido. La acción se podía ejercer durante cincuenta años, por lo que prácticamente durante toda la vida del ganador, existía la posibilidad de que se le requiriera la devolución de lo ganado. Si el juego era lícito, sí existía acción judicial para reclamar la suma ganada, la cual, también perduraba por cincuenta años.

Así es que según las ideas de los romanos, el juego estaba lejos de

producir obligación natural, puesto que admitían la repetición de lo que voluntariamente se había pagado por una deuda de juego.

No obstante los esfuerzos realizados, el juego prohibido siguió practicándose con más asiduidad, lo cual orilló a Justiniano a establecer medidas más drásticas. En primer lugar, limitó el número de juegos permitidos y posteriormente, plasmó dentro del derecho público como complemento a las sanciones del derecho privado, un castigo consistente en la confiscación de las casas, ganancias, instrumentos y objetos propios del juego, sin importar quiénes fueran sus dueños, que curiosamente eran en su gran mayoría los religiosos. Años después, impuso la pena de índole corporal al jugador que retuviera por la fuerza a su adversario para obtener la revancha.<sup>10</sup>

#### •El Codex

Dentro del Codex el emperador Justiniano publicó una ley relativa a los juegos, que en esencia reprodujo las disposiciones del Digesto, al permitir los cinco juegos de naturaleza deportiva que tendían al desarrollo del cuerpo y del espíritu humano, así como las apuestas relacionadas con ellos, siempre que no fueran mayores a un sueldo y no se realizaran con dolo o artimañas.<sup>11</sup>

El Codex prohibió el juego de azar en todas sus manifestaciones, por ser considerado como una actividad perjudicial para la sociedad romana; por ello, prohibió jugarlos y verlos jugar, tanto en edificios, como en lugares públicos o privados y estableció severas consecuencias para el

---

<sup>10</sup> CFR. OMEBA. Op. Cit., T. IV., p. 371-373.

<sup>11</sup> CFR. FLORÍS MARGADANT, Guillermo. Op. Cit., p. 80-81.

infractor, al dejarlo sin protección legal para el caso de que hubiere sido ofendido o perjudicado con motivo del juego y obligándolo a devolver al perdedor, a sus herederos, a sus procuradores o defensores, lo ganado en juego prohibido. El derecho para hacer esta reclamación prescribía en cincuenta años.<sup>12</sup>

El Codex contó con el auxilio de los gobernantes, quienes incluso facultaron a los religiosos para vigilar y corregir su incumplimiento, al ser éstos últimos autores de varios epítomes que divulgaron en las basílicas, en los cuales señalaban, que era válida y moral la confiscación ordenada por el Estado en las casas de juegos prohibidos, así como la repetición del dinero pagado en tales juegos, ya fuera por el vencido que pagó o bien por el fisco, si el primero no quisiera recuperarlo. En este último caso, se ordenó que dicho dinero fuera gastado en las obras públicas de la ciudad.<sup>13</sup>

Años después, la Iglesia Católica decidió emitir su propio ordenamiento regulador, en el cual, se aplicó a los juegos prohibidos un tratamiento más severo, pues se consideró como usura o robo, el lucro obtenido en los juegos de azar.

### **1.3 En México**

Desde tiempos inmemoriales se ha practicado el juego en nuestro país, incluso antes de la Conquista. Se tienen antecedentes muy remotos de que los pueblos nativos de México ya realizaban algunos juegos de azar, como era el caso de el juego de pelota.

---

<sup>12</sup> CFR. GARCÍA DEL CORRAL, Ildfonso. Cuerpo del Derecho Civil Romano. T. I., Col. Lex Nova., Barcelona, 1998, p. 400.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 402.

Posteriormente, con la llegada de los españoles la inclinación del pueblo mexicano hacía los juegos se hizo cada vez más fuerte, a tal grado, que fue necesario regular dicha actividad para evitar que surgieran problemas tanto en la sociedad de aquella época, como en la actual.

### **1.3.1 Época precortesiana**

Las culturas nativas de nuestro país no podían dejar de lado la creación y la práctica de los juegos. Como muestra de ello, se tienen datos de que en el pueblo mexicana, existía un dios patrono de esta actividad llamado “Macuilxóchitl, Cinco Flor”. Dicho pueblo practicó el tiro al blanco con arco y flechas, el juego de pelota o “Tlachtli”, que por sus rituales tenía un significado religioso sagrado y en el que curiosamente se permitía apostar; este juego era la expresión de la lucha cósmica diaria entre la noche y el día, entre “Tezcatlipoca” y “Quetzalcoatl”, por lo cual fue bien conocido en toda Mesoamérica.<sup>14</sup>

El juego de pelota se practicó en un patio rectangular que era la representación del Universo, el cual tenía dos muros en sus lados angostos, mismos que en su parte media contaban con un anillo de piedra. El juego consistía en que los jugadores trataban de marcar puntos, al hacer pasar a través del anillo, una pelota de hule, a la cual sólo le podían pegar con los codos, la cadera o las piernas. El juego terminaba al darse el resultado final, en donde los ganadores tenían el honor de ser sacrificados por decapitación, momento a partir del cual, pasaban a un estado cósmico superior al lado de sus dioses.

---

<sup>14</sup> CFR. UNARTE, María Teresa. “El juego de pelota en Mesoamérica”. Ed. Difocur., México, 1992, p.15.

La civilización azteca también practicó el “Patolli”, el cual se asemejaba al juego de dados. Se utilizaban cuatro frijoles grandes, mismos que eran arrojados sobre un petate que hacía las veces de tablero, el cual tenía dibujado en el centro una especie de cruz o aspa grande con espacios lineales, y en donde el dios del juego “Macuilxóchitl, Cinco Flor”, aparecía representado. En dicho juego ganaba el jugador que lograra arrojar sus frijoles lo más cerca del centro, pues en ese caso obtenían una mayor puntuación. Era practicado generalmente por los plebeyos en las calles y plazas.<sup>15</sup> Se dice que no se permitían las apuestas en este juego, sin embargo, sí se llegó a apostar, tan es así que a los que les gustaba jugarlo, siempre estaban en busca de alguien dispuesto a apostar sus joyas, piedras preciosas, esclavos, mantas, tierras, los adornos de sus mujeres o hasta a sí mismos.<sup>16</sup>

El “Totoloque”, fue otro juego generalmente practicado por los nobles en sus palacios. Se jugaba con bodoquitos (bolas chicas muy lisas hechas de oro), mismos que se arrojaban hacía unos tejuelos (recipientes redondos de oro), a cinco líneas trazadas en el suelo, las cuales servían para calcular los puntos y saber quién era el ganador y quién el perdedor. Narra Bernal Díaz del Castillo, que Moctezuma tenía gran inclinación hacia este juego, y que incluso llegó a practicarlo con Hernán Cortés al estar ya preso.<sup>17</sup>

También se practicó el “palo encebado” que aún se juega en los días

---

<sup>15</sup> CFR. LÓPEZ AGUSTÍN, Alfredo. Juegos rituales aztecas. Ed. UNAM., México, 1997, p. 11.

<sup>16</sup> CFR. ESTRADA ATTOLINI, Marcela y BASAVE OCHOA, Heidy. . Op. Cit., p. 23-24.

<sup>17</sup> CFR. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. T. I., 12ª ed., Ed. Valle de México S.A., México, 1998, p. 389-390.

de fiesta de algunos barrios de México, y el “juego de los voladores”, que hasta la fecha proporciona un espectáculo lleno de color y belleza en la ciudad veracruzana de Papantla.

### **1.3.2 Época colonial**

Años después, conquistada la gran Tenochtitlán, los españoles trataron de erradicar la imagen de los dioses aztecas, deidades aún adoradas por los indios, entre los cuales figuraba el dios de los juegos “Macuilxóchitl, Cinco Flor”, con el fin de imponer la religión católica, lo que originó que prácticamente todos los juegos autóctonos de la región desaparecieran.

En la etapa colonial, la afición por el juego se daba en toda clase de personas, sea cual fuere su clase social. Cualquier acto político, festividad, natalicio o cumpleaños de la familia real u otros eventos, eran aprovechados para organizar estas diversiones, a las que asistían todos, desde el virrey y su esposa, hasta los limosneros. El hecho de que la inclinación por el juego fuera general en todo el virreinato, tenía como consecuencia la multiplicación de dichas festividades.

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.

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; así como también un gran espectáculo. Esta afición estaba tan extendida que no bastaban los palenques públicos,

por lo que con frecuencia se jugaba en casas pequeñas, propiedad de particulares dedicados al comercio, o bien, en “coymes“, que eran casas en donde se alquilaba la baraja al organizador del juego de naipes, así como también prestaban dinero a los jugadores. A estas casas acudía mucha gente para jugar y se arriesgaban cantidades mayores a las permitidas en las plazas públicas.

En esta época, la regulación jurídica del juego se fundó en aquellas costumbres indígenas que no se contrapusieran a la religión católica o a los intereses de España. Desde el principio de la Conquista, hubo prohibiciones debido a la inclinación por el juego sentida por los habitantes del territorio mexicano, por lo que desde 1525, se estableció que cualquier persona que jugase a los dados, naipes u otro juego prohibido, estaba sujeto a distintas penas.

Fue a través del llamado “derecho indiano”, por medio del cual se regularon todas las actividades realizadas en la Nueva España. El derecho indiano se encontraba dividido para su estudio en peninsular y criollo; el primero constituido por disposiciones dictadas desde España para las Indias; y el segundo, por disposiciones que dictaron directamente las autoridades locales de las Indias. Dentro del mismo se encuentra la “Recopilación de las leyes de Indias de 1681” y la “Recopilación Sumaria de todos los autos acordados por la Real Audiencia y la Sala del Crimen de la Nueva España de 1787-1888”, leyes en las que se regula en materia de juegos.

#### •La Recopilación de las Leyes de Indias de 1681

En su libro VII, Título II, trató el tema “De los juegos y los

jugadores”. En dicho apartado se establecieron las siguientes disposiciones:

a) Facultó a las Audiencias y Justicias de las Indias para castigar severamente no sólo a los jugadores de dados, naipes, etc., sino también a quienes los tuvieran en su poder.

b) Se prohibió apostar sumas fuertes de dinero (superiores a 10 pesos de oro por día) y se impusieron sanciones de multa de hasta cuatro veces lo apostado en exceso e incluso el castigo sobre la persona del infractor.

c) Prohibió jugar en lugares públicos y sancionó fuertemente a los funcionarios públicos que participaran en dichos juegos, y dado que los lugares habituales de juego solían ser propiedad o encontrarse bajo la protección de los gobernadores, corregidores, alcaldes y otros funcionarios, se ordenó que éstos fueran castigados con particular ejemplo y severidad, para lo cual comisionó como supervisores a los virreyes, presidentes, audiencias, gobernadores y jueces, quienes estaban autorizados para castigar los delitos conforme su gravedad.

d) Se sancionó a aquellos oficiales y marineros que jugaran en los navíos ubicados en las costas de las Indias, para evitar de esta forma todo tipo de accidentes en los buques propiedad de la Corona española.<sup>18</sup>

No obstante de ello, la pasión por el juego siguió su curso en la Nueva España, proliferaron los garitos y las timbas, así como los escándalos, problemas y riñas entre los jugadores. Lo anterior obligó al

---

<sup>18</sup> CFR. ZURITA, Alonso. Recopilación de Leyes y Ordenanzas Reales de los Reinos de las Indias. 2ª ed., Ed Porrúa., México, 1985, p. 315.

virrey Pedro Cabrián a emitir el Bando del 26 de octubre de 1743, que prohibió toda clase de rifas y apuestas en la Nueva España, bajo pena de destierro para el infractor por cuatros años si fuere persona decente y la misma pena más doscientos azotes si fuere plebeya.<sup>19</sup>

### **•Recopilación Sumaria de todos los autos acordados por la Real Audiencia y la Sala del Crimen de la Nueva España de 1787-1888**

En esta recopilación se encuentran disposiciones relativas a la materia de juegos, apuestas y rifas, tales como:

a) La Ordenanza del Gobierno de la Nueva España de fecha 13 de julio de 1613, sobre las licencias expedidas para la realización de los juegos de trucos, barras, bolillo y bolos, a través de la cual se prohíbe la expedición de nuevas licencias y el uso de las concedidas con anterioridad, con excepción de los días de fiesta en que se permitió su utilización. Castigó con multa de 50 pesos al dueño de la casa de juego y con confiscación de las armas y dinero jugado a los asistentes.

b) El Bando del 26 de octubre de 1743 relativo a las rifas dictado por el Gobierno Superior Novohispano y que después sería reproducido en esencia por el Bando del 20 de septiembre de 1757, prohibió toda clase de rifas sin importar su cuantía, su carácter (público o privado) o su fin; e impuso penas severas para el caso de incumplimiento de hasta cuatro años de presidio ultramarino si el infractor fuera persona decente, y la misma pena más 200 azotes si fuere plebeyo.

---

<sup>19</sup> CFR. DOMINGO, Alberto. Una historia de azar y aventura: el viejo gusto de tentar a la suerte. La Jornada, Suplemento: Cuatro tostones y una peseta de la suerte., México, 15 de septiembre de 1996, p. 4.

c) La Real Cédula del 28 de octubre de 1746 relativa al juego de gallos permitió su práctica, pues a su juicio no constituía un juego de azar, siempre que se encontrara perfectamente vigilado en cuanto al monto de las apuestas, pues no permitió las apuestas excesivas capaces de destruir a las familias, sino sólo aquellas suficientes para interesar a los concurrentes.

d) La Real Cédula sobre juegos prohibidos del 13 de febrero de 1768 y el Bando 14 de julio de 1784 emitidos por el Supremo Gobierno Novohispano, prohibieron los albures, los dados y todos aquellos juegos de suerte. Dicha ley señaló a los infractores la imposibilidad de alegar determinado fuero (principalmente militar) para evitar la aplicación de penas correspondientes.

e) La Real Cédula relativa a la renta de naipes, de la cual se desconoce su fecha exacta de emisión, consideró detestable el vicio de los juegos de suerte de los cuales se valían los tahúres para hacerse ricos a costa de la ruina de los jugadores; dispuso que la administración de las ganancias producto del juego de naipes estuviera a cargo del rey y que las barajas con las que se jugara en la Nueva España fueran fabricadas en España.

Cabe mencionar el importante papel que tiene la lotería en la historia de los juegos y sorteos de nuestro país.

La lotería 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. El 7 de agosto de 1770, fue dada a conocer la noticia de que en la Nueva España habría una lotería, la primera

de Latinoamérica, bajo el nombre de Real Lotería General de la Nueva España, cuyo plan y reglas fueron publicados en un Bando Real, el 19 de septiembre del mismo año.

El primer sorteo de la Real Lotería General de la Nueva España se realizó el 14 de mayo de 1771, y diez años después el virrey Don Martín de Mayorga otorgó la primera aportación para la Beneficencia Pública, canalizándola al hospicio de pobres.

Podemos ver la inteligencia de las autoridades al instituir este juego, pues la finalidad del mismo 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. 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.<sup>20</sup>

Por su éxito se hicieron paralelamente muchas otras loterías y rifas en conventos, parroquias y colegios, con el fin de allegarse recursos. Se fundó entonces la Lotería Auxiliar para Obras Públicas, cuyas ganancias fueron destinadas a terminar la construcción de edificios y varias vías de comunicación de la ciudad.

---

<sup>20</sup> CFR. LÓPEZ GODÍNEZ, María Elena. Juegos, fiestas y prohibiciones en el siglo XVIII. Instituto Veracruzano de Cultura., México, 1991, p. 52.

### 1.3.3 Época independiente

Este período histórico se inició con motivo de la declaración de independencia en 1810. Se caracterizó por profundas transformaciones y cambios en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que habían implantado los españoles durante la etapa colonial, las cuales habían estado vigentes en el territorio mexicano hasta ese momento. Lo anterior, ocasionó una condición de amplio desequilibrio en la nación mexicana.

Dada la crisis que el país padecía a consecuencia de la lucha armada, las autoridades dejaron de lado todo lo que para ellos no fuera de gran trascendencia para el país, entre lo cual se encontraba la actividad lúdica. Por esto, no hubo oportunidad de dictar una nueva legislación en materia de juegos, por lo que por un buen tiempo se siguió con la aplicación de las antiguas disposiciones.

De esta manera, al no existir una legislación en el México independiente para regular esta actividad, se podía practicar cualquier tipo de juegos, tanto los permitidos como los prohibidos, tal era el caso de los juegos con apuestas. Dichas prácticas podían realizarse incluso en lugares públicos, las cuales en ocasiones eran interrumpidas por algún pleito o riña, pero al momento de iniciarse algún desorden, los gendarmes sólo enviaban a todos a sus casas, mas no había ninguna otra sanción.

En esta etapa, los juegos traídos por los españoles se introducían cada vez más en las costumbres del pueblo mexicano, como lo son: los naipes, dados, rayuela, y una gran variedad de juegos que, por intervenir

el azar fuertemente en ellos, posibilitan a sus practicantes el cruzamiento de apuestas.

Con el inicio de la reestructuración del país, se comenzaron a expedir las primeras leyes del México independiente, entre las que figuraba también una regulación sobre la materia de juegos y sorteos. Es preciso comentar que en esta época, dicha materia era de exclusiva competencia de la autoridad federal. Durante la primera mitad del siglo XX, a la cual se remontan los antecedentes más relevantes sobre el tema, se reguló por medio de acuerdos, decretos y reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, conforme a la facultad que le otorgaba en su momento la Constitución Federal. 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. Así, tenemos como antecedentes de la normatividad respectiva, lo siguiente:

**• Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California del 13 de diciembre de 1870**

Este ordenamiento distinguió al juego en dos tipos: los permitidos y los prohibidos. Concedió, únicamente en los juegos permitidos, acción para reclamar el pago de lo ganado hasta monto determinado. En cuanto a los juegos prohibidos, dicha ley obligó al ganador a devolver al perdedor el 50% de lo pagado voluntariamente, pues el resto se adjudicaba a la Beneficencia Pública.

En la exposición de motivos del comentado ordenamiento, el legislador señala lo siguiente:

“Si la Comisión hubiera considerado esta materia por las solas reglas de la moral y la conveniencia pública, la habría omitido o sujetado por lo menos a severas prohibiciones; pero considerando que el juego existe de un modo inevitable, y que en muchos casos se disfraza con el pretexto de diversión honesta, se propuso reglamentarlo combinando en cuanto fuese posible, el uso de una libertad bien entendida con los principios de la equidad”.<sup>21</sup>

**• Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1872**

Fue expedido por el Presidente Benito Juárez. Reguló en materia de juegos, tanto permitidos como prohibidos. Dichas disposiciones señalaron lo siguiente:

- a) Estableció que las loterías y las rifas serían válidas siempre que contaran con una licencia otorgada por el Ministerio de Gobernación.
- b) Ordenó la inutilización de los billetes de lotería, cuyo sorteo no hubiese sido autorizado y permitió las rifas privadas.
- c) Contempló por primera vez a las rifas organizadas en el extranjero, con venta de billetes en el país.
- d) Castigó con arresto y multa a los dueños de casas de juegos de azar; a los que las establecieran en plazas públicas; a los agentes o dependientes

---

<sup>21</sup> SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. 13ª Ed., Ed. Porrúa., México, 1994, p.431.

de dichas casas y a los jugadores o espectadores de tales juegos, además de ordenar el decomiso de las cantidades y objetos que constituyeran el fondo del juego.

e) Consideró como agravantes el hecho de que la casa de juego fuera establecida por funcionarios, empleados públicos que manejaran fondos del erario o por policías, así como también, el hecho de que el jugador o espectador de tales juegos fuera un servidor público.

f) Sancionó a quienes dieran en arrendamiento o subarrendamiento una casa o parte de ella, a sabiendas de que sería utilizada para la práctica de juegos prohibidos.

g) Determinó que el reo declarado “tahúr de profesión” gozaría de sus derechos políticos (a votar y ser votado), sin perjuicio de las penas impuestas por sus faltas. Se definió como tahúr de profesión a todo aquel sujeto que hubiere sido condenado tres veces en un año por alguno de los delitos anteriormente mencionados.<sup>22</sup>

#### • **Reglamento de Juegos para el Distrito Federal del 5 de julio de 1905**

Este reglamento abrogó las anteriores reglamentaciones y constituye un complemento al Código Penal de 1872. Permitió la práctica libre de juegos permitidos, sin más requisito que el de dar aviso al gobierno del Distrito Federal, siempre que en dichos juegos no se hicieran apuestas y su realización no fuese en plazas públicas, calles o burdeles, excepto en los días de fiesta. Declaró expresamente como juegos

---

<sup>22</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, editado por Ramón I. Alcaraz., México, 1872, p. 196-198.

permitidos a: el ajedrez, el billar, el boliche, bolos, carreras de caballos, damas, dominó, pelota en todas sus modalidades y tiro al blanco. Prohibió todos los demás juegos que no hubieran sido mencionados, esto es, los de mero azar y todos aquellos juegos permitidos que sufrieran modificaciones en su mecanismo para convertirlos en juegos de azar. Dicho reglamento castigó las infracciones con sanciones que van desde simples multas hasta la clausura del establecimiento en donde se realizaran tales actividades.

Permitió, previa licencia del gobierno del Distrito Federal, la práctica de juegos permitidos y de otros, tales como brisca, conquián, ecarté, malilla, panguingui, paco, póker común, tute y tresillo en los clubes, casinos o sociedades de recreo privados que no tuvieran el juego como objeto principal y no hubieran sido fundados o administrados por jugadores de profesión. Prohibió además, que los juegos estuvieran a la vista del público.<sup>23</sup>

#### • **Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales de 1929**

Fue expedido por el Presidente Emilio Portes Gil. Dicha ley reguló de manera muy parecida al Código Penal de 1872. Por lo anterior, no tuvo aportaciones trascendentales en materia de juegos, sino sólo algunas novedades como son:

- Ordenó que las rifas y loterías contaran siempre con licencia expedida por autoridad administrativa o por la Secretaría de Hacienda, según fuera

---

<sup>23</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Juegos para el Distrito Federal. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1905, T. LXXIX, número 1, p.55-57.

el valor de lo rifado.

- Determinó los juegos que habrían de considerarse como prohibidos, dentro de los cuales señaló a los albures, la ruleta y en general, todos aquellos en los que se cruzaran apuestas y la ganancia o pérdida dependiera de la suerte o del azar.
- Incrementó las penas para los siguientes infractores: el que tuviera una casa de juego en general; el que tuviera una casa de juego prohibido; a los que trabajaran como administradores, encargados, dependientes o agentes de una casa de juego prohibido y a los jugadores y espectadores, siempre que fueran aprehendidos en la casa de juego.
- Determinó que todo aquello que constituyera el fondo del juego fuera decomisado, pero a diferencia del Código Penal de 1872, señaló que la autoridad a la cual se le entregarían dichos bienes sería el Consejo Supremo de Defensa y Prevención.
- A diferencia del Código Penal de 1872, definió al “tahúr de profesión”, como el condenado tres veces en un lapso de cinco años por delitos en materia de juegos; además privó al tahúr de profesión de sus derechos políticos, es decir, a votar y ser votado.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales. Ediciones Nacionales., México, 1930, p. 182-185.

**• 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)**

Por medio de este acuerdo el Presidente Pascual Ortiz Rubio dictó ciertas disposiciones que debían ser observadas en la explotación de juegos permitidos. Se consideró urgente la necesidad de uniformar el criterio de las autoridades administrativas del Ejecutivo Federal, en lo referente a los permisos o concesiones que se daban a los centros recreativos, clubes y demás corporaciones o personas para explotar los juegos permitidos en el Distrito Federal y Territorios Federales.

Dicho acuerdo otorga, de manera exclusiva, a la Secretaría de Gobernación la facultad de negar o permitir la expedición de las licencias respectivas, además de que obliga a dicha dependencia a informar este último hecho a la Secretaría de Hacienda. Este acuerdo no define los juegos permitidos, pues su texto sólo se refería, de manera expresa, a rifas y sorteos.<sup>25</sup>

**• 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, emitido también por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, suprimió la potestad conferida a la Secretaría de Gobernación y distribuyó en cada dependencia del Ejecutivo Federal, las facultades que a

---

<sup>25</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Acuerdo del 29 de noviembre de 1930 por el cual se fijan las disposiciones que deberán observarse en la Explotación de Juegos Permitidos por la Ley. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1930, Sección Primera, T. LXIII, número 35, p. 1-2.

cada una de ella correspondían en materia de juegos permitidos. Dicho acuerdo hacía referencia al funcionamiento de clubes, centros recreativos y cualquier clase de establecimientos en los que se explotaran juegos permitidos por la ley, sin llegar a establecer una definición precisa de ellos.

**• 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. Dicho reglamento prohibió total y definitivamente la práctica de juegos de azar en nuestro país, a los cuales se les considera como un verdadero vicio. Menciona como juegos permitidos al ajedrez, damas y otros semejantes; al dominó, boliche, bolos y pelota en todas sus formas; los dados, el póker y sus variaciones, como lo son: el conquián, tute, brisca, ecarté, malilla, panguiandi, paco, tresillo y bridge. Restituye a la Secretaría de Gobernación la facultad para autorizar el establecimiento de casas y lugares especiales en donde se llevara a cabo la práctica de juegos permitidos.

Prohibió establecer centros de juego en lugares cercanos a escuelas o centros de trabajo; además de impedir la admisión de menores de edad a aquellas casas de juego en donde se practicaran juegos de cartas, dados y billar, lo cual resulta criticable, pues sí permitió el ingreso de dichos menores a aquellos lugares en donde se realizaban carreras de caballos, de perros o peleas de gallos.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de junio de 1936., Sección Primera., T. XCVI, número 31, p. 1.

• **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)**

Este decreto, en atención al programa de moralización del gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, prohibió todos los juegos de cartas y dados por considerarlos un vicio que consume las energías humanas sin provecho; ya que no obstante la prohibición de la ruleta, el bacará, los albuces y en general todo juego de azar, resultó insuficiente pues este tipo de juegos aún tenían gran popularidad en el país. Dichos juegos, por su naturaleza de carácter colectiva, llamaban la atención de grandes contingentes de personas viciosas y, por lo tanto, constituían una mayor y más fácil explotación, lo cual ocasionó numerosas víctimas. Este reglamento permitió solamente los juegos de ajedrez, damas y otros semejantes.

Rectificó lo dispuesto en el Reglamento de Juegos para el Distrito y Territorios Federales de 1936, al prohibir la admisión de menores de edad a las carreras de caballos y peleas de gallos.<sup>27</sup>

• **Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas. (Diario Oficial de la Federación del 9 de septiembre de 1942)**

Esta ley fue emitida por el Presidente Manuel Ávila Camacho como

---

<sup>27</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto del 22 de junio de 1936 que modifica el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales del 8 de junio de 1936. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de junio de 1936., Sección Primera., T. XCVI, número 37, p. 4.

resultado del panorama histórico de aquella época en que México hacía frente a un estado de guerra. Tal situación orilló al Congreso de la Unión a autorizar al titular del Ejecutivo Federal, mediante un decreto de fecha 1 de junio de 1941, la suspensión de garantías constitucionales en todo el territorio nacional por el tiempo que durara el conflicto. Se suspendieron aquellas garantías que pudieran constituir un obstáculo para hacer frente al estado de guerra.

Por lo anterior, en dicha ley se suprimió todo juego de azar y apuestas relacionadas con ellos, aún los de habilidad, pues rebajaba la calidad moral y el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, el gobierno consideró que era necesario autorizar ciertos casos de excepción, tales como la Lotería Nacional que desde entonces destinaba sus fondos al auxilio social; los espectáculos deportivos, así como las rifas y sorteos organizados por bancos, casas comerciales y otras instituciones de honorabilidad reconocida, siempre que quedaran vigilados por la Secretaría de Gobernación.

Sancionó con penas más severas tanto a los infractores directos de dichas disposiciones, como a los que los auxiliaran, protegieran o encubrieran; además precisó la definición de los juegos permitidos.<sup>28</sup>

**• Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943, que abrogó la del 9 de septiembre de 1942.**

Fue expedida por el Presidente Manuel Ávila Camacho. Permitió la

---

<sup>28</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas. Secretaría de Gobernación., publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1942., T. CXXXIV, número 10, p. 1-3.

práctica del juego de dados, las apuestas y la entrega de premios en juegos permitidos, es decir, los de destreza y los deportivos; así como el establecimiento de centros especiales para la práctica de dichos juegos, para lo cual se exigía un permiso de la Secretaría de Gobernación y no sólo del gobierno local, pues se facultó a la misma para vigilar dicha actividad a través de supervisores especiales o de las autoridades municipales si así lo estimare conveniente.<sup>29</sup>

**• Decreto de fecha 28 de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943**

Este decreto expedido por el Presidente Manuel Ávila Camacho estableció que el producto de las apuestas realizadas en los juegos permitidos, ya sea de destreza o deportivos, debía ser destinado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a fin de que se incrementaran sus recursos económicos y obras de asistencia social.

Declaró como juego permitido al “jai-alai”, incluso con apuestas, en cuyo caso, la autorización se supeditaría a la autorización de la Secretaría de Gobernación.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas que abrogó la del 9 de septiembre de 1942. Secretaría de Gobernación., publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de marzo de 1943., T. CXXXVII, número 6, p. 1-3.

<sup>30</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto del 28 de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de julio de 1945., T. CLI, número 6, p. 1-3.

- **Decreto del 17 de agosto de 1945, que adiciona el artículo 13 del decreto del 28 de junio de 1945, que a su vez modificó y adicionó la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943**

Este decreto, obra también del Presidente Manuel Ávila Camacho, adicionó el artículo 13 del decreto del 28 de junio de 1945, en el sentido de que el impuesto del 50% pagado por las empresas explotadoras del frontón con apuestas, sería el único impuesto federal que dichas empresas estarían obligadas a pagar al fisco federal.<sup>31</sup>

- **Reglamento del 27 de julio de 1945 del decreto del 28 de junio de 1945 que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943**

Fue expedido por el Presidente Manuel Ávila Camacho. Su objeto fue especificar algunas disposiciones del decreto de fecha 28 de junio de 1945, relativas al desarrollo y reglas del juego de jai-alai, así como la mecánica de las apuestas.

Como se mencionó, dicho reglamento reguló ampliamente los tipos de apuesta. Existen tres tipos: mutua, mediante corredores y mediante quinielas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto del 17 de agosto de 1945 que adiciona el artículo 13 del Decreto del 28 de junio de 1945, que a su vez modificó y adicionó la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de septiembre de 1945., T. CLII, número 12, p.1-2.

<sup>32</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento del Decreto del 28 de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de septiembre de 1945., T. CLII, número 12, p. 2-7

**• Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales del 18 de julio de 1947**

Fue expedido por el Presidente Miguel Alemán. Este reglamento abrogó todas aquellas disposiciones dictadas con anterioridad sobre la materia, además prohibió los juegos de azar y limitó los juegos de destreza o deportivos. Dichas limitaciones son:

a) Únicamente autorizó el ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos y billar; pelota en todas sus formas, tiro al blanco, carreras de personas, vehículos y animales; luchas, boxeo y en general toda clase de deportes. De igual manera permitió las rifas y sorteos de objetos y de dinero, así como la Lotería Nacional.

b) Facultó exclusivamente a la Secretaría de Gobernación para autorizar, reglamentar, controlar y vigilar los juegos permitidos con apuestas, rifas y sorteos. Se hace notar que la Lotería Nacional tendría una reglamentación especial.

c) Prohibió el establecimiento de casas, o lugares de juegos permitidos con apuestas sin autorización; así como las rifas o sorteos sin permiso de la Secretaría de Gobernación, bajo pena de clausura o suspensión, sin perjuicio de otras sanciones.

d) Facultó a la Secretaría de Gobernación para determinar la participación del gobierno federal en las ganancias de los juegos permitidos, mismas que se destinarían a fines de asistencia y prevención social, en beneficio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia o de la misma Secretaría de Gobernación.

e) Castigó las infracciones a este reglamento o a las disposiciones dictadas por la Secretaría de Gobernación con sanciones que van desde una multa o arresto, hasta la revocación de permisos y clausura de establecimientos. Para el caso de infracciones cometidas por cualquier persona con funciones en el juego, rifa o sorteo, se sancionó con la suspensión hasta por un año, e incluso, la inhabilitación definitiva para desempeñar su actividad. Dispuso que los actos que constituyeran delito, fueran turnados al Ministerio Público.<sup>33</sup>

#### • **Ley Federal de Juegos y Sorteos del 30 de diciembre de 1947**

El 31 de diciembre de 1947 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Juegos y Sorteos, expedida por el Presidente Miguel Alemán. Dicha ley, abrogó todas las leyes, reglamentos y disposiciones dictadas con anterioridad sobre el tema de los juegos. Desde el año 1947 hasta la actualidad, la mencionada legislación es la que se encuentra vigente en la materia.

Este ordenamiento es muy similar al Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales del 18 de julio de 1947 en lo que respecta a la prohibición de toda clase de juegos de azar y de las apuestas con ellos relacionadas. Por lo anterior señalado, dicha ley es de gran importancia para el presente trabajo, pues representa una normatividad básica para la regulación jurídica del juego en el país y, por lo tanto, resulta adecuado analizarlo en el capítulo siguiente donde se hablará de nuestro derecho vigente sobre la materia.

---

<sup>33</sup> CFR. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1947., T. CLXIII, número 38, p. 1-2.

### 1.3.4 Época Actual

Como se mencionó en el apartado anterior, en los últimos decenios no se han creado nuevas leyes, decretos o disposiciones jurídicas en materia de juegos. La última de ellas fue la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947, la cual será estudiada posteriormente.

Los antecedentes más importantes que existen respecto al tema de juegos en los últimos años han sido los datos que se tienen respecto a la permanencia, desarrollo y fortalecimiento de instituciones públicas que se dedican a tales actividades, tal es el caso de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la cual no sólo ha generado millonarios ingresos para el Estado, sino que las ha multiplicado a través de la aplicación de varios programas, dentro de los cuales se encuentra la constitución de su propio fideicomiso público llamado: “Transforma México”, con el cual ha canalizado más de 210 millones de pesos tan sólo en el último año a 87 instituciones de beneficencia, tanto públicas como privadas.

En los últimos cincuenta años se ha dado inicio a la creación de nuevos centros de juego, tal es el caso del Hipódromo de las Américas, los galgódromos, los palenques y las peleas de gallos que se realizan en las ferias nacionales. En todos estos juegos están permitidas las apuestas. Dichos centros comienzan a tomar gran popularidad en todo el país, ya que implican tanto un juego como un magnífico espectáculo.

Cabe señalar la reciente creación en el país de lugares en donde se pueden realizar juegos de apuesta numérica, similares al juego popular de lotería; así como también lugares donde se cruzan apuestas sobre los

resultados deportivos como los de fútbol soccer, fútbol americano, básquetbol, béisbol, hockey, tenis, box, carreras de autos, entre otros juegos. Estos centros se denominan Yak y Sports Book, respectivamente.

Por lo anterior, se sostiene que es necesario un estudio profundo sobre los centros de juego anteriormente mencionados, pues no tienen una regulación bien definida y, por lo tanto, se requiere la actualización de la ley en dicha materia.

## **CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE JUEGOS Y SORTEOS EN MÉXICO**

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 antijurídica. De ahí que el azar haya estado legalmente limitado. Las leyes mexicanas han distinguido con precisión cuáles son juegos lícitos y cuáles no lo son. Tal distinción se analizará en apartados posteriores.

En relación con el marco jurídico actual en materia de juegos y sorteos, 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.

Es necesario precisar que tal materia de juegos y sorteos es de exclusiva competencia de la autoridad legislativa federal, mas no siempre fue así, pues durante la primera mitad del siglo pasado, 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 Congreso de la Unión legislar sobre los juegos y sorteos.

## **2.1 Legislación actual sobre los juegos y sorteos**

Con el objeto de estudiar la viabilidad del establecimiento de casinos en nuestro país, se analizará en los siguientes apartados el régimen jurídico al que se encuentran sujetos los juegos, sorteos y apuestas.

Por lo anterior, es necesario hacer referencia a la Constitución Federal, al Código Civil Federal y a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

### **2.1.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 73, fracción X, la facultad que tiene el Congreso de la Unión para elaborar las leyes relativas a juegos, apuestas y sorteos. Dicha disposición, a la letra dice:

“Art.73: El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123”<sup>34</sup>

Como se observa claramente, nuestra ley máxima establece un control y una vigilancia gubernamental constante sobre la actividad lúdica, lo cual a su vez, se ve confirmado con la prohibición absoluta para establecer casas de juegos de azar cerca de los centros de trabajo, circunstancia prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XII, último párrafo del mencionado ordenamiento.

---

<sup>34</sup> ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Sista, México, 2004, p. 30

Existen otras disposiciones constitucionales que podrían resultar afectadas con el establecimiento de casinos en nuestro país, como son las que consagran el respeto, protección y promoción de la cultura, usos y costumbres de la nación (Art. 3); el desarrollo integral de la familia, el derecho a una vivienda digna, el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental (Art. 4); la libertad para ocuparse en cualquier actividad mientras ésta sea lícita y la libre disposición del producto del trabajo (Art. 5); la libertad de asociación con un objeto lícito (Art. 9); el derecho a un trabajo digno y socialmente útil, la obligación de no permitir la compensación o descuento del salario (Art. 123), por mencionar algunos.

Lo anterior, da la idea de que la prioridad del Estado siempre ha sido el que sus habitantes gocen de un ámbito social armónico, en donde puedan desarrollarse de manera integral y pacífica, para lo cual crea leyes en donde se plasman los derechos más importantes de los hombres.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es considerada una legislación rígida en cuanto a la modificación de su texto, pero con la política económica que ha vivido el país en los últimos años, nuestra Carta Magna ha sufrido un sin fin de reformas, principalmente en materia económica. Todo con el propósito de que los inversionistas extranjeros y nacionales inviertan sus capitales en el país, con lo que se permitiría el mejoramiento de las finanzas internas del gobierno y el desarrollo para todos los mexicanos. Por esto, es necesario que se permita a los inversionistas tener un acceso más fácil, a campos que eran considerados inviolables o irrenunciables para los mexicanos, tal es el

caso del establecimiento de casinos en el territorio nacional.

Es por lo anterior, que existe una propuesta para que en un futuro se reforme nuestra Carta Magna, en el sentido de autorizar la instalación y funcionamiento de casas de juegos en México, pues como se mencionó anteriormente, se necesita de la inversión extranjera y nacional que la instalación de dichos centros pudiesen traer al país.

### **2.1.2 En el Código Civil Federal**

El Código Civil Federal es el ordenamiento legal que contempla en su libro cuarto, título decimosegundo, los denominados contratos aleatorios, dentro de los cuales se encuentran el juego y la apuesta, previstos en el capítulo I del mencionado título, que comprende los artículos 2764, 2765, 2766, 2767, 2768, 2769, 2770, 2771, 2772 y 2773.

Para conocer de una manera adecuada la regulación que hace el Código Civil Federal del juego y la apuesta, es necesario determinar en primer instancia lo que es un contrato aleatorio, del cual son especies el contrato de juego y el contrato de apuesta, los cuales serán analizados en las páginas siguientes.

El contrato aleatorio, en términos generales, es el acuerdo de voluntades, cuyos efectos en cuanto a las pérdidas y a las ganancias para las partes, dependen de un acontecimiento incierto, tales son; el juego, la apuesta, la renta vitalicia, entre otros.

En cuanto a los contratos de juego y apuesta, aunque son dos contratos independientes, suelen ser estudiados de manera conjunta.

Incluso en el Código Civil Federal, se regula a ambos en el mismo capítulo, sujetándolos a idéntica normatividad. Como señala De Pina, los contratos de juego y apuesta son distintos, pero también es evidente que uno y otro producen los mismos efectos.<sup>35</sup>

El contrato de juego es un contrato aleatorio, en el cual el beneficio o la pérdida de las partes depende del resultado favorable o adverso de una actividad (juego) que se desarrolla entre ellas mismas, con fines de distracción o lucro, o más frecuentemente con ambos fines a la vez.<sup>36</sup>

El contrato de apuesta es el contrato aleatorio por virtud del cual las partes se obligan recíprocamente a dar una cosa o a prestar un servicio, si se realiza un hecho (situación futura), o bien, si se prueba un acontecimiento (situación pasada) ignorado por ambos; y para el caso de que se realice el hecho o pruebe el acontecimiento a favor de una de las partes, la otra queda obligada a dar o hacer la prestación pactada con anterioridad.

La diferencia fundamental entre el juego y la apuesta es que en los contratos de juego, las partes participan en el desarrollo de la actividad e influyen en forma determinante en el resultado final; mientras que en los contratos de apuesta, la realización del hecho futuro o la existencia del acontecimiento no dependen de la actuación de las partes.

La doctrina hace una misma clasificación para estos dos contratos, pues como se mencionó anteriormente, aunque sean independientes uno

---

<sup>35</sup> CFR. DE PINA VARA, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T. IV, 10ª ed., Ed. Porrúa., México, 1999, p. 223.

<sup>36</sup> CFR. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 14ª ed., Ed. Porrúa., México, 1986, p.254

del otro, surten los mismos efectos. La clasificación es la siguiente:<sup>37</sup>

- a) Son contratos aleatorios, porque en el momento de su realización no existe la certeza de quién será el que reciba los provechos o sufra los gravámenes.
- b) Son contratos principales, pues su existencia y validez no dependen de la existencia válida de otro contrato u obligación.
- c) Son contratos bilaterales, pues generan obligaciones para ambas partes.
- d) Son contratos consensuales, pues la ley no exige una forma determinada para la celebración válida de estos contratos.
- e) Son contratos onerosos, porque pueden producir provechos y gravámenes para una o para la otra parte.

Los elementos de existencia y validez de los contratos de juego y apuesta son:

#### Elementos de existencia

- a) Consentimiento: Es el acuerdo de voluntades que existe entre las partes, para que una dé a la otra, la prestación convenida entre ellas, para el caso de que no sea favorecida por el hecho futuro o por la existencia del acontecimiento y viceversa.
- b) Objeto: Lo constituye todo aquello que sea arriesgado por las partes

---

<sup>37</sup> CFR. ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. Contratos Civiles. 7ª ed., Ed. Porrúa., México, 1998, p.365.

en los contratos de juego y apuesta, ya sea dinero, bienes muebles e inmuebles o la prestación de un servicio. Dichos bienes o servicios deben ser lícitos y posibles.

#### Elementos de validez

- a) Capacidad: Para dar validez a estos contratos, se requiere que las partes tengan capacidad general para contratar, es decir, ser mayores de edad y estar en pleno uso de sus facultades. Las partes deben tener además, la capacidad para disponer de los bienes que arriesgan al realizar tales contratos.
  
- b) Licitud: la licitud en estos contratos se proyecta hacia dos aspectos. El primero de ellos consiste en que tanto el bien que se obliga a dar, como la conducta que se obliga a realizar al perdedor del juego o la apuesta, deben ser lícitas, si no es así, el contrato será nulo, con nulidad absoluta por tener un objeto ilícito. El segundo aspecto establece que el juego debe ser lícito, es decir, debe estar permitido por la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Si se trata de un juego o apuesta prohibidos, los contratos estarán afectados con nulidad absoluta. La mencionada ley, señala los juegos considerados como ilícitos, cuya realización está prohibida en todo el territorio nacional. Dichos juegos son los de azar y los juegos con apuestas.
  
- c) Forma: La ley no establece ninguna formalidad para dar validez a estos contratos, por tanto, las partes pueden escoger libremente la forma. Se considera lógico que cada juego se sujete a sus propias reglas.

d) Ausencia de vicios en la voluntad: El error, el dolo, la mala fe y la violencia, como vicios en la voluntad, no deben tener presencia en estos contratos, de lo contrario estarán afectados de nulidad relativa.<sup>38</sup>

Al haber determinado lo anterior, se analizará el Código Civil Federal en los artículos referentes al juego y a la apuesta, los cuales a continuación se comentan en sus aspectos más relevantes:

a) Se establece que la ley no concede acción para reclamar lo que se gana en juego prohibido; además en el Código Penal se señala cuáles son tales juegos (Art. 2764).

Como puede observarse, la deuda derivada de un juego o de una apuesta prohibidas, debe ser pagada voluntariamente por el perdedor, pues judicialmente no puede exigirse el pago, ya que la ley no concede acción o derecho para reclamarlo. Esto es lógico, pues si se concediere acción para reclamar una deuda de juego prohibido, se le reconocería de manera indirecta y se permitiría que produjera efectos. Así tenemos, que el deudor queda obligado a cumplir solamente por la palabra que empeño al suscribir el contrato.

Lo anterior se considera inadecuado, ya que es verdad que si se concediera acción para exigir lo ganado en juego prohibido, tal actividad sería reconocida de manera indirecta por la ley; pero también es verdad que no se puede tapar el sol con un dedo, pues se sabe que tal actividad se realiza de manera muy frecuente en nuestro país y por lo tanto, resulta

---

<sup>38</sup> TREVIÑO GARCÍA, Ricardo. Los contratos civiles y sus generalidades. 6ª ed., Ed. Mc Graw Hill., México, 2002, p. 798

injusto para la parte vencedora no tener derecho alguno para exigir el pago de lo ganado, aunque sea juego prohibido, puesto que ambas partes estuvieron de acuerdo en participar en tal actividad de acuerdo a las reglas de la misma, las cuales fueron establecidas y aceptadas de antemano por las partes.

Respecto al señalamiento que hace el Código Penal acerca de cuáles son los juegos prohibidos, cabe hacer notar que la redacción del artículo 2764 de la ley en comento, no se encuentra actualizada en este punto, pues desde el día 29 de diciembre de 1984, se tuvieron por derogados los artículos que regulaban tales juegos, lo cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de la fecha señalada. Lo anterior constituye un problema, pues los juegos prohibidos no están regulados por la materia penal, ya que en tal legislación no se contemplan dichos preceptos. Es necesario actualizar el artículo antes mencionado y adecuarlo a la realidad, ya que en todo caso, el envío debe ser a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual sí delimita tal carácter.

b) Se señala que el que paga voluntariamente una deuda procedente de juego prohibido, así como sus herederos, tienen derecho a reclamar la devolución del 50% de lo que se pagó. El otro cincuenta por ciento no quedará en poder del ganador, sino que se entregará a la Beneficencia Pública (Art. 2765). Lo anterior se considera injusto, pues en caso de que una persona participe en un juego prohibido por su libre voluntad y pierda, puede pagar sólo la mitad de la deuda al ganador de la partida, y es más injusto aún, que la otra mitad del pago pase a la Beneficencia Pública, es decir, el ganador no recibe nada de lo ganado.

Lo adecuado sería establecer que el que pierda, pague la totalidad

de la deuda a quién resulte vencedor, aunque fuese juego prohibido, pues ambas partes acordaron libremente jugar y respetar las reglas del juego. Sólo en caso de que el ganador no acepte el pago, el dinero debe pasar a la Beneficencia Pública.

c) Se dispone que lo establecido en los artículos 2764 y 2765 se aplicará también a las apuestas que deban tenerse como prohibidas, pues constituyen una figura jurídica muy semejante a los juegos, aunque como ya se mencionó antes, no son iguales (Art. 2766).

d) Se determina que el que pierda en un juego o apuesta que no estén prohibidos, queda obligado civilmente a pagarla, con tal de que la pérdida no exceda de la vigésima parte de su fortuna. El derecho para exigir la deuda de juego prescribe en treinta días (Art. 2767). De lo anterior se puede determinar que así como existen juegos prohibidos, también existen juegos permitidos, los cuales se encuentran contemplados en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y de los que se hablará posteriormente.

Se establece la obligación que tiene el perdedor a pagar la deuda de juego permitido; además, se trata de evitar que éste se vea afectado en su patrimonio al establecer que la suma apostada no debe exceder de la vigésima parte de su fortuna, es decir, hasta el 5% de su peculio y que por lo mismo, pueda hacer frente a su deuda sin problema.

El plazo de 30 días en el que el ganador debe exigir el pago de lo apostado, se considera tiempo justo para reclamar lo ganado.

e) Se establece que no existe posibilidad de compensar o novar las deudas derivadas de juegos o apuestas prohibidos con el fin de convertirlas

en obligaciones civilmente eficaces, lo cual es obvio, ya que si se permitiera la novación o compensación en deudas de este tipo, serían indirectamente reconocidas por la ley (Art. 2768); así como también, carecen de validez todos los documentos que traten de convalidar dichas deudas al poder probar tales situaciones por cualquier medio (Art. 2769).

f) Se señala que si una deuda derivada de juego prohibido se presenta en forma de título a la orden o al portador, dicha deuda debe pagarse al tenedor de buena fe; pero una vez pagada, el deudor o sus herederos tienen a su favor la acción prevista en el artículo 2765, la cual le otorga el beneficio de reclamar al ganador el 50% de lo pagado. La otra mitad no queda en poder del ganador, sino que se entregará a la Beneficencia Pública (Art. 2770). Lo anterior se considera injusto, pues refuerza la protección que se le da al perdedor.

g) Se establece que en caso de que las personas se sirvieren del medio de la suerte, no como apuesta o juego, sino para dividir cosas comunes o terminar cuestiones, producirá, en el primer caso, los efectos de una participación legítima, y en el segundo, los de una transacción (Art. 2771).

h) Se determina la existencia de rifas y loterías permitidas; las segundas serán reguladas por leyes especiales y serán llevadas a cabo por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; las rifas se regularán por reglamentos de policía (Art. 2772).

i) Se señala que los contratos realizados entre los compradores de billetes de lotería y las loterías autorizadas en país extranjero sólo serán válidos en el Distrito Federal, si así lo permite la autoridad correspondiente (Art. 2773).

Por lo anterior, se estima que la regulación que hace el Código Civil Federal de los contratos de juego y apuesta necesita actualizarse, pues en algunos puntos no se ajusta a la realidad del país; y en otros se considera injusta, ya que la ley otorga mayor protección a una de las partes respecto de la otra, es decir, a la persona que no fue favorecida con la victoria, se le protege más respecto de la otra que sí la obtuvo. Lo anterior es inadecuado, pues a nadie se le obliga a participar en un juego, sea prohibido o no. La voluntad de las partes debe prevalecer en todo momento y por tanto, deben cumplir cabalmente a lo que se obligaron de antemano de acuerdo al juego de que se trate.

### **2.1.3 Ley Federal de Juegos y Sorteos**

Fue expedida por el Congreso de la Unión durante el sexenio del Lic. Miguel Alemán Valdés. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.

Cabe hacer notar que la iniciativa de la mencionada ley fue aprobada sin discusión por el Congreso, pues los legisladores de esa época la consideraron urgente, por lo cual se aprobó sin debate.

Este ordenamiento mantiene la línea de carácter restrictivo que predominó en las leyes, acuerdos y decretos de años anteriores en materia de juegos de azar y juegos con apuestas. Hasta la fecha, la presente ley no ha sido objeto de reformas. Se compone de 17 artículos y 5 artículos transitorios, de los cuales se presenta a continuación sus aspectos más relevantes:

a) Prohíbe de manera categórica la práctica de juegos de azar y juegos con apuestas, de cualquier clase, en todo el territorio nacional (Art. 1). Es necesario en este punto definir lo que son los juegos de azar con apuesta. Por juegos de azar con apuesta debe entenderse aquellos en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores, al depender de un evento fortuito y no así de la habilidad o destreza de los jugadores. Las partes entre sí pactan en forma previa la entrega de una cantidad de dinero o de otra cosa.

b) Se señala expresamente qué juegos se consideran como permitidos. Los juegos permitidos se dividen en dos clases: la primera se refiere a los juegos de destreza física y mental, como son el ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos y billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de caballos, vehículos y de animales, en general, toda clase de deportes. La segunda engloba los juegos en donde el azar es el principal indicador para saber si una persona gana o pierde, tal es el caso de los sorteos (Art. 2).

En estos dos primeros aspectos se distingue el límite entre la licitud e ilicitud de los juegos, la cual establece que los juegos de destreza o habilidad son permitidos; mientras que los de azar, o de cualquier clase, con apuestas están prohibidos. Al respecto, es conveniente comentar los siguientes aspectos:

- Si uno de los objetivos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos fue el de prohibir los juegos de azar con fines de lucro y fomentar la recreación del individuo mediante los juegos de destreza, salta el hecho de que en dicha ley se permita el juego de dados y los sorteos, en los cuales es notorio que el azar predomina sobre la destreza; además permite a los

espectadores, que ninguna actividad de destreza física realizan, apostar en juegos permitidos como lo son las carreras de animales y de vehículos.

- Con la denominación “carreras de animales y vehículos”, el legislador quiso encuadrar las carreras en las que los animales actúan solos, tal es el caso de las carreras de galgos; así como también aquellas carreras en las que el hombre actúa como conductor o guía de vehículos o animales respectivamente. En este último caso, cabe señalar que el hombre no actúa solo, pues para competir y en su caso ganar, requiere de la habilidad, fuerza y destreza del animal, o bien, de la tecnología y potencia del vehículo. De tal forma es inadecuado hablar de tales actividades como juegos del ser humano, pues en todo caso, lo que se permite en ellas son las apuestas entre los espectadores de tales espectáculos.
- Se faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar los juegos en los que medien apuestas de cualquier clase, así como los sorteos, con excepción de los que realiza la Lotería Nacional, los cuales se regirán por la ley de dicha institución (Art. 3).

La Secretaría de Gobernación ejerce la vigilancia y control de los juegos con apuesta y sorteos a través de inspectores, organismos o comisiones que estime convenientes y que serán facultados con las atribuciones que señale el reglamento, o bien, que les confiere la misma Secretaría de Gobernación (Art. 7), la cual contará con el auxilio de las autoridades federales, locales y la fuerza pública para hacer cumplir las determinaciones que dicte de acuerdo con la ley en análisis (Art. 10).

Respecto a esto, cabe mencionar una cuestión: se trata de una contradicción que parte de la lectura del artículo 3 de la ley en comento, el cual contempla que la Secretaría de Gobernación vigila, controla y autoriza los juegos con apuestas de cualquier clase. Es aquí donde se da la contradicción pues mientras en el artículo tercero se permiten los juegos con apuesta de cualquier clase, el artículo primero de la misma ley los prohíbe.

d) Prohíbe establecer u operar casas de juegos con apuestas o sorteos en lugar abierto o cerrado sin permiso de la Secretaría de Gobernación, la cual fijará en cada caso, los requisitos y condiciones que deben cumplirse (Art. 4). Requisitos tales como el hecho de que parte de los fondos obtenidos por la práctica de dichas actividades corresponden al gobierno federal, los cuales serán destinados a la Beneficencia Pública (Art. 5), o bien, el hecho de que no se pueda establecer lugares en donde se practiquen juegos con apuestas o sorteos cerca de escuelas o centros de trabajo (Art. 9); en caso contrario, se faculta a la SEGOB para castigar la inobservancia a tales disposiciones con la clausura del local y sin perjuicio de otras sanciones que imponga la ley. (Art. 8)

Respecto al presente punto, se hace notar otra contradicción, la cual consiste en el hecho de que la Secretaría de Gobernación pueda fijar los requisitos que deben cumplir las casas de juegos con apuestas y pueda otorgar los permisos correspondientes a las mismas para su establecimiento, mientras el artículo primero prohíbe la práctica de juegos de azar y juegos con apuesta en México.

e) Se faculta a la Secretaría de Gobernación para señalar la participación que de los productos obtenidos por el permisionario corresponda al

gobierno federal, sin perjuicio de los impuestos fiscales. Se señala que tales productos deberán ser destinados al mejoramiento de los establecimientos de prevención y asistencia social dependientes de la SEGOB y de la Secretaría de Salud (Art.5).

De tal participación se exceptúan los sorteos realizados por autoridades; instituciones educativas y de beneficencia que destinen sus productos íntegramente a fines de interés general; los que se realizan con fines exclusivos de propaganda comercial, los que se lleven a cabo como sistema de ventas y en los que los participantes pagaban íntegramente el valor de sus aportaciones en mercancías, efectos u otros bienes (Art. 6).

f) Se faculta a la Secretaría de Gobernación para autorizar durante ferias regionales el cruce de apuestas en los casos que determine el reglamento de la ley en análisis (Art. 11).

Cabe mencionar que por la extensión de nuestro país, se celebran un número ilimitado de ferias, por lo que se entiende que la Secretaría de Gobernación otorga permisos para la realización de dichos festejos de manera constante; sin embargo también de manera constante, se practican este tipo de juegos sin el permiso correspondiente, es decir, no se cumple lo establecido por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, pues como se observó en los artículos antes comentados de dicha ley, son demasiados los impuestos a pagar por parte de quien obtenga el permiso de la SEGOB para la realización de juegos con apuesta y sorteos. Lo anterior fomenta la clandestinidad de dichas actividades y por lo tanto, el abuso de quienes lo organizan y el sometimiento a sus reglas por parte de quienes lo practican, lo cual trae como resultado graves consecuencias a la población y a su patrimonio.

g) Se señalan las sanciones penales y administrativas que la ley en análisis contempla en sus artículos 12, 13 y 14, los cuales se resumen a lo siguiente:

- Se harán acreedores a pena de prisión de 3 meses a 3 años y multa de 500 a 10,000 pesos, más la destitución de su empleo, en su caso a: los empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de lotería o sorteos que no cuenten con autorización legal; los dueños, organizadores, gerentes, administradores y todos aquellos que participen en una casa o local abierto o cerrado en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas sin autorización de la Secretaría de Gobernación; los que sin dicha autorización intervengan de cualquier forma en la venta o circulación de billetes de loterías o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero; así como los funcionarios o empleados públicos que autoricen juegos prohibidos, los protejan o asistan a ellos.
- Se harán acreedores a pena de prisión de un mes a dos años y multa de 100 a 5,000 pesos a: los que alquilen a sabiendas un local para la práctica de juegos prohibidos, juegos con apuestas o sorteos sin permiso de la Secretaría de Gobernación; así como los jugadores y espectadores que asistan a dichos locales.
- Para todos los casos anteriores, la ley establece la pena de decomiso de todos los objetos del juego y de todos los bienes o dinero que constituyan el interés del negocio; además, puede decretarse la disolución del negocio o de la sociedad en donde se hubieren cometido los ilícitos (Art. 14).

h) Se establecen excepciones en la aplicación de las sanciones anteriormente mencionadas. Dichas excepciones recaen sobre las rifas o sorteos sin permiso realizados únicamente entre amigos o parientes (Art. 12, fracción I) y los juegos, aún los de azar y con apuesta, realizados de manera ocasional en domicilio de particulares, con el único propósito de diversión y siempre que en ello participen sólo personas con relaciones de familia o trato social cercano a los dueños o moradores.

El término “amigos” comprende a las personas unidas por un lazo afectivo más o menos permanente y que se distinguen de los “conocidos” en que con éstos se tiene un trato esporádico y circunstancial.

Estas excepciones son adecuadas, ya que no puede limitarse el derecho al esparcimiento y a la recreación que tienen todos los individuos, así como también a la disposición de sus bienes, aunque en este punto, resulta necesario limitar el monto de la suma que puede jugarse, pues puede ocurrir que el juego se aparte de su versión original y tenga como fin el ánimo de lucro. Tal límite podría ser del 5% del capital del perdedor, porcentaje establecido para los juegos y apuestas permitidos.

i) Se dispone que los tribunales federales son los competentes para aplicar las penas establecidas en la ley (Art. 16).

j) Se establece que las infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, a los permisos otorgados, al reglamento o a las circulares de la Secretaría de Gobernación, serán sancionadas por ésta con multa de 100 a 10,000 pesos o arresto hasta por quince días al infractor, más la suspensión hasta por un año o inhabilitación definitiva si fuere persona con funciones en el

espectáculo, juegos o sorteos; incluso puede revocarse el permiso y clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes (Art. 17).

Al haber determinado lo anterior, se concluye que esta ley es inadecuada y anacrónica para la realidad social, económica y jurídica de nuestro país, puesto que sus preceptos son confusos y no cumplen su principal objetivo, es decir, no satisfacen las necesidades de la sociedad actual en materia de juegos y sorteos. Dicha legislación es también contradictoria, pues primero prohíbe y luego autoriza lo prohibido, lo cual provoca una serie de interpretaciones erróneas de la ley, las cuales se acomodan a los intereses de quien la interpreta, según sea el caso, incluso varios funcionarios han consentido casas de juegos con apuesta en el país, apoyados en estas disposiciones.

### **2.1.3.1 Juegos permitidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos**

En el artículo segundo de la legislación en análisis se establecen los juegos que son considerados permitidos en nuestro país. En la primera fracción de dicho precepto se contemplan los de destreza física y mental, como lo son: el ajedrez, damas, boliche, billar, el juego de pelota en todas sus formas, carreras de caballos, carreras de vehículos y en general todos los deportes. Dentro de esta clasificación se podrían indicar además el backgammon y el juego de naipes, siempre que tales actividades se realicen en domicilios particulares, entre familiares y amigos cercanos, con la prohibición de que se crucen apuestas, pues su único propósito es el de una diversión ocasional y que, de ninguna manera se practiquen habitualmente.

La segunda fracción del artículo en comento, señala a los sorteos como juegos permitidos. Son permitidos en la medida que son autorizados por la Secretaría de Gobernación. Los sorteos que se autorizan por dicha secretaría, son los realizados por instituciones que tienen fines educativos o asistenciales y todos aquellos que se llevan a cabo dentro de promociones comerciales como sistema de venta por empresas comerciales.

Esta disposición no se aplica a los sorteos realizados por la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, pues tales son regulados por la ley de dicha institución.

### **2.1.3.2 Juegos prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos**

Este ordenamiento contempla en su artículo primero, que en el territorio nacional se encuentran prohibidos todos los juegos de azar y los juegos con apuesta; en su artículo cuarto, señala que no pueden establecerse casas de juego con apuestas ni sorteos sin permiso de la Secretaría de Gobernación. En dicha ley se prohíbe también la venta o circulación de billetes de loterías que se lleven a cabo en el extranjero.

Por lo anterior se deduce que los juegos de azar que están prohibidos en México, son todos aquellos que no cuenten con el permiso de la autoridad correspondiente y especialmente los que se realizan en un casino o casa de juego, como lo son: la ruleta, el bacará, el black jack, las máquinas tragamonedas y en general todo tipo de juegos que se realicen con cartas o naipes.

Existen juegos, como la tradicional lotería de figuras, que al no

estar descritos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos como juegos permitidos, se consideran prohibidos, lo cual es inadecuado, pues tales actividades son inofensivas para la sociedad. Estos juegos son pasatiempos cuyo único fin es el de divertir a sus participantes y no el de lucrar con ellos.

## **2.2 Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos**

La presente iniciativa de ley fue presentada el 15 de abril de 2004 ante la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Tal iniciativa, de ser aprobada, abrogaría a la Ley Federal de Juegos y Sorteos del 31 de diciembre de 1947 que se encuentra en vigor, la cual como se mencionó anteriormente, se trata de un ordenamiento de carácter prohibitivo que no aborda en su conjunto los problemas derivados del juego, pues como es natural en una actividad tan dinámica y escasamente regulada, después de casi 60 años, la ley ha sido rebasada por la realidad. Es de esta manera como se hace indispensable un nuevo ordenamiento legal que regule la actividad del juego en todos sus aspectos, siempre de acuerdo con las necesidades y la evolución de la sociedad mexicana, así como con las experiencias internacionales en la materia, que permita eliminar sus efectos nocivos y otorgue beneficios a la sociedad.

Las actividades en materia de juegos con apuesta, sorteos y casinos deben ser autorizadas, reguladas, vigiladas y controladas para que se realicen con estricto apego al principio de legalidad, para así procurar en todo momento la protección al orden y bienestar general de los ciudadanos

y no se constituya una expresión de total ilegalidad que lesione el interés público.

Por lo anterior, se deben mencionar las características principales de la iniciativa en estudio. En principio la denominación de este ordenamiento es: Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, la cual consta de 8 títulos, 175 artículos y transitorios del artículo primero, segundo y tercero. Los títulos regulan los siguientes aspectos:

En su título primero se establecen las “Disposiciones Generales“, las cuales son:

- a) Se define la naturaleza, el ámbito territorial y el orden de gobierno encargado de la aplicación de la iniciativa. Dicho orden de gobierno es el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación y de su órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.
- b) Se mantiene la actual prevención respecto de los sorteos que realicen la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.
- c) Se establece una prevención respecto de las actividades materia de esta iniciativa, realizadas por los partidos políticos nacionales.
- d) Se actualiza el alcance de la ley vigente en materia de juegos con apuestas y sorteos.
- e) Se precisan los sujetos a los cuales comprende la aplicación de la

presente iniciativa, los cuales se sujetarán en todo momento a las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, así como las disposiciones que la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás autoridades competentes, emitan en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita; principios generales respecto de ganancias y premios no reclamados; definiciones útiles para la exacta comprensión y aplicación del proyecto; así como los ordenamientos de aplicación supletoria.

f) Se establece que todas las operaciones que se realicen con motivo de las actividades materia de la iniciativa, serán denominadas en moneda de curso legal en los Estados Unidos Mexicanos.

En el título segundo, denominado "De las variables y modalidades de los juegos con apuestas y los establecimientos correspondientes", se indica lo siguiente:

a) En la primera sección, denominada "De las variables y modalidades de los juegos con apuestas", se señalan y regulan en once capítulos los juegos con apuestas permitidos, los cuales son: ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna, máquina tragamonedas y juegos de números; de los cuales los cinco primeros sólo podrán realizarse en casinos, en tanto que el último puede realizarse tanto en casinos como en centros de apuestas remotas y salas de juegos de números.

- Se establece la definición de los juegos en los que pueden cruzarse apuestas. Estos son: eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real captados en casinos y centros de apuestas remotas; carreras de caballos realizadas en hipódromos o carriles; carreras de galgos realizadas

en galgódromos; peleas de gallos realizadas en palenques; así como frontón y cesta punta o jai alai realizados en frontones y jai alai.

- Se señalan las regulaciones relativas a máquinas tragamonedas, casinos, casinos en ferias, casinos en cruceros, salas de juegos de números, centros de apuestas remotas, apuestas en carreras de caballos, apuestas en carreras de galgos, apuestas en peleas de gallos y por último el frontón, cesta punta o jai alai.

b) En la segunda sección, denominada “De los establecimientos, permisionarios, permisos y licencias de trabajo” se regula:

- En el capítulo primero se señala lo relativo a los establecimientos en los que se realicen juegos de números, eventos deportivos y competencias transmitidas en tiempo real captadas en casinos y centros de apuestas remotas, carreras de caballos, carreras de galgos, peleas de gallos, así como frontón y cesta punta o jai alai. Tales establecimientos deberán cumplir con las dimensiones, especificaciones de construcción, acabados, estándares de calidad, instalaciones, equipo, accesorios, y demás características que se establezcan en las normas oficiales mexicanas que con fundamento en esta iniciativa y en la Ley Federal de Metrología y Normalización, emita la Secretaría de Economía a propuesta de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. Dicho órgano sólo otorgará los permisos señalados a quienes demuestren que invertirán los recursos necesarios para financiar por cuenta del permisionario correspondiente, todos los requerimientos de infraestructura urbana, vial, de seguridad pública, de todo tipo de servicios municipales y de supervisión oficial fiscal y financiera.

- En el capítulo segundo se establecen una serie de requisitos y obligaciones para los permisionarios, entre las que se encuentran: acreditar ser personas morales debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos; obtener de los gobiernos estatales, locales, del Distrito Federal y de las demarcaciones territoriales, las autorizaciones correspondientes a sus respectivos ámbitos de competencia; en las solicitudes respectivas deberán contar con la información relativa a la generación de empleos y programas de capacitación orientados a beneficiar preferentemente a los nacionales mexicanos; contar con programas de mercadotecnia para promover el turismo y el desarrollo regional; acreditar el origen lícito de los fondos que se van a invertir de conformidad con las prácticas financieras aplicables en el país.
- El capítulo tercero regula lo relativo a los permisos, los cuales deberán contener la descripción de las actividades reguladas que hayan sido autorizadas por la presente iniciativa de ley; los derechos y obligaciones del permisionario que incluirán los aprovechamientos que deba pagar, la vigencia del mismo, las causas de revocación, entre otros requisitos.
- El capítulo cuarto regula lo relativo a las licencias de trabajo, las cuales serán otorgadas por la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. Tales licencias certifican que una persona física cuenta con la capacidad suficiente para desarrollar cualquiera de las actividades reguladas por la presente iniciativa y que por lo tanto, puede prestar sus servicios en un establecimiento. Así mismo, se establecen los requisitos, causas de terminación y revocación de las mismas.

En el título tercero, denominado “De los sorteos”, se establece lo siguiente:

- a) Se precisan, las disposiciones generales en materia de sorteos, como lo son los boletos, los permisionarios y permisos, la realización de los sorteos, premios y sorteos en concursos.
- b) Se señala una definición de sorteos y de sus diferentes modalidades.
- c) Se otorga a la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos la facultad para establecer procedimientos administrativos encaminados a prevenir prácticas ilegales o delitos vinculados con operaciones de recursos de procedencia ilícita con motivo de la organización de los sorteos.
- d) Se establece el carácter nominativo de los boletos de los sorteos.
- e) Se indican las personas físicas y morales autorizadas para organizar sorteos.
- f) Se mencionan las prohibiciones existentes en esta materia y los casos de revocación de los permisos.
- g) Se señala la presencia obligatoria de los interventores autorizados por la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos en la celebración de los sorteos, la publicidad de los resultados de los mismos y los principios y procedimientos aplicables para la entrega de premios.

En el título cuarto denominado “De las autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos“, se señala lo siguiente:

- a) Se propone que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos sea un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas con competencia funcional propia, que tiene a su

cargo la formulación y conducción de las políticas y programas relativos a la realización, desarrollo y operación de los juegos con apuestas y sorteos, así como la supervisión, vigilancia, control y regulación de las actividades y establecimientos en materia de juegos con apuestas y sorteos.

b) Se establece que para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades, la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos contará con el Pleno de la Junta de Comisionados; Presidente de la Junta de Comisionados; Comisionados Ciudadanos; Pleno de la Junta Ejecutiva de la Comisión; Secretario Ejecutivo; y demás servidores públicos, unidades administrativas y delegaciones regionales, estatales o locales que establezca el reglamento interior de dicho órgano.

c) Se señala que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la estructura central y desconcentrada que se establezca en esta iniciativa de ley y su reglamento.

d) Se indica que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos junto con sus servidores públicos atenderán en todo momento las disposiciones de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

e) Se propone que el Pleno de la Junta de Comisionados estará integrada por catorce comisionados: el Secretario de Gobernación, quien la presidirá; un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; un representante de la Secretaría de Turismo; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Economía; un representante de la Procuraduría General de la República; un senador y un diputado del Congreso de la Unión y seis integrantes ciudadanos con

prestigio profesional y honorabilidad reconocida, designados por el titular del Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.

f) Se determina que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, en apoyo a la Comisión Federal de Competencia Económica y de acuerdo a lo dispuesto por esta iniciativa y a la Ley Federal de Competencia Económica, deberá de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en las actividades materia del proyecto en estudio.

g) Se establecen las atribuciones internas de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, y se menciona la posibilidad de que dicho órgano pueda suscribir convenios de colaboración con las autoridades de los municipios o delegaciones, para efecto de la autorización y vigilancia de las casas de juegos con apuestas. Asimismo, que pueda celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, para efecto de la autorización y vigilancia de sorteos en los que el monto total de los boletos, no exceda de una cantidad equivalente a diez mil días de salario mínimo y siempre que la venta de los mismos se lleve a cabo únicamente en el territorio de la entidad. En dichos convenios se establecerán los mecanismos de auxilio para que las autoridades locales apoyen a las autoridades federales en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la presente iniciativa y su reglamento, de conformidad con lo establecido en ambos ordenamientos.

h) Se menciona que para el control, inspección y vigilancia de los sorteos, la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos nombrará el número de interventores, inspectores y auditores que considere necesarios, así como también establecerá las funciones de los mismos.

En el título quinto, denominado “Del funcionamiento y verificación

de los casinos”, se regulan aspectos relativos a las autorizaciones de apertura de establecimientos, así como las obligaciones a cargo de los permisionarios. Tales obligaciones son:

a) Contar con las instalaciones y equipos necesarios para su óptimo funcionamiento y darles el mantenimiento preventivo adecuado para que se conserven en esas mismas condiciones.

b) Asegurar las instalaciones, equipos, bienes y enseres del establecimiento, así como contar con las medidas de seguridad requeridas para la prevención de cualquier siniestro, e igualmente contar con seguros de responsabilidad civil.

c) Someter a aprobación el proyecto conceptual y arquitectónico del establecimiento de que se trate.

d) Entregar a la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos informes financieros trimestrales, así como anualmente sus estados financieros auditados y dictaminados. Dicho órgano tendrá en todo momento acceso a la red del permisionario con el propósito de supervisar los datos completos sobre el cruce de apuestas en juegos.

e) Permitir la realización de las visitas de verificación e inspección que ordene la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

f) Enterar oportunamente los impuestos que procedan de conformidad con esta iniciativa.

g) Someter a sus empleados a exámenes de selección antes de ser

contratados, que deberá incluir nociones elementales para la detección de recursos de procedencia ilícita.

h) Asegurar y garantizar que en todo momento se mantenga el buen orden y comportamiento de los asistentes al establecimiento.

i) Informar mensualmente por escrito a la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, sobre cualquier transacción en efectivo que exceda a dos mil días de salario mínimo.

j) Instrumentar los procedimientos y medidas para contrarrestar los efectos secundarios del juego en los usuarios y la comunidad en donde se encuentra el establecimiento.

k) Preferir a un trabajador nacional, en igualdad de circunstancias laborales, sobre un trabajador de origen extranjero.

l) Informar de cualquier conducta o práctica sospechosa de los usuarios, de la comisión de delitos relacionados con la delincuencia organizada o el lavado de dinero.

m) Los permisionarios que cuenten con un permiso permanente deberán entregar en forma trimestral a la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos sus estados financieros internos, así como anualmente los estados financieros auditados y dictaminados.

En el título sexto, denominado “De la conciliación, arbitraje y de los medios de impugnación”, se indica lo siguiente:

a) Se faculta a la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos para actuar como conciliador entre los permisionarios y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos, así como también puede rechazar de oficio aquellas reclamaciones que sean notoriamente frívolas e improcedentes. En caso de que el procedimiento de conciliación no prospere, las partes se podrán someter al procedimiento de arbitraje en amigable composición, con un árbitro nombrado por la mencionada comisión, quien resolverá en su caso en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada.

b) Se establece que en contra de las resoluciones emitidas por dicha comisión será procedente el recurso administrativo de revisión previsto en el título sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, excepto en las resoluciones emitidas en las que dicho órgano actúe con el carácter de conciliador o árbitro, designado de común acuerdo por las partes.

El título séptimo, denominado “Del régimen fiscal”, contiene dos capítulos, en los cuales se menciona lo siguiente:

a) El capítulo primero regula:

- Las contribuciones a cargo de los permisionarios, los cuales están obligados a cumplir con las disposiciones contenidas en esta iniciativa, sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales establecidas en las leyes y demás disposiciones aplicables, con independencia de las contribuciones estatales y municipales que en su caso correspondan.
- Se establece que por el análisis de las solicitudes para obtener los diversos permisos establecidos en esta iniciativa, la emisión de los

mismos, y la supervisión de los establecimientos y sorteos por parte de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, se cobrarán los derechos que se establezcan en la Ley Federal de Derechos, para lo cual se adicionaría el artículo 191 a la Ley Federal de Derechos, en el cual se establecería que las sociedades que pretendan obtener un permiso para la instalación y operación de un establecimiento en el que se realicen juegos con apuestas, deberán pagar los derechos correspondientes por el estudio y trámite de la solicitud de autorización para la constitución y operación el 1 % del monto de la inversión que la misma sociedad se comprometa a realizar en la instalación de dicho establecimiento, sin que la cantidad sea inferior a \$300,000.00; por la autorización para la instalación y operación de cada establecimiento \$100,000.00; y por la inspección y vigilancia anual de cada establecimiento el 0.5 % de los ingresos totales brutos del establecimiento correspondiente.

- Los permisionarios pagarán los impuestos que al efecto establezca la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Los impuestos que en tales términos se recauden por el Gobierno Federal serán distribuidos por partes iguales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en que se instalen y operen los mismos establecimientos. El impuesto se aplicará al total de los ingresos brutos del permisionario, entendiéndose como tal, el total de ingresos obtenidos por concepto de apuestas, menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores, por concepto de premios.
- Los permisionarios deberán entregar al Servicio de Administración Tributaria información mensual de carácter financiero sobre la operación de su establecimiento, a más tardar el día 20 del mes siguiente a aquél sobre el cual verse tal informe. Este informe deberá contener el detalle de

los ingresos brutos obtenidos por la realización de las actividades correspondientes. Con base en el informe, los permisionarios deberán enterar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de presentación del mismo, el impuesto establecido en la fracción III del artículo 18 de esta iniciativa. La recaudación del impuesto, se repartirá en tres partes, una para la Federación del 20% y las otras dos para la entidad federativa y el municipio en que se ubique el establecimiento del contribuyente, a los cuales les corresponderá el 30% y el 50% respectivamente. La anterior distribución parte de la base de que serán los municipios donde se ubiquen los casinos, quienes resientan de mayor manera el impacto directo que esos establecimientos y el público que atraigan, tendrá en las infraestructuras urbanas y de servicios municipales.

b) El capítulo segundo regula las contribuciones a cargo de los ganadores de apuestas y premios. Se establece que las personas que obtengan ingresos como ganadores de los juegos con apuestas y sorteos a que se refiere esta iniciativa, deberán pagar las contribuciones que al efecto se establezcan en las leyes federales y de las entidades federativas correspondientes, así como las de carácter municipal que, en su caso, correspondan, conforme a las leyes aplicables.

En el título octavo, denominado “De las medidas de seguridad, infracciones y sanciones administrativas y delitos”, se señala:

a) Se establece como medida de seguridad el retirar y asegurar cualquier equipo o suministro de los establecimientos en donde se realicen juegos con apuestas o sorteos, con el fin de examinarlos e inspeccionarlos para prevenir cualquier irregularidad. De encontrar alguna anomalía, la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos tiene la facultad de

suspender la realización de sorteos, rifas y juegos de números, cuya finalidad será corregir las irregularidades que tal órgano hubiere detectado en ejercicio de sus facultades. La duración de las mismas será por el tiempo necesario para subsanar las irregularidades detectadas.

b) Se determina que la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos establecerá los procedimientos y controles idóneos para prevenir y detectar la operación de establecimientos con recursos de procedencia ilícita con motivo de las actividades reguladas por esta iniciativa.

c) Se definen y sancionan las infracciones administrativas en las que puede incurrir el permisionario;

d) Se señalan las prohibiciones a los empleados y trabajadores de los establecimientos así como la sanción respectiva.

e) Se incluye un capítulo específico en el que se señalan los delitos en esta materia así como la sanción de los mismos, que consiste en prisión de dos a quince años, de diez mil a cincuenta mil días de salario mínimo, y la destitución del empleo, cargo o comisión.

Tal iniciativa de ley contiene artículos transitorios, los cuales establecen:

a) Se indica la fecha de entrada en vigor de la presente iniciativa.

b) Se determina la abrogación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, actualmente en vigor.

c) Se señala la fecha de aplicación de las nuevas obligaciones fiscales previstas en esta iniciativa.

d) Se regula la integración e instalación de las autoridades competentes establecidas por esta iniciativa.

e) Se propone que durante los dos primeros años de vigencia de esta iniciativa, la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos sólo otorgará permisos para la instalación y operación de casinos con instalaciones directas, accesorias y complementarias cuyas dimensiones y características mínimas deberán ser las siguientes: 1000 empleos permanentes directos en el establecimiento de casinos y en las instalaciones accesorias y complementarias que se señalan en el inciso siguiente; 12,000 m<sup>2</sup> de superficie total, que podrán incluir además de áreas públicas cubiertas y áreas de operación y circulación las siguientes: 5,000 m<sup>2</sup> de superficie de juego; 1,250 máquinas tragamonedas; 40 mesas de juego para ruleta, dados, rueda de la fortuna y naipes; 1,500 m<sup>2</sup> de restaurantes para 600 comensales; 700 m<sup>2</sup> de áreas de entretenimiento; y 200 m<sup>2</sup> de bares.

f) Se establece que las especificaciones, estándares de calidad y demás características de construcción, deberán corresponder a una inversión no menor del equivalente a 233 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por metro cuadrado y los instrumentos de juego, como las mesas, las máquinas tragamonedas y demás implementos de juego deberán corresponder al menos, a las equivalentes promedio que respecto de dichas características tengan en total los veinte casinos con mayores ingresos brutos en el mundo, durante el año anterior al en que se determine.

g) Se menciona que las empresas, sociedades civiles o mercantiles que a la

fecha de inicio del presente decreto incorporen en su nombre, denominación o razón social, el término "casino" conforme a cualquier autorización de autoridad competente, podrán conservarlo siempre que adviertan en cualquier tipo de propaganda o publicidad que difundan, que no cuentan con permiso para realizar juegos con apuestas.

h) Se indica que el plazo para la integración de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, será a más tardar dentro de los ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de la publicación de esta iniciativa.

i) Se señala que el reglamento correspondiente a esta iniciativa deberá ser expedido por el titular del Ejecutivo Federal dentro de los noventa días naturales siguientes a la integración de la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

Para concluir este punto, cabe mencionar que la iniciativa en estudio, se origina por la necesidad de regular materias que hasta ahora habían sido olvidadas, tal es el caso del juego con apuesta y los casinos. De la regulación de estas materias, el Estado Mexicano puede obtener enormes beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social en favor de las comunidades donde se establecieran tales lugares, es decir, no sólo favorecería al gobierno federal con más recursos, sino también a las entidades federativas y a los municipios involucrados en la instalación de dichos centros. Además permitiría retener y evitar que salgan las divisas que los jugadores mexicanos gastan en estas actividades en otros países.

Por los aspectos anteriormente comentados, se estima conveniente que dicha iniciativa de ley se someta a la soberanía del H. Congreso de la Unión para su aprobación, pues se considera que es una regulación completa y adecuada al satisfacer las necesidades actuales que tiene la sociedad mexicana en materia de juegos, apuestas, sorteos y casinos.

## CAPÍTULO III. CASINOS

En los últimos años, el juego ha tomado un lugar importante dentro de las actividades recreativas preferidas por la sociedad a nivel internacional. Lo anterior se da por la proliferación de casinos en los países más importantes del mundo. Dicha situación ha traído ciertos beneficios a tales países, los cuales serán analizados en un apartado posterior. Es por esto, que en el presente capítulo se considera necesario analizar a dichos establecimientos, para así demostrar las ventajas que traería consigo su instalación en nuestro país.

### 3.1 Definición de casino

La palabra casino proviene del italiano “*cassino*”, que quiere decir casa de campo. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se establecen varias definiciones de la palabra casino:

- a) “Casa de recreo, situada por lo común fuera de un poblado.”
- b) “Sociedad de hombres que se juntan en una casa adereza a sus expensas, para conversar, leer, jugar y otros esparcimientos, y en la que se entra mediante presentación y pago de una cuota de ingreso y otra mensual.”
- c) “Local donde mediante pago, puede asistirse a espectáculos, conciertos, bailes y otras diversiones. Es propio de playas, balnearios, etc. Generalmente está destinado a la práctica de juegos de azar”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Real Academia Española. Op. Cit. p. 433.

Alrededor del mundo se tienen distintas definiciones de la palabra casino, las cuales dependen de las leyes del lugar en donde tales centros recreativos se han establecido, algunas de estas definiciones son:

- a) “El casino es un establecimiento en el cual se practican juegos permitidos por la ley.” (New Jersey, E.U.)
  
- b) “El casino es un lugar destinado con el propósito de operar juegos permitidos conforme a la ley, dirigidos y administrados por una corporación de casinos de la región”. (Ontario, Canadá)
  
- c) “Los casinos son considerados como salas de juego, explotadas por franquicias, sujetas a las condiciones, limitaciones de las mismas y de los reglamentos.” (Puerto Rico)

Actualmente, no existe en las leyes mexicanas vigentes ninguna definición de la palabra casino. Fue hasta hace poco, que los legisladores de nuestro país, desarrollaron tal concepto al elaborar el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, el cual en su artículo 20 establece que: “El casino es un establecimiento en el cual se celebran de manera permanente los juegos con apuestas a los que se refieren las fracciones I, II, III, IV y V, del artículo 12 de la misma”.<sup>40</sup>

Para los efectos del presente trabajo, los casinos son establecimientos en donde se practican juegos de azar con apuestas, siempre que tales se encuentren permitidos por las leyes del lugar en donde se instaló dicho centro. En tales lugares pueden ofrecerse otro tipo

---

<sup>40</sup> Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 15 de abril del 2004.

de servicios, como lo son: restaurantes, hoteles, espectáculos y centros comerciales.

### **3.2 Principales juegos de un casino**

Los juegos que se practican en un casino son aquellos en los que interviene el azar y se cruzan apuestas. Dentro de éstos se encuentran los juegos de porcentaje o de banca que se llevan a cabo con naipes, dados o con alguna máquina, ya sea mecánica o electrónica, con el fin de obtener dinero, crédito, bienes o servicios.

Para comenzar a jugar se requiere que el jugador realice una apuesta, ya sea en efectivo o mediante la compra de fichas. Tales fichas son vendidas en las ventanillas del casino, o bien, son proporcionadas a los jugadores en las mesas de juego a través de créditos aprobados en las mismas ventanillas.

Cada mesa de juego cuenta con una caja de seguridad. Es en dicha caja donde se deposita todo el dinero en efectivo que se recibe de los jugadores.

Al expedir las fichas a un jugador por medio de crédito, se requiere que firme un marcador por la cantidad de dicho crédito. Una copia del marcador se deposita en la caja de seguridad de la mesa, de tal manera que el total del dinero en efectivo y de los marcadores en la caja sea igual al ingreso de la mesa por las fichas expedidas.

El cliente comienza a jugar al escoger cualquiera de los juegos con que cuenta un casino, los cuales son:

- a) **Baccarat:** Es un juego donde se reparten cuatro cartas, dos para el jugador y dos para el repartidor. Después de repartidas las cartas, el repartidor anuncia los totales de cada uno y posteriormente se reparten más cartas de acuerdo a las reglas. Se puede repartir como máximo una carta adicional por cada mano. El objetivo del juego es apostar qué mano tendrá el puntaje más alto.
  
- b) **Black Jack:** El juego comienza con un repartidor que distribuye dos cartas a cada jugador y a sí mismo. Una vez que los jugadores han tomado la decisión de pedir más cartas o no, el repartidor enseña sus cartas a los jugadores para corroborar el hecho de tener como mínimo 17 puntos, pues de lo contrario se tendrá que repartir otra carta, siempre que no se pase de 21 puntos. Si al final del juego alguno de los jugadores tiene o está más cerca de 21 puntos, que el repartidor, ganará la partida. El objetivo de este juego es que cada jugador llegue o se acerque lo más posible a 21 puntos, sin excederse, con las cartas que le fueron repartidas.
  
- c) **Dados:** Este juego se lleva a cabo en una mesa cubierta de fieltro verde, sobre la cual se lanzan dados y se anuncian las alternativas para apostar. Dichas mesas operan con varios empleados del casino: un supervisor, dos repartidores que pagan las apuestas, un responsable de los dados y un tirador por parte de los jugadores, el cual como su nombre lo dice, tira los dados sobre la mesa, mientras que todos los jugadores, incluido el tirador, apuesta al resultado de la tirada. Para ganar en este juego se necesita habilidad para tirar los dados, conocimiento de las probabilidades y un adecuado manejo del dinero.

d) Máquinas Tragamonedas: En este juego, el cliente introduce una moneda, billete o ficha a una máquina programada para que al jalar de su palanca, se accione un mecanismo que haga aparecer en su pantalla determinadas figuras o números, los cuales deben de coincidir entre sí. Al ocurrir lo anterior, el jugador gana una determinada cantidad de dinero, la cual sale de la misma máquina. Este juego obtiene el principal ingreso de los casinos.

### **3.3 Panorama actual de los casinos a nivel mundial**

Para entender de mejor manera la situación por la cual atraviesan los casinos a nivel mundial, es necesario conocer la clasificación que se tiene de los mismos.

De acuerdo a su ubicación, pueden ser de:

a) Tipo Europeo: Esta clase de casinos es representado principalmente por Mónaco, cuya legislación solamente permite jugar a extranjeros mayores de edad con altos ingresos económicos y bajo una vigilancia estricta por parte del Estado.

b) Tipo Americano: Esta clase de casinos es representado por Las Vegas, en donde la ley permite jugar a todas las personas mayores de edad, sin importar su nacionalidad ni condición social.

c) Tipo Oriental: Esta clase de casinos es representado por Hong Kong. Se imita el modelo americano, sin embargo conlleva fuertes excesos en el juego que son contrarios a la moral occidental.

d) Tipo Latino: Esta clase de casinos no tiene un exponente principal, puesto que en Latinoamérica, el negocio de los casinos se caracteriza por grandes limitaciones financieras, además es propenso a la corrupción. Lo anterior hace que este tipo de casino aún no pueda competir con los europeos y los estadounidenses.

De acuerdo a su clase, pueden ser:

a) De lujo: En esta clase de casinos, el juego es ilimitado. Sólo se permite la práctica de los juegos que más ingresos recauden; es exclusivo de turistas extranjeros cuya gasto promedio es de tres mil dólares diarios. Su principal exponente es Mónaco.

b) Universal: En estos casinos el juego es ilimitado en todos los sentidos. Por lo general se relaciona a otras actividades como lo son espectáculos, restaurantes, etc. Sus principales exponentes son Hong Kong y Las Vegas.

c) Mundial: Esta clase de casinos se encuentran principalmente en países europeos y latinos. Aquí el juego se caracteriza por estar limitado en cuanto a que sólo operan cierto tipo de juegos. Dicha limitación la establece el concesionario del casino, o bien, la legislación del lugar donde el mismo se instaló. Se combina con otras atracciones como lo son los hoteles, centros comerciales, bares, entre otros.

De acuerdo a su permanencia, pueden ser:

a) Fijos: Instalados en un lugar determinado, generan beneficios desde su establecimiento.

b) Móviles: Carecen de arraigo a un lugar determinado. Pueden estar instalados en barcos y aeronaves.

Al hablar del panorama mundial de los casinos, cabe mencionar que durante los últimos años, en tiempos en que la mayoría de los países enfrentan fuertes problemas económicos, el negocio del juego con apuesta se ha convertido en un medio para incrementar la entrada de sus ingresos. Los gobiernos de tales países han implementado a los casinos como una más de las opciones dentro de la oferta turística que ofrecen.

Entre los países que compiten directamente con México en materia de turismo, se encuentran Estados Unidos, Canadá, Francia, Italia, España, Inglaterra y algunos países de Latinoamérica, tales como Puerto Rico, Argentina, Brasil y Ecuador; así como también algunas islas del Caribe.

España es una de las grandes potencias turísticas, ya que capta más de sesenta millones de turistas al año. Tal país cuenta con alrededor de treinta casinos, distribuidos por todo el territorio español, los cuales obtuvieron en promedio durante los últimos diez años, alrededor de setecientos millones de dólares, además se calcula que cada casino genera doscientos cincuenta empleos directos y setecientos indirectos, lo cual contribuye a satisfacer la demanda de empleo de la sociedad española. Situación semejante a la de España es el caso de Francia e Italia.

En los Estados Unidos de América, treinta y seis de los cincuenta estados que lo conforman cuentan con alrededor de setecientos casinos, los cuales se dividen en tres tipos:

- a) En tierra: Se encuentran en ciudades como Las Vegas y Atlantic City.
- b) En mar: Se sitúan en barcos, en estados como Iowa, Illinois, Indiana, Missouri, Georgia, Florida, entre otros.
- c) En reservaciones indias: Se encuentran en ciudades de los estados de Arizona, Nuevo México, California, Idaho, Montana, Oklahoma, Kansas, entre otros.

Los casinos más importantes de los Estados Unidos de América son los que se encuentran ubicados en la ciudad de Las Vegas, Nevada. Se ubican, por lo general, en hoteles lujosos. En tales lugares se ofrecen además otro tipo de actividades recreativas como lo son los grandes espectáculos e impresionantes centros comerciales y de convenciones. La asistencia a estos hoteles es muy alta, pues superan el 90% de su ocupación anual. Lo anterior se traduce a que el área metropolitana de Las Vegas atrae alrededor de treinta millones de turistas nacionales y extranjeros al año, lo cual genera ganancias de varios millones de dólares.

Canadá es otro de los países que ha dejado atrás el tabú del juego y ha entrado de lleno a la instalación de casinos en su territorio. En el año de 1993, las autoridades canadienses, con el único objetivo de detener la salida de turistas nacionales a otras ciudades como Las Vegas, autorizaron la apertura de un casino de grandes proporciones en la ciudad de Montreal, el cual es operado por el gobierno canadiense a través de La Societé des Casinos du Quebec, Inc., bajo la vigilancia del Ministerio de Seguridad Pública. Se encuentra ubicado en un edificio propiedad del Estado. Aunque el casino no se encuentre dentro de ningún hotel ha

beneficiado en gran medida a la industria hotelera y restaurantera local. En la actualidad, el Casino de Montreal representa una de las opciones más atractivas para los turistas nacionales y los provenientes del noroeste de los Estados Unidos. Una de las grandes ventajas que ofrece al turismo internacional es que las ganancias que obtienen los jugadores extranjeros esta libre de impuestos.

En el caso de Latinoamérica, existen países en los que la sociedad ha aceptado la instalación de casinos y otros en los que tal tema todavía es un tabú, como es el caso de México. Algunos de los países latinoamericanos en los que se han establecido este tipo de centros son Puerto Rico, Ecuador, Argentina, Brasil y Venezuela.

En Puerto Rico existen alrededor de quince casinos. Tales establecimientos operan bajo estrictas y eficientes medidas de control. Un ejemplo de tales medidas son los permisos que se solicitan a la autoridad correspondiente, que en este caso es el Departamento de Turismo, el cual es el equivalente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México. Otra estrategia utilizada es que los casinos se anuncian únicamente en el exterior del país; además se prohíbe la distribución de bebidas alcohólicas dentro de estos establecimientos. Los ingresos provenientes de tales centros son distribuidos entre los operadores del casino, las autoridades estatales en materia de turismo y para mejoras turísticas, entre otras.

Ecuador es uno de los países con mayor tradición en el negocio del juego, pues los casinos se aprobaron en 1949, aunque actualmente tales se rigen por las disposiciones establecidas en 1978. En dicho país se permite el juego con apuesta en pequeñas casas de juego, las cuales tienen poco atractivo para el turismo internacional y por lo consiguiente generan

utilidades muy pequeñas.

Otros países como Argentina y Brasil (aún al estar unidos geográficamente), se encuentran en situaciones distintas en torno al negocio del juego con apuesta. En Argentina se encuentra el casino más grande de Sudamérica. En dicho país existen alrededor de veinte casinos, algunos son propiedad del Estado y otros concesionados a la iniciativa privada. Por el contrario, Brasil es un país en el que han florecido de forma desmedida casinos clandestinos. Lo anterior es consecuencia del rechazo de todas las medidas que han propuesto la reglamentación de los casinos y del juego con apuesta. En similares condiciones de ilegalidad se encuentra Venezuela, en donde las casas de juego y las máquinas tragamonedas operan de manera secreta. Sólo en la Isla Margarita se permite el negocio del juego.

En México no están permitidos los juegos con apuesta, y por lo consiguiente está prohibida la apertura de dichos centros, sin embargo, está comprobado que tan sólo en el Distrito Federal operan alrededor de cuatrocientas casas de juego, las cuales no aportan ningún beneficio económico ni social para el país.

México es visitado por veinte millones de turistas al año, sin embargo, de contar con casinos legalmente permitidos, el turismo se elevaría hasta en treinta y tres millones de visitantes anuales. Lo anterior se debe a que los turistas buscan destinos en donde se ofrezcan todas las opciones posibles de recreación y esparcimiento, incluso el juego, siempre que sea de manera legal y segura. Un ejemplo de estos destinos es Las Vegas, ciudad que es visitada por quinientos mil mexicanos al año.

Estudios elaborados por compañías consultoras internacionales en materia de juego como lo son Gaming Consultants Internacional y Harrah's Entertainment Inc., establecen que en caso de que se permitiera el establecimiento de casinos en nuestro país, más específicamente si se lograra la apertura de dichos centros en lugares fronterizos como Tijuana y Rosarito, Baja California, en dos años se crearían alrededor de dos mil empleos directos, con una derrama económica de diez millones de dólares. Tales estudios estiman que en cinco años los casinos podrían incrementar el turismo a treinta y tres millones de visitantes por año.

Otras ventajas que sostienen dichos estudios, es que el establecimiento de los casinos ayudarían a fortalecer la economía mexicana, ya que se convertiría en una fuente adicional de divisas; además de evitar el hecho de que los mexicanos viajen a otros lugares para apostar su dinero, actividad que podrían realizar sin ningún problema en su país.

#### **3.4. Los minicasinos en México: Casinos Infantiles, Yak, Sports Book.**

A pesar de que en nuestro país no se encuentra permitida la instalación de casinos, existen establecimientos en los cuales se realizan actividades muy similares a las que se practican en dichos centros, tales son el cruce de apuestas, tanto en eventos deportivos, como en carreras de caballos y galgos; así como también existen otros lugares en donde se juega "bingo", el cual es muy similar a la lotería, pero con números. A los primeros se les conoce como Sports Book y a los segundos como Yak's.

No menos importante son las máquinas semejantes a las tragamonedas, las cuales están distribuidas por todo el país, y a las que

tienen acceso todo tipo de público, inclusive menores de edad. Son estos últimos los clientes más frecuentes de este tipo de juegos. Es por lo anterior, que para efectos del presente trabajo, se les denominará a tales máquinas como “casinos infantiles”, ya que es así como han sido denominados por la sociedad mexicana.

Los casinos infantiles son colocados en todo tipo de establecimientos, principalmente en zonas cercanas a escuelas, como lo son: papelerías, tiendas y farmacias.

Tal juego se encuentra dirigido hacia los niños, ya que tiene características que hace que a los menores les llame la atención. Tales características son que las máquinas tienen un tamaño especial para ellos, pues miden poco más de un metro, sus colores son llamativos, se prenden y apagan luces de acuerdo con la música que la misma máquina emite y lo más importante es que la suma de dinero con la que se acciona el juego es mínima, son sólo unos cuantos pesos, cantidad que se encuentra al alcance de la mano de cualquier niño.

A diferencia de las máquinas tragamonedas instaladas en Las Vegas, a las cuales se les jala una palanca para accionar el mecanismo que las hace funcionar, las que están distribuidas por nuestro país cuentan con botones y una luz que recorre todas las figuras del tablero, para finalmente detenerse en una, la cual debe coincidir con la seleccionada. El esquema en ambas es el mismo, pues en ambas se introduce una o varias monedas, se selecciona una figura y si la selección es acertada, el jugador puede duplicar, triplicar o multiplicar la apuesta inicial hasta por más de cien veces. Para ejemplificar lo anterior, se mencionan los siguientes casos:

“Diego, uno de los niños que habitualmente juega en una de esas maquinitas, ubicada en una papelería de la colonia Álamos, comenta que puede pasársela ahí más de diez minutos con un peso. El pequeño de nueve años, asegura que ha llegado a ganarse hasta cincuenta pesos con sólo insertar dos pesos en el videojuego.

Marifer de ocho años, mientras demostraba cómo funciona la máquina, insertó dos pesos, presionó uno de los botones y casi de inmediato obtuvo treinta y cuatro pesos de ganancia. Emocionada comenzó a brincar y quería continuar depositando su dinero, pero aceptó el consejo de uno de sus tíos y sólo jugó con unas cuantas monedas, las cuales perdió, por lo que agradeció que no haya metido todas.”<sup>41</sup>

Los casinos infantiles se han instalado sin problemas en el Distrito Federal, ya que este tipo de actividad comercial es clasificada como videojuego, los cuales no están prohibidos por la ley. Lo anterior ha permitido que tales máquinas operen fuera de control y fomenten la cultura del juego de azar y las apuestas entre los menores de edad. Los especialistas señalan que la proliferación de dichas máquinas, es el comienzo de la instalación de casinos en nuestro país.

Se ha comprobado que el uso frecuente de estas máquinas provoca en los menores, una enfermedad llamada ludopatía, la cual se encuentra íntimamente relacionada con la adicción al juego. La ludopatía o juego patológico genera graves trastornos para quien la padece, como lo son:

a) Frecuente y creciente preocupación por el juego o por obtener dinero

---

<sup>41</sup> Funcionan casinos infantiles en México. El Universal. Lunes 20 de enero del 2003. 56 p.

para jugar, con tendencia a recordar experiencias lúdicas del pasado y a planear nuevas actividades.

b) Jugar con frecuencia mayor cantidad de dinero o por un periodo de tiempo más largo en relación a lo previsto.

c) Necesidad de incrementar el volumen o frecuencia de las apuestas para conseguir la excitación deseada.

d) Intranquilidad e irritabilidad en caso de no poder jugar o al intentar reducir o dejar el juego.

e) Esfuerzos infructuosos por abandonar o reducir el juego.

f) Sacrificio de obligaciones familiares, sociales o laborales para poder jugar.

f) Comisión de delitos, como lo es el robo.

h) Intento de suicidio.

Como respuesta a lo anterior, el Gobierno Federal, a través de la Agencia Federal de Investigación, ha decomisado varias decenas de estas máquinas, así como también, el material para ensamblarlas. Lo anterior gracias a los listados de lugares donde se encuentran tales máquinas, los cuales son proporcionados por los gobiernos locales, como el caso del Gobierno del Distrito Federal, el cual establece que aunque se trate de un asunto de competencia federal, la autoridad local también actuará. El Gobierno del Distrito Federal ha enviado una circular a las dieciséis

delegaciones políticas, la cual ordena realizar verificaciones especiales para identificar y sancionar a los dueños de locales donde haya esos aparatos.

Por lo que respecta a los Sports Book y Yak's, se han convertido en el negocio más atractivo dentro de los juegos de azar en nuestro país, con más de cien establecimientos controlados en su mayoría por sólo dos empresas mexicanas: Grupo Caliente, que encabeza Jorge Hank Rhon y la Operadora Mexicana de Hipódromos (OMH), perteneciente a la Corporación Interamericana de Entretenimiento (CIE).

Grupo Caliente inauguró su primer Book en Tijuana, en el año de 1994. Actualmente es el líder con aproximadamente setenta locales en ciudades de todo el país como el Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Cuernavaca, Cancún, Cozumel, entre otras.

La Corporación Interamericana de Entretenimiento, a la cual pertenece la Operadora Mexicana de Hipódromos, incursionó en este mercado más recientemente, pero ha extendido su concepto de manera constante. Actualmente cuenta con alrededor de treinta centros distribuidos por las ciudades de México, Guadalajara, León, Cancún, entre otras, además tiene la exclusividad de las transmisiones del Hipódromo de las Américas.

Si bien la industria del juego en México aún es muy pequeña, las cifras revelan el potencial de dicho negocio, pues en el primer trimestre del año, las ventas de los Sports Book y Yak's de la Corporación Interamericana de Entretenimiento, crecieron 57% comparadas con el mismo periodo del año anterior.

Las actividades de estas empresas están especificadas en las concesiones que el Gobierno Federal les otorgó, vía Hipódromos de la Ciudad de México y Tijuana y son supervisados por la Secretaría de Gobernación.

En materia de empleo, dichos establecimientos han generado miles de fuentes de trabajo. Grupo Caliente ha empleado alrededor de cinco mil personas en sus establecimientos.

La Corporación Interamericana de Entretenimiento estima que el número de trabajadores entre el Hipódromo de las Américas y su red de Sports Book y Yak's supera los cuatro mil quinientos empleados.

Es necesario, para efectos de nuestro trabajo, explicar en qué consisten las actividades de dichos establecimientos.

El Yak es un juego de apuesta numérica, similar a la lotería. La entrada al establecimiento es gratuita. Consiste en completar un cartón de quince números. El cartón va llenándose conforme el locutor anuncia los números extraídos al azar de una urna, mismos que aparecen en pantallas electrónicas distribuidas en el interior del local. Al obtener una combinación ganadora con los números mencionados, se debe decir en voz alta: ¡Línea!, en caso de que se haya completado una línea del cartón, o bien, ¡Yak!, si es que se llenó todo el cartón. En este último caso el jugador se lleva el premio mayor. Aparte, existe también un premio especial, que es el acumulado, el cual va reuniéndose partida a partida y puede llegar hasta los dos millones de pesos. Para ganar el acumulado se debe completar el cartón antes de que hayan salido cuarenta números durante la partida.

El precio del cartón oscila entre diez y veinte pesos. El monto de los premios varía. Los cartones se pagan en efectivo al vendedor directamente en el asiento del participante.

Los Sports Book son lugares donde se pueden realizar apuestas sobre los resultados de carreras de caballos, de galgos, fútbol soccer nacional e internacional, fútbol americano, basquet, béisbol, hockey, tenis, box, carreras de autos, entre otros juegos. Desde el primer momento en que el cliente entra al establecimiento paga veinte dólares, que puede utilizar para jugar o consumir alimentos. La apuesta mínima en deportes es de diez dólares.

Las personas que asisten a los Yak's y Sports Book es muy variado. De 3 a 4 de la tarde acuden personas adultas; entre 6 y 7 de la noche son parejas y a partir de las 8 de la noche en adelante, los jóvenes son los que llenan tales establecimientos.

Estos centros de entretenimiento han logrado, sin cuantiosas inversiones en publicidad, atraer un promedio de quinientos clientes al día por cada unidad, cifra que aumenta los fines de semana, días festivos y vacaciones. Es así como los Yak's y los Sports Book se han convertido en la principal competencia de juegos tradicionales como la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos que fueron por mucho tiempo las instituciones que dominaron el negocio del juego de azar en nuestro país.

## **CAPÍTULO IV. OPINIÓN DE DISTINTOS SECTORES DE LA SOCIEDAD EN TORNO AL PROYECTO DE LEY FEDERAL DE JUEGOS CON APUESTA Y SORTEOS.**

En el presente capítulo, se señalan algunas opiniones que se tienen acerca de la posible instalación de casinos en el territorio nacional. Dichas opiniones fueron dadas por diversos sectores de la sociedad mexicana.

### 4.1 Poder Ejecutivo

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, señala que su gobierno no está en contra de la instalación de casinos en México, ya que los mismos traerían grandes beneficios al país, tales como el desarrollo económico y la creación de empleos.

Establece que sólo estará al tanto de tal situación, para que en caso de que se apruebe dicha iniciativa por el Congreso de la Unión, se aplique el modelo que mayores ventajas traiga consigo a nuestro país.

- Secretaría de Gobernación

En meses pasados, el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, mencionó que por el momento el presente gobierno no va a auspiciar ningún proyecto de ley encaminado a la apertura de casinos en el país. Sin embargo, también manifestó que se trabajaba en relación a la modernización de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual es obsoleta en muchos sentidos y es necesario adecuarla a la realidad en que se vive. Establece que tal reforma se encuentra muy avanzada, pues de la legislatura

pasada quedaron varios proyectos casi terminados en torno a la materia de juegos y sorteos.

En el mes de septiembre del 2004, la Secretaría de Gobernación dio a conocer un proyecto de Reglamento a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el cual consta de 153 artículos y 7 artículos transitorios. Contiene disposiciones más estrictas para la operación de los centros de apuestas y juegos. Tal reglamento trata de evitar la discrecionalidad que podría darse en esta materia respecto al otorgamiento de permisos para llevar a cabo los juegos con apuesta.

De acuerdo a dicho proyecto, la Secretaría de Gobernación determinará las concesiones otorgadas y creará un registro de libre acceso al público, donde estará el nombre del permisionario, su identidad, los operadores de tal centro, los estados financieros y la relación patrimonial o profesional con otros permisionarios. Dichas casas de juego deberán ser administradas por un Consejo de Administración.

Dicho reglamento establece que la vigencia de tales centros será de 25 años, con un periodo de prórroga por otros 15 años. Para el caso de ferias regionales, peleas de gallos y carreras de caballos los permisos tendrán una vigencia de 28 días, y en el caso de los sorteos el límite será de un año.

Se expone que no se permitirán apuestas en juegos de ruleta, dados y cartas, salvo en ferias que tengan una importancia regional, como lo es la Feria de San Marcos en el estado de Aguascalientes.

Por otro lado, se permite a las instituciones públicas como las entidades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal; así como

a las asociaciones civiles, religiosas, partidos políticos, instituciones educativas, de investigación y de beneficencia, la realización de sorteos.

Actualmente tal reglamento se encuentra vigente, lo cual quiere decir que el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación otorga permisos para la creación de casas de juego y apuestas.

Lo anterior ha causado un gran desacuerdo en la Cámara de Diputados, pues éstos consideran que el titular del Poder Ejecutivo invadió facultades del Poder Legislativo al pretender legislar en materia de juegos con apuestas; además opinan que el reglamento expedido va más allá de la propia ley de la cual se deriva, ya que regula actividades prohibidas en la legislación que le dio origen, lo cual es claramente inconstitucional. Esto ocasionó que la totalidad del Congreso de la Unión se enfrentara al titular del Ejecutivo mediante una controversia constitucional que será resuelta por la máxima instancia del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El pasado mes de mayo, el aún entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, a cinco días de presentar su renuncia, otorgó a través de la Dirección General de Juegos y Sorteos, permisos a la empresa Apuestas Internacionales S.A., filial de Televisa, para el establecimiento de sesenta y cinco centros de apuestas y salas de sorteos de números en el Distrito Federal y en veintiocho estados de la República Mexicana.

Tales permisos tienen una vigencia de veinticinco años, contados a partir del 26 de mayo del 2005 y son intransferibles. Fueron otorgados en base al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Es por esto que han surgido una serie de críticas en contra del ex secretario de Gobernación, pues al ser éste un alto funcionario de la Administración Pública, con amplios conocimientos sobre el tema, resulta ilógico e incongruente, el hecho que haya autorizado tales permisos en base a un reglamento sobre el cual existe una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es por lo anterior que se duda de la legalidad en cuanto al otorgamiento de tales permisos, pues en caso de que dicho reglamento sea declarado inconstitucional, lo serán también todos los permisos, licencias y autorizaciones que se hayan expedido en base al mismo, por lo que se cree que tales actos fueron realizados a causa de motivos personales por parte del ex secretario de Gobernación, ya que mantener buenas relaciones con la empresa Televisa ayudaría en mucho a su campaña presidencial.

En respuesta a esto, Santiago Creel Miranda propuso que su gestión al frente de la Secretaría de Gobernación fuese auditada pues expresó que todo lo hecho durante el tiempo que estuvo en su cargo, fue realizado de la manera más transparente, por lo que está seguro de que al final de las investigaciones, se ratificará el otorgamiento de permisos para el funcionamiento de centros de apuesta, ya que tal se apego a lo establecido en la legislación correspondiente.

Ante tal situación, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de una Comisión Especial de Investigación y Seguimiento de los permisos otorgados para la operación de centros de apuesta. Esta instancia estará vigente hasta el 30 de abril del 2006.

Por su parte, el Secretario de la Función Pública, Eduardo Romero Ramos manifestó que se abrió una investigación en contra del ex secretario de Gobernación, así como contra de otros funcionario de dicha dependencia por el proceso de otorgamiento de permisos a Televisa para instalar casas de juego y apuestas.

El actual Secretario de Gobernación, Carlos Abascal Carranza establece que suspenderá el otorgamiento de permisos para la instalación de casinos en el país mientras no se aclare la legalidad de la autorización de los permisos concedidos a la empresa Apuestas Internacionales S.A., filial de Televisa, los cuales en caso de haber elementos suficientes serán anulados. También precisó que hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación no resuelva el litigio existente en torno al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no se otorgaran nuevos permisos en esta materia.

- Secretaría de Turismo

A principios del presente sexenio, la Secretaría de Turismo fijó su posición con respecto a los casinos al argumentar 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, siempre que los casinos sean debidamente legalizados, ya que serían el detonador para que la industria turística mexicana pudiese avanzar.

El Secretario de Turismo, Rodolfo Elizondo, se declara partidario de la instalación de casas de juego en nuestro país. Manifiesta que México, al igual que Cuba, son los dos únicos países latinoamericanos que se encuentran rezagados respecto al tema, ya que no han implementado la

industria del juego como una fuente de ingresos, y por lo tanto, pierden la oportunidad de ser más competitivos en el negocio turístico mundial, hoy prioridad nacional.

Durante su participación en el Segundo Foro Nacional de Turismo y Medios de Comunicación, Rodolfo Elizondo manifestó que la industria de los casinos es una actividad que sería favorable en términos de inversión y creación de empleos, así como también, una actividad complementaria a otros servicios ofrecidos al turismo internacional. Señaló, que es el momento preciso para reglamentar dicha actividad, ya que la misma es practicada día a día de manera clandestina en el territorio nacional, sin dejar ningún recurso al erario federal, ni beneficio alguno a la comunidad mexicana. Sin embargo, aclaró que la legalización de los casinos no constituye la solución total al problema turístico de México.

Respecto a las medidas que se establecerían para el control de este tipo de centros, Rodolfo Elizondo, manifiesta que de aprobarse la instalación de las casas de juego, se aplicarían candados para evitar la corrupción y el lavado de dinero, los cuales serían competencia de una comisión especial en la que participarían varias instancias federales. Señala que el 90% de los países que cuentan con casinos, han encontrado medidas precisas para poder supervisar y controlar las anomalías que pudiera traer consigo la instalación de los mismos, por lo cual México ha recibido asesoría, sobre todo de Estados Unidos, para analizar tales medidas y aunque no sea competencia de la Secretaría de Turismo, la misma estará al tanto de que se cumpla este objetivo, que es el hecho de ver a los casinos como un negocio serio, responsable, organizado, como un atractivo más para el turista y no como un destino final como lo es "Las Vegas".

- Poder Ejecutivo local

Por su parte, algunos de los titulares del Poder Ejecutivo a nivel local como los son: Joaquín Hendricks en Quintana Roo; René Juárez en Guerrero y Sergio Estrada Cajigal en Morelos, son los personajes políticos que más han presionado para que el Congreso de la Unión apruebe la legalización de los casinos.

Rubén Figueroa y René Juárez, exgobernador y gobernador del estado de Guerrero respectivamente, hicieron tratos con empresas extranjeras como Corp Circus Enterprise, Harra's Entertainment, MGM Grand y Mirage Resorts, para asociarse y juntos pugnar para la instalación de casas de juego en el país.

Joaquín Hendricks y Sergio Estrada Cajigal, actuales gobernadores de Quintana Roo y Morelos respectivamente, se han manifestado abiertamente a favor de los casinos, al señalar que la instalación de los mismos dentro del territorio de las entidades federativas que gobiernan, se traduce como un gran beneficio para sus estados, ya que es una alternativa turística muy atractiva a nivel internacional.

#### 4.2 Poder Legislativo

Durante los últimos años, en el Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores, se ha discutido acerca del Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos, el cual abroga a la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947. Sin embargo, a pesar de todos los debates y proyectos que se han presentado respecto al

tema, las distintas fracciones parlamentarias no han llegado a un acuerdo acerca de este punto. Por lo anterior, se presentan algunas posturas respecto al tema, tanto de diputados como de senadores integrantes del Honorable Congreso de la Unión.

#### 4.2.1 Cámara de Senadores

Una opinión generalizada en la Cámara de Senadores es la necesidad que existe para regular los casinos que operan de manera clandestina en México. Tal opinión es apoyada por la mayoría de los senadores, ya que de todos es sabido que dichos establecimientos existen, que se instalan de manera temporal (aproximadamente tres meses) en domicilios particulares y luego cambian de sede, por ser su actividad principal los juegos con apuesta, lo cual es ilegal en nuestro país.

El Senador Gustavo Cárdenas, Presidente de la Comisión de Turismo del Senado de la República, señala que es necesario regularizar los más de mil doscientos casinos que de manera clandestina existen en nuestro país, sobretodo en las entidades más grandes como Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal.

Manifiesta que la apertura de estos centros de juego de manera legal, traería mayor derrama económica a través de impuestos y divisas, así como la generación de empleos. Señala que con una nueva ley en materia de juegos y apuestas, se resolverían los problemas de corrupción como el lavado de dinero y niega que los casinos propicien fenómenos como la prostitución. Es por lo anterior, que los juegos y sorteos en México requieren de una ley que tipifique perfectamente tal actividad con reglamentos que no dejen lagunas en donde pudiera filtrarse algún acto de

corrupción.

Por otro lado, opina que en vez de promover una ley que regule el juego con apuesta, se debe regularizar lo que en México es ya parte de la cultura, como lo son las carreras de caballos y las peleas de gallos, las cuales son actividades que operan en un régimen de impunidad.

El Senador Gustavo Cárdenas, reconoce que no hay unanimidad en el Congreso de la Unión para regularizar el juego con apuesta y el establecimiento de casinos, e incluso hay quienes se oponen y piden muchas restricciones para cerrarle el paso a la instalación de dichos centros.

Considera que la responsabilidad del Senado de la República podría generar una iniciativa respecto a dicho tema, paralela a la que presentó la Cámara de Diputados en la legislatura pasada.

#### 4.2.2 Cámara de Diputados

El Presidente de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, Francisco Javier López Mena, establece que con la instalación de casinos en México, se generarían recursos adicionales al país cercanos a los diez millones de pesos anuales; se crearían aproximadamente cincuenta mil empleos directos y ciento cincuenta mil indirectos; se captaría la atención de turistas nacionales y extranjeros; así como la aportación, vía impuestos, de recursos a la Federación, estados y municipios en donde se instalen tales centros. Además de lo anterior, se podrían consolidar destinos turísticos que no han crecido a pesar de grandes inversiones en su infraestructura o detonarse otros lugares que tienen potencial para ser un gran atractivo

turístico del país.

Al hablar de los riesgos que traería consigo la autorización de las casas de juego, López Mena señala que tales deben ser enfrentados con responsabilidad y que el reto está en lograr una ley que además de reflejar el interés de la sociedad sobre dicho tema, también minimice tales riesgos y establezca un perfecto mecanismo legal que evite problemas como el lavado de dinero y que incluya reglas de operación, control y supervisión de las casas de juego, como lo son: las limitaciones al monto de las apuestas y medidas de seguridad para vigilar todos los días quiénes acuden a los casinos y su comportamiento dentro de dichos centros.

López Mena manifiesta que de autorizarse los casinos en México, pasarán al menos tres años antes de que se instale el primero, ya que todos los sectores de la sociedad se deben de preparar para esto.

El diputado perredista, Eduardo Espinoza Pérez, expone que la realidad nacional e internacional ha puesto sobre la mesa de debate, temas que hasta hace muy pocos años se consideraban de poca o nula importancia.

Espinoza Pérez, establece que la discusión sobre la instalación de casinos en México, es un tema obligado para un país con una realidad tan compleja.

Respecto al tema, el diputado Espinoza Pérez manifiesta, que es necesario poner atención a los puntos siguientes:

a) La creciente instalación de casas de juego clandestinas.

- b) La necesidad de reactivar la economía nacional.
- c) El hecho de que la realidad haya rebasado una ley cuya expedición fue hace casi 60 años, como es el caso de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- d) La necesidad que tiene la recaudación tributaria de otras formas de captación.
- e) Las lagunas de la norma dan cada vez más espacio a la delincuencia y a la corrupción.
- f) El turismo, fuente importante de divisas en nuestro país, requiere diversificarse y garantizar su crecimiento.

El reto, de acuerdo a Espinoza Pérez, es diseñar una serie de instrumentos de control más eficaces. Para ello, plantea algunas directrices a seguir, las cuales consisten en lo siguiente:

- a) La ley debe propiciar que, ante todo, al salir de la clandestinidad y la simulación, todas estas actividades produzcan bienestar económico a la comunidad, paguen impuestos y generen empleos permanentes y bien remunerados.
- b) La regulación y el establecimiento de casinos permitirá, entre otras cosas, retener y evitar que salgan las divisas que los jugadores mexicanos gastan en estas actividades en otros países.
- c) La regulación del juego siempre se ha perdido en discusiones de moral

pública. Como en otras materias, la visión moral debe ser rebasada y centrar la discusión en lo económico, lo político y lo social.

d) Se ha comprobado a través del análisis, reportes y estudios, que en los más de ciento diez países en que operan casinos, el índice de criminalidad común ha descendido.

e) Los casinos no pueden considerarse como sitios destinados a jugadores profesionales, excluyentes y cerrados a otras actividades distintas al juego con apuesta, sino como sistemas complementarios en donde se conjugan el turismo, el uso de tiempo libre y la recreación.

f) Se ha comprobado que el establecimiento de casinos y casas de juego estimulan el desarrollo económico de las zonas donde se ubican.

g) Dada la actividad previsible en materia de trabajo y el incremento en la captación fiscal, los efectos de redistribución del ingreso, favorecerán en gran medida a las comunidades donde se realicen estas actividades, por lo que la autoridad tendrá que cuidar en todo momento las condiciones del mercado y asegurar la competencia.

h) En México, estudios calificados y confiables permiten suponer que en un modelo compuesto por ocho o diez casinos en zonas turísticas y fronterizas, se podrán alcanzar montos de inversión inicial que oscilen entre dos o tres millones de dólares.

A últimas fechas se ha puesto en duda el prestigio de los legisladores luego de hacerse público el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas

y Sorteos. A esto, el Secretario de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, José Antonio Hernández Fraguas, manifiesta que en nuestro país existen personas que buscan que el juego con apuesta no se regularice, ya que éstos mismos están implicados en la operación ilegal de este tipo de centros. Es por lo anterior que tales personas buscan poner el mayor número de obstáculos para que tal iniciativa no sea aprobada.

Hernández Fraguas establece que tal proyecto no es una “ley de casinos”, sino que es una regulación que trata el tema del juego en general y los casinos sólo ocupan un capítulo de ella. Manifiesta que lo que pretendió el grupo de trabajo que realizó dicha iniciativa fue revisar y analizar la regulación del juego en distintos países y su diagnóstico en nuestro país. Expone que en México hay tres tipos de juego:

- a) El juego legal, es el que opera con permisos de la Secretaría de Gobernación o con amparos promovidos por los operadores de juegos.
- b) El juego tolerado, como palenques, carreras de caballos y casinos en ferias.
- c) El juego ilegal, que es el constituido por la mayoría de las apuestas que se cruzan. Es en torno a este tipo de juego y a la clandestinidad en la que se encuentran, que surgen los grandes vicios que afectan a la sociedad: prostitución, drogadicción y el lavado de dinero.

Hernández Fraguas, establece que la manera en que opera el juego en México, no reporta recursos ni seguridad al país, es por esto que en el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, existe un capítulo de sanciones, no sólo para operadores de casinos, sino para

empleados y sobre todo funcionarios públicos que se presten a actos de corrupción. Además expone que el objetivo de tal proyecto no es la creación de más casas de juego, sino el de regular las que ya existen.

Claramente puede observarse que al interior de la Cámara de Diputados, existen opiniones divididas acerca de la aprobación del proyecto de ley que regulariza el juego con apuesta y el establecimiento de casinos. Sin embargo, existe una mayor tendencia a la aprobación de dicho proyecto, ya que la mayoría de diputados (independientemente de la fracción parlamentaria a la que pertenecen) ven en ella más beneficios y ventajas que consecuencias graves para el país.

#### 4.3 Poder Judicial

Al igual que los otros Poderes de la Unión, el Poder Judicial también ha manifestado su punto de vista respecto al tema en estudio, el cual es de gran importancia para la presente investigación.

Es por esto, que a continuación se presentan algunos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia, ya que es la manera más adecuada de mostrar su opinión respecto al tema.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Quinta.

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. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 19 de febrero de 1954. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro Ruiz de Chávez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: Quinta

Tomo: III

Página: 803

Rubro: JUEGOS PROHIBIDOS.

Texto: La sociedad está interesada en que se cumplan las disposiciones que los prohíben; así como las que reglamenten los que están permitidos.

PRECEDENTES: Amparo administrativo. Revisión del auto que negó la suspensión. Leikong Francisco. 13 de septiembre de 1918. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Enrique M. de los Ríos y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Séptima.

Volumen: LXII

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 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: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: Sexta

Tomo: Tercera Parte, LX

Página: 190

Rubro: JUEGOS Y SORTEOS, FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

Texto: Aún cuando la Ley Federal de Juegos y Sorteos conceda a la Secretaría de Gobernación facultad discrecional para conceder o negar los permisos que se le soliciten, al resolver acerca de alguna solicitud debe motivar y fundar debidamente su resolución, como terminantemente lo ordena el artículo 16 constitucional, ya que, de otra suerte, priva de defensa al peticionario. Pero los motivos y fundamentos deben darse al dictar la resolución correspondiente, porque si se admitiera a las autoridades motivar y fundar sus actos en el informe justificado, se impediría también al solicitante la defensa de su derecho.

PRECEDENTES: Amparo en revisión, 1603/55. “Refrescos Pascual”, S.A. 25 de octubre de 1957. Unanimidad de cuatro votos. Ponente:

Octavio Mendoza González.

Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: Quinta  
Tomo: XI  
Página: 663

Rubro : JUEGOS DE AZAR.

Texto: La orden administrativa que tienda a suprimirlos, no debe ser suspendida, porque con ello se perjudicaría a la sociedad.

PRECEDENTES: Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión. Rebolledo Javier. 8 de septiembre de 1922. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Benito Flores, Patricio Sabido y Enrique Moreno. La publicación no menciona el nombre de ponente.

Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: Sexta  
Tomo: Segunda Parte, CXI  
Página: 31

Rubro: JUEGOS PROHIBIDOS, INEXISTENCIA DEL DELITO DE.

Texto: Por juegos de azar debe entenderse, aquéllos en que uno o varios participantes obtienen un provecho en menoscabo de otros o de los organizadores, dependiendo ello de un evento fortuito, del acaso, y no así de la habilidad o destreza de los jugadores. Juegos con apuesta son aquéllos 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 y destreza para lanzarlos y colocarlos en determinada posición, reciben como premios, 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. Cinco votos. Ponente: Alberto González Blanco.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Sexta.

Volumen: CX

Parte: Segunda

Página: 18

Rubro: JUEGOS PROHIBIDOS, INEXISTENCIA DEL DELITO DE.

Texto: No se integra el tipo previsto en la fracción II del artículo 12 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuando los espectadores aprovechando la celebración de un juego lícito, por no estar prohibido ni ser realizado en sí mismo con apuestas, llevan a cabo éstas entre sí, tanto menos, si el juego de apuestas, no juego con apuestas, catalogado entre los permitidos y sin estar sancionado penalmente, sólo da lugar a la imposición de una sanción administrativa, en los términos del artículo 17 de la ley mencionada, que establece que las infracciones a la ley o a sus reglamentos que no constituyan delitos, serán sancionados con multa de cien a diez mil pesos o con arresto hasta de quince días.

PRECEDENTES: Amparo directo 620/66. Álvaro Jiménez Luna. 15 de agosto de 1966. Cinco votos. Ponente: Mario G. Rebolledo F.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Sexta.

Volumen: CXXI

Parte: Segunda

Página: 31

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

Texto: El artículo 12 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, dice: “Se impondrá prisión de tres meses a tres años y multa de quinientos a diez mil pesos, y destitución de empleo en su caso: II. A los dueños, organizadores, agentes 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 a las que participen en la empresa en cualquier forma.”. Es evidente que hay que tomar en cuenta que el concepto “empresa” que emplea la ley, no es el vulgar aplicable a cualquier actividad humana que se emprende, sino al técnico a que se refieren las leyes mercantiles y civiles y que entre sus características tienen la de su estabilidad o permanencia, ya que de otra manera no se referiría a “dueños”, “organizadores”, “gerentes”, etc., por lo que situaciones esporádicas, no queden incluidas en la fracción que se comenta; máxime cuando el lugar en donde se crucen las apuestas no es propiedad de particulares y no podría ser objeto de clausura por este tipo de hechos, por lo que, cuando mucho, los infractores tal vez podrían sancionarse administrativamente, en términos del artículo 17 de la ley en

cita.

PRECEDENTES: Amparo directo 9673/65. Antonio Mendoza Solar. 24 de julio de 1967. Cinco votos. Ponente: José Luis Gutiérrez G.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Época: Séptima.

Volumen: LXXXVI

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 II del artículo 13 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se refiere “ A los jugadores y espectadores que asisten 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 con apuestas, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, así como a los que participen en la empresa en cualquier forma.”, se llega a 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 dichos juegos cuando tienen lugar en un sitio dedicado a otras actividades y que sólo en forma accidental es utilizado para que dentro del mismo se juegue.

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.

Respecto al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos emitida por el Ejecutivo Federal el 17 de septiembre del 2004, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, admitió la demanda de controversia constitucional que promueve la Cámara de Diputados en contra del Presidente de la República, por haber puesto en marcha un reglamento a través del cual regula y permite la instalación de establecimientos en donde se realicen juegos con apuestas. Sin embargo, Cossío Díaz rechazó la solicitud que le hizo la Cámara de Diputados en el sentido de suspender, durante el tiempo que dure el juicio, los efectos y las consecuencias del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que es la norma impugnada.

La consecuencia de dicha resolución, se traduce en que en base a tal reglamento, el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación, otorgará los permisos que quiera para que se operen casas de juego con apuestas en el país, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no resuelva la controversia constitucional interpuesta, lo cual da origen a un ambiente de incertidumbre jurídica en el país.

#### 4.4 Partidos Políticos

Como es sabido, en nuestro país existen tres fracciones parlamentarias de gran peso, las cuales ocupan (cada una de ellas), porcentajes importantes en el Congreso de la Unión. Tales fracciones son las pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI); al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

- Partido Revolucionario Institucional

En el grupo parlamentario del PRI, existen opiniones a favor y en contra respecto al tema de la instalación de casinos. Por un lado la mayoría de los priístas manifiestan que con el establecimiento de dichos centros, se impulsará el turismo; se crearán fuentes de empleos, tanto de manera directa como indirecta y se destinará un porcentaje importante de los ingresos que se obtengan de tal actividad entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Por otro lado, se espera un rotundo rechazo por parte del líder nacional de este partido, el Licenciado Roberto Madrazo, el cual no está seguro de los beneficios que traerían consigo este tipo de centros. Es por lo anterior, que los diputados de este partido, que privada y públicamente, se han pronunciado a favor de tan controvertida iniciativa, se han colocado en graves problemas con el dirigente del mismo, ya que al no estar de acuerdo entre sí, se pone a la vista las divisiones internas que existen en dicha fracción parlamentaria.

- Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional es el partido político que más rápido ha llegado a un consenso sobre este tema. El PAN, manifiesta su deseo de reglamentar lo actual, a través de la nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. Lo anterior con el objeto de que la autoridad tenga elementos para frenar la corrupción y los monopolios de quienes manejan la industria del juego.

El actual proyecto, de acuerdo al Partido Acción Nacional, prevé que para la adecuada instalación de casinos, se tiene que tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía. Es por esto, que el PAN, propone un período de transición para consultar la opinión ciudadana, que es de acuerdo al partido, lo que en verdad importa. Los diputados de este partido establecen que de aprobarse la instalación de las casas de juego, se tardaría alrededor de tres años para que se instale la primera de ellas, ya que es necesario preparar tanto a la sociedad para que termine de ver con buenos ojos el establecimiento de dichos centros, como a las autoridades para que manejen, controlen y supervisen de una manera adecuada estos negocios.

- Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática se opone de manera rotunda a la instalación de casinos en nuestro país. La mayoría de sus integrantes opinan que tales centros no son necesarios para la promoción del turismo; que en vez de crear fuentes de empleo, se cerrarán cientos de ellos y que se provocará un monopolio nocivo que afectará el desarrollo de la comunidad.

Los diputados del Partido de la Revolución Democrática señalan la incongruencia gubernamental que existe respecto al tema, ya que por un lado, la Ley de Juegos con Apuestas y Sorteos, propone fomentar la seguridad pública, y por el otro, pretende legalizar giros que propician la delincuencia y corrupción.

Martí Batres, líder de la diputación del PRD, manifiesta que su fracción parlamentaria está definitivamente en contra de la instalación de casinos, ya que es un fenómeno alrededor del cual se da el lavado de dinero, el narcotráfico, la prostitución y la inseguridad de la comunidad, por lo que el Partido de la Revolución Democrática, de acuerdo a Martí Batres, no se encaminará hacia la legalización de una situación anómala en el país. Además señala que la mayor parte de la sociedad mexicana opina que los casinos podrían ser una extensión del crimen organizado en el país y no un beneficio para la sociedad, ya que se considera que es una actividad económica especulativa y no una actividad económica productiva.

Batres, agregó que por los efectos sociales negativos que pudiera haber, su partido rechaza la instalación de casinos por los riesgos que entrañaría en materia de seguridad, ya que de imaginar a ciudades como Tijuana o Guadalajara con casinos, sería alimentar el problema de delincuencia e inseguridad del país.

#### 4.5 Cámaras Nacionales de Comercio

Un sector muy importante para nuestro país es el constituido por las Cámaras de Comercio, las cuales también han emitido su opinión respecto

al tema de la instalación de casas de juego o casinos en México. En este apartado se exponen los puntos de vista que tienen del tema la Cámara Nacional de Comercio (Canaco) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco).

- Cámara Nacional de Comercio

Ricardo Navarro, encargado de las relaciones entre la Cámara Nacional de Comercio y el Congreso de la Unión, expresa que el sector privado ha cabildeado con el Congreso, para que de aprobarse la iniciativa de ley que permite el establecimiento de casinos, los mismos se instalen en lugares donde existen grandes complejos turísticos como Acapulco y Cancún.

Así mismo, manifiesta que es necesario que la inversión en estos centros de juego, sea una inversión mixta, es decir, que se encuentre constituida de inversión nacional e inversión extranjera, con la condición de que la inversión nacional sea siempre mayoritaria, es decir, del 51% en adelante.

- Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco)

Arturo González Cruz, Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, manifiesta que dicha organización representa los intereses de los empresarios dedicados a la actividad turística en el país, y por lo mismo, apoya la aprobación de la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, pues opina que la operación de casas de juego en el territorio nacional debe legislarse y aprobarse siempre que exista un estudio serio en donde se haya consensuado debidamente con

todos los sectores sociales involucrados en el tema, lo cual permitiría el verdadero desarrollo de las regiones, particularmente de los municipios donde dichos negocios funcionen y así evitar impactos negativos en lo social y en lo económico. González Cruz, expresó que en caso de que no se hubiese hecho tal estudio, la Confederación de las Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), manifestaría su oposición a la instalación de casinos, ante el convencimiento de que en las actuales circunstancias y sin los acuerdos y estudios debidos, dichos centros de juego traerían consigo un grave perjuicio al país.

#### 4.6 Otros grupos

Vista la opinión de los Poderes de la Unión respecto al tema en estudio, es necesario para el presente trabajo de investigación, conocer los distintos puntos de vista que tienen otros sectores de la sociedad respecto al tema del establecimiento de casas de juego en el país.

- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)

La Confederación Patronal de la República Mexicana, manifiesta su rotundo rechazo a la instalación de casas de juego por considerar que tales traerían efectos negativos al país. Establece que lo preocupante son los negocios alternos a los casinos, así como el fomento a delitos como el lavado de dinero y la prostitución.

Los representantes de la Coparmex establecen que como empresarios no se cierran a las nuevas inversiones, siempre que sean lícitas.

Raúl Colín, Presidente de la Coparmex en el estado de Quintana Roo, establece que no es a través de la instalación de casinos, sino mediante las reformas estructurales, como el país podrá ser más competitivo y atraer más inversiones en materia de turismo, ramo que en los últimos años se ha visto rebasado por otras naciones, como lo son las asiáticas.

- Confederación Nacional de Empresarios y Prestadores de Servicios Turísticos (Conepstor)

Rafael Suárez Vázquez, Presidente de la Confederación Nacional de Empresarios y Prestadores de Servicios Turísticos, manifiesta que la instalación de casinos no beneficiará a la actividad turística del país, ya que los casinos ya han pasado de moda y las ganancias que se obtengan de dicha actividad serán repatriadas a los países de las empresas operadoras de los casinos establecidos en nuestro país.

Suárez Vázquez, afirma que actualmente no hay empresario mexicano que conozca el manejo de un casino, situación que orillará a los inversionistas nacionales a contratar empresas estadounidenses o europeas para que asesoren y operen este tipo de negocios, por lo menos en los próximos años, en tanto se conozca la forma adecuada de administrar una casa de juego. En el caso de Las Vegas, los empresarios tardaron treinta años para conocer bien el negocio del juego.

Asegura que los casinos ya no es un negocio rentable. Lo anterior quedó demostrado en naciones de Centroamérica y Sudamérica en donde al aprobarse la instalación de casas de juego, se llegó al extremo de tener máquinas tragamonedas en farmacias y tiendas, situaciones que no

generaron ningún beneficio para sus gobiernos. Menciona que la imagen que los mexicanos tienen de los casinos es de edificios lujosos llenos de luces y grandes espectáculos, pero la realidad que tendrá México con este tipo de negocios será diferente.

- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)

Joel Ayala Almeida, dirigente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, asegura que autorizar la instalación de casinos en México, es una vía para garantizar la atracción de capitales, el desarrollo regional, la creación de empleos, el fomento al turismo y sobre todo, el crecimiento económico del país a través de la recaudación fiscal que requiere el gobierno federal para incrementar el gasto social.

- Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles (AMHyM)

Miguel Torruco, Presidente de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, establece que es urgente que el Congreso de la Unión modifique la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947, ya que a lo largo de cincuenta y ocho años, tal ley ha sido interpretada de manera discrecional para favorecer a pequeños grupos y no a la sociedad mexicana en su conjunto.

Torruco asegura que dicha ley esta tan lejana de la realidad mexicana, que en los últimos años, han proliferado numerosas casas de juego que operan clandestinamente, en donde la inseguridad y las condiciones de insalubridad prevalecen, lo cual constituye una expresión de ilegalidad que lesiona al interés público. Además expone que la informalidad y el nulo control sobre estos establecimientos convierte esta

práctica en un elemento de riesgo para la sociedad, aparte de la pérdida económica que conlleva a la evasión del pago de impuestos y a la marginación de los derechos laborales de los empleados de dichos lugares.

Miguel Torruco dice que de aprobarse la Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos se propiciaría que los negocios ilegales de juego salieran de la clandestinidad en la que se encuentran, transformándose en grandes beneficios para la sociedad. Tales beneficios traerían consigo la creación de miles de empleos, mayor seguridad para los lugares en donde se instalan las casas de juego, inversiones nacionales y extranjeras y una derrama económica por concepto de espectáculos y otros servicios turísticos complementarios.

Establece que al postergarse la aprobación de tal iniciativa, se descarta por el momento la posibilidad de que en nuestro país se brinde como servicio complementario al menú de atractivos turísticos, la opción de los casinos, tal y como se lleva a cabo de forma exitosa en más de ciento treinta países, cuyos gobiernos conciben al juego solamente como una actividad turística más.

- Federación de Asociaciones Hoteleras de la República Mexicana

Los miembros de la Federación de Asociaciones Hoteleras de la República Mexicana, entre ellos, Marcos Romano Galante, establecen que los ingresos que se recauden con la creación del negocio de las casas de juego en el país, que el gobierno federal pretende instalar, deberían ser canalizados al pago de la deuda externa. Lo anterior con el propósito de tener un país sin deudas.

Tal Federación, plantea ante la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados, que el establecimiento y la operación de los casinos, deberá darse en el momento en que exista un marco jurídico estricto que pueda garantizar que los inversionistas (de preferencia nacionales), sean profesionales y con experiencia; además de obligar a los concesionarios a invertir parte de las ganancias obtenidas en obras de interés social. Establecen que dicho marco legal debe ser completo, pero no rígido, que apoye a la inversión y no la desaliente al dar pauta a la corrupción y a la incertidumbre jurídica.

Afirman que la instalación de dichos centros generará miles de empleos de manera directa e indirecta. Es por esto, que los empresarios hoteleros nacionales interesados en participar en esta nueva opción turística, deberán tener preferencia en las concesiones que otorgue el gobierno federal, frente a las firmas extranjeras, con las cuales se corre el riesgo de que no reinviertan las ganancias obtenidas a favor de nuestro país, sino llevárselas al suyo.

- Unión Social de Empresarios de México

Manuel Loza Macías, miembro de la Unión Social de Empresarios de México, establece que para tal organización, el juego de azar como la ruleta o los dados, no podría ser denigrante para la persona humana, siempre que se hiciera con moderación y sin anular el principal fin del juego: la recreación. En cuanto al lucro, cabe decir que sería un incentivo añadido al juego para ganar interés en su práctica.

La Unión Social de Empresarios de México, manifiesta que en general, los efectos del establecimiento de los casinos en el país son

favorables. Tales efectos consisten en la generación de divisas; la competitividad turística; la creación de empleos; la aceleración del desarrollo económico; mayores ingresos tributarios; el incremento de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras; el incentivo para muchos empresarios de crear nuevas empresas, aunque fueran pequeñas, de servicios en conexión con el turismo y el juego.

Manuel Loza Macías, afirma que el logro de tales beneficios, sólo se conseguirá con leyes y reglamentos que tengan como objetivo la creación de una red de vigilancia y de educación ciudadana que haría casi imposible cualquier tipo de injusticia y de impunidad.

- Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNTE)

El Presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico, Juan Antonio Dorado, plantea que para impedir que el negocio de casinos sea una actividad que propicie el lavado de dinero, es necesario que el gobierno federal otorgue las concesiones de tales negocios con honestidad y transparencia; además de crear una Comisión Nacional de Juego con la representación empresarial y gubernamental, con el objetivo de cuidar la actividad lúdica; así como una legislación muy clara y precisa para que no haya malas interpretaciones.

Juan Antonio Dorado, señala que para tener éxito en este proyecto, los casinos deben instalarse en lugares fijos, ya que de lo contrario, no traerían consigo los efectos esperados, es decir, no funcionarían para la generación de empleos, ni para la captación de divisas, ni serían un factor de desarrollo regional. Establece, que de preferencia, la planeación de tales centros debe realizarse en megaproyectos, cuya apertura deberá ser

de manera gradual para asegurar la adecuada instalación, operación, vigilancia y control de dichos centros.

- La Iglesia Católica

En numerosas ocasiones, la Iglesia Católica ha manifestado su rechazo respecto a la instalación de casinos en el país. Es por lo anterior, que la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), en los últimos meses ha emitido varios documentos en los que ratifica la postura que sostiene la Iglesia respecto al tema.

El Presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano, José Guadalupe Martín Rábago, hizo un llamado al gobierno federal para que olvide la apertura de dichos centros y en cambio, propone impulsar programas de desarrollo social, ya que tales, son la vía correcta y apropiada para elevar en forma duradera el nivel y la calidad de vida al fomentar actividades productivas o de servicios más necesarios y socialmente menos riesgosos.

Martín Rábago advierte que de acuerdo a varios estudios realizados sobre el tema, la instalación de casinos sólo fortalecería las tendencias negativas del actual sistema económico, ya que manifiesta que la economía se encuentra deshumanizada y por lo tanto, debe estructurarse y rehabilitarse desde todos los puntos de vista, incluso desde el ético. Por lo anterior no puede esperarse un resultado positivo de la aprobación a la apertura de casas de juego, pues tales no aportarían beneficios al desarrollo económico del país y sí pueden representar un obstáculo para el mismo.

Menciona además que los casinos promoverían la desintegración familiar y la pérdida de valores como la dignidad y el valor del trabajo al obtener dinero de manera fácil a través de un juego de azar.

Por otra parte, el Nuncio Apostólico, Jerónimo Prigione y el Arzobispo Primado de México, Norberto Rivera Carrera se manifiestan en contra de la instalación de casinos y señalan que la Iglesia Católica está en contra de tal iniciativa de ley, pues estos centros fomentan los vicios, la desintegración familiar y destruyen la dignidad de las personas al alejar al hombre de las actividades productivas, sin embargo, poco después aceptaron de manera tácita la propuesta, al exigir que la apertura de las casas de juego se hiciera con mucha responsabilidad.

Después de conocer las diversas opiniones de los sectores de la sociedad mexicana, se señala que en general los puntos de vista emitidos por dichos grupos son bastante similares entre sí, ya que si bien es cierto que algunos apoyan la iniciativa de ley, por ver en ella grandes beneficios económicos y sociales para el país; también es cierto que hay algunos otros que ven en ella, la legalización de una actividad nociva para la sociedad desde el punto de vista moral y social. Lo anterior provoca una gran discusión entre tales grupos, lo que da como resultado que no exista un acuerdo entre la comunidad en su conjunto para la legalización de las casas de juego en México.

Lo cierto es, que para poder dar una opinión propia con plena seguridad, es necesario tener sentido común, conocer las opiniones de la sociedad (como se ha hecho ya en el presente capítulo), y no prejuzgar la iniciativa de ley sin conocer la verdadera rentabilidad de los casinos, así

como también considerar los graves riesgos que podría traer consigo la instalación de tales centros.

## **CAPÍTULO V. LA INSTALACIÓN DE CASINOS Y LOS EFECTOS QUE CAUSARÍA EN LA SOCIEDAD MEXICANA.**

La propuesta para la instalación de casinos en México debe ser analizada en su sentido amplio, es decir, deben estudiarse tanto las implicaciones económicas que su establecimiento traería consigo, así como también los efectos sociales, jurídicos y culturales que causaría el establecimiento de tales centros. Lo anterior se menciona, ya que es sabido que la actividad realizada en las casas de juego podría ser considerada como un elemento reactivador de la economía nacional; o bien, ser un gran negocio para los que se dedican al lavado de dinero y a la explotación de otros vicios.

Es por esto, que en este apartado se hace una exposición sobre las ventajas y desventajas que se generarían con la instalación de casas de juego en el país, y que sin lugar a dudas, deberán ser tomadas en cuenta por nuestros legisladores al momento de tomar una decisión sobre esta propuesta.

### **5.1 Efectos en torno al establecimiento de casinos**

Como se menciona anteriormente, los efectos que indiscutiblemente causaría la instalación de casas de juego en nuestro país son primordialmente de tipo social, jurídico y económico. A continuación se establecen cuales son tales efectos, así como una breve explicación sobre los mismos y la interrelación existente entre ellos.

### 5.1.1 Efectos sociales

En los últimos años, la sociedad mexicana ha impulsado grandes cambios y fortalecido los procesos culturales más altos de soberanía y civilidad, lo cual muestra la madurez que la misma ha logrado para promover importantes cambios democráticos que actualmente vive la nación.

De igual manera, algunos de los sectores más importantes de nuestra sociedad han manifestado su determinación para que se regule el juego con apuesta en México, como un instrumento para coadyuvar al desarrollo nacional.

Por lo anterior, se establece que la iniciativa de la Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, tiene como principal objetivo regular el juego con apuesta, toda vez que en el país se trata de una práctica sumamente extendida, la cual en la actualidad no genera beneficios en materia de empleo, impuestos, inversión productiva o gasto social a favor de las comunidades donde se practica, por llevarse a cabo de manera clandestina.

Como es sabido, la iniciativa de ley en estudio permite la instalación de casinos en el país, así como también establece una adecuada regulación del juego en todas sus modalidades, lo cual crea un nuevo orden legal que contribuye al combate de los diversos males sociales que siempre se han relacionado con el mismo, como los son la prostitución, la violencia y el crimen organizado.

Ante esto, es necesario reafirmar que la ley y no su ausencia, constituye el mejor instrumento para conducir las relaciones tanto entre los individuos como entre las naciones, por lo tanto se asegura que el juego regulado de una manera adecuada, no es un enemigo de la moral, ni de la cultura, ni del desarrollo. En cambio el nulo control sobre tal actividad, (situación actual en nuestro país) la convierten en un elemento de riesgo para la sociedad, además de la pérdida económica que ello representa, ya que se renuncia a la posibilidad de integrar esta actividad al desarrollo nacional.

Uno de los efectos que se busca con esta iniciativa de ley es promover el desarrollo social del país. Con la instalación de casinos, se daría la expansión de actividades productivas, la ampliación de ofertas de trabajo y la multiplicación de recursos. En caso de aprobarse dicho proyecto, los lugares en donde se permita la instalación de casas de juego se verían beneficiados con inversiones productivas que detonen el crecimiento económico, la construcción de infraestructura básica y turística, el equipamiento urbano y la prestación de los servicios complementarios. Es por esto que se establece que tales lugares sean zonas geográficas que requieren de un impulso al desarrollo social mediante el empleo y la capacitación para trabajar en tal actividad.

Lo anterior causaría una creciente dinámica en los municipios y entidades federativas en donde podrían establecerse estos centros de entretenimiento, lo cual produciría una gran movilidad social y la disminución de efectos perniciosos en dichos lugares, tales como la prostitución, el crimen organizado, el consumo y tráfico de drogas, entre otros.

En los últimos años se ha comprobado a través de análisis y estudios que en la mayoría de los países en los que operan casinos, el índice de criminalidad común ha descendido. Esto es natural si se observa que los controles y regulaciones del juego afectan, de manera considerable, los nichos en que anida el crimen organizado.

Es por esto, que los efectos que el proyecto de ley en estudio podría causar, deben ser considerados como un elemento benéfico para que el Estado establezca las estrategias necesarias en esta materia, como lo es el de destinar recursos derivados de la operación de casas de juego a favor de la seguridad pública de los municipios y entidades federativas en donde tales centros se ubiquen.

En materia de empleo, la actividad del juego constituye un fuerte estímulo a la generación del mismo. La diversidad de sectores involucrados propiciaría un incremento significativo de oportunidades para ubicar la oferta de fuerza de trabajo en las mejores condiciones de permanencia, capacitación y remuneración. Cabe señalar que la oferta de trabajo será hacia los sectores de población que más lo requieren.

En una primera etapa, los beneficios directos en materia de empleo irán al ramo de la construcción, la infraestructura básica y turística, además de el equipamiento urbano que se necesite para ello. En las etapas siguientes se incorporará una planta laboral directamente vinculada con los centros de entretenimiento, con un alto componente de capacitación para el funcionamiento de equipos, manejo de instrumentos electrónicos y procedimientos de juego, así como oportunidades en las áreas de servicios conexos y asociados como lo es la industria hotelera, restaurantera, artística y de espectáculo, entre otras.

De acuerdo con lo anterior se generarían alrededor de ciento cincuenta mil puestos de trabajo en nuestro país.

### 5.1.2 Efectos jurídicos

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en materia de juegos y sorteos. Con base a lo anterior, con fecha 31 de diciembre de 1947, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual actualmente se encuentra en vigor.

Dicha ley, se trata de un ordenamiento de carácter prohibitivo, que no aborda en su conjunto los problemas derivados del juego, pues como es natural, en una actividad tan dinámica y escasamente regulada, al cabo de casi sesenta años, la ley que ha regulado hasta ahora dicha materia, ha sido rebasada por la realidad. Como ejemplo de lo anterior, tenemos a los cientos de establecimientos clandestinos, irregulares y hasta a veces insalubres y peligrosos, en donde se practican los juegos con apuesta; así como también las ferias y palenques que se establecen en todo el territorio nacional. Tales establecimientos se encuentran en la indefinición legal propiciada por la falta de mecanismos efectivos de control y supervisión por parte de la autoridad competente, es decir, la Secretaría de Gobernación. Lo anterior constituye una expresión de total ilegalidad que lesiona el interés público, puesto que los efectos de toda prohibición acaban por revertirse en detrimento de la misma ley y de la sociedad.

La Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos es un nuevo

marco normativo que regula la actividad lúdica en todas sus variantes, con enfoques actualizados, de acuerdo a la evolución y a las necesidades de la sociedad mexicana; así como también, incorpora las experiencias internacionales en la materia, lo cual permite eliminar los efectos nocivos del juego y, por el contrario, traer consigo beneficios a nuestro país.

Este nuevo orden legal autoriza, regula, vigila y controla la práctica del juego en general, para que la misma se realice con honestidad y apego al principio de legalidad.

Dicha iniciativa procura, en todo momento, proteger la salud y seguridad públicas, así como el buen orden y el bienestar general de los ciudadanos.

Otros efectos que traería consigo dicha iniciativa, son que los establecimientos irregulares que realizan el juego con apuesta salieran de la clandestinidad en la que operan; que los casinos y palenques que se instalan en ferias regionales tuvieran controles indispensables para su adecuado funcionamiento, de acuerdo con las necesidades de la seguridad pública. Lo anterior, evitaría de modo específico, que la práctica de los juegos con apuesta se pueda constituir en un medio para la transferencia ilegal de dinero proveniente del narcotráfico; así como también, propiciaría que tales actividades produzcan un bienestar económico a la comunidad al pagar impuestos y generar empleos.

Por otra parte, la iniciativa de ley en estudio, incluye disposiciones orientadas al fortalecimiento de las entidades federativas y de los municipios, ya que de acuerdo a dicha iniciativa, éstos podrán disponer de mayores recursos, tanto de orden fiscal como de inversión; así como de

una capacidad ampliada para el ejercicio de sus atribuciones en materia de rectoría del desarrollo y planeación estratégica de la actividad económica y social en sus respectivos ámbitos de competencia.

### 5.1.3 Efectos económicos

En la actualidad, la experiencia internacional muestra que los casinos no son sitios destinados solamente a la práctica de los juegos con apuesta, en donde jugadores profesionales son los únicos que tienen acceso a este tipo de entretenimiento, sino al contrario, son sistemas complementarios en donde se conjuga el turismo, el uso del tiempo libre, la industria hotelera, restaurantera y de espectáculos, para así conformar una oferta turística variada y atractiva, lo cual a su vez, genera una gran derrama económica en los lugares donde se han establecido dichos centros.

En el caso de México, existen diversos estudios altamente calificados que permiten suponer que en caso de aprobarse la instalación de casas de juego en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad, se podrían alcanzar montos de inversión inicial de hasta dos mil millones de dólares en un modelo compuesto por diez de estos centros.

Como es sabido, el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos regula la actividad lúdica en su conjunto, es por esto que establece los mecanismos necesarios para que las inversiones atraídas por los casinos no distorsionen las estructuras sociales, de modo que el crecimiento económico llegue a un equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad; además prevé disposiciones para un buen aprovechamiento de los ingresos, los cuales serán dirigidos a los municipios, a las entidades

federativas y a la Federación, en ese orden de importancia.

De aprobarse la instalación de las casas de juego en el país, los ingresos obtenidos se aplicaran de manera directa al sector de la construcción e infraestructura urbana, así como al sector turístico, lo cual detonara la actividad productiva y la prestación de servicios en general en los lugares donde tales centros sean establecidos.

El proyecto de ley en estudio, establece beneficios de carácter fiscal. Lo anterior se traduce al hecho de que la regulación del juego y su incorporación a la estructura de aportaciones tributarias, será sin duda una fuente adicional de captación fiscal, orientada a mantener el equilibrio y el bienestar de las finanzas públicas del país, pues dicha actividad al cabo de los años, puede convertirse en un importante apoyo económico para las tareas nacionales a favor del desarrollo de nuestro país.

## 5.2 Ventajas

Como es sabido, todo gobierno debe tomar grandes decisiones respecto al manejo de su país y para esto, se deben tomar en cuenta las ventajas y desventajas que tales decisiones traerían consigo respecto al bienestar del mismo.

Las ventajas son:

a) Diversificación en la oferta de servicios turísticos.- Con el establecimiento de casinos, se diversificará la oferta turística del país, ya que al ser grandes centros de entretenimiento, ofrecen al turista un servicio complementario que en la actualidad no figura en México, lo cual

lo coloca en una gran desventaja con respecto a otros países que sí cuentan con ellos.

Desde hace varios decenios nuestro país ofrece las mismas opciones al turista: playas, reservas ecológicas y grandes centros culturales. Tales atracciones no bastan para que nuestro país compita a nivel internacional en la industria turística. Es por esto que con el objetivo de contar con nuevos y mayores elementos para satisfacer los gustos y preferencias más exigentes, se tiene el proyecto de instalar casas de juego tanto en los destinos turísticos ya conocidos, como en los posibles nuevos centros recreativos y así lograr consolidarlos al hacerlos más competitivos y atractivos dentro del mercado internacional.

b) Aumento en la captación de turistas, tanto nacionales como internacionales.- Cabe hacer notar que existen dos tipos de turismo, el nacional y el internacional. El turismo nacional es aquél que proviene del interior de nuestro país, mientras que el turismo internacional es el proveniente de otros países.

Existen estudios realizados por la Secretaría de Turismo que determinan que aproximadamente el 80% del turismo internacional que capta nuestro país, proviene de los Estados Unidos de América. A partir de este dato, se puede establecer que de instalarse casinos en nuestro país, definitivamente se elevaría considerablemente el turismo internacional, principalmente el proveniente de los Estados Unidos, ya que como es sabido tanto por estudios y encuestas, como por la realidad social en que viven, los norteamericanos encuentran en los casinos una forma de diversión muy atractiva, por lo que se puede esperar en un principio, un incremento en el turismo fronterizo de aproximadamente un 10% anual.

Se estima que el turismo nacional que se captaría a causa de la instalación de casinos en los centros turísticos del país, sería en un principio hasta de un 12% anual, ya que en vez de viajar a otros países (ya sea a Estados Unidos o a Europa), el turismo nacional que gusta acudir a las casas de juego, se quedaría en México, lo cual traería grandes beneficios económicos.

Es por lo anterior que se espera que con la aprobación al proyecto de ley en donde se permite el establecimiento de casinos, nuestro país logre incrementar el número de visitantes y su tiempo de estadía en sus complejos turísticos, tal y como ha ocurrido en otros países alrededor de todo el mundo.

c) Incremento en el gasto diario del turista en nuestro país.- Esta demostrado que en aquellos países en los cuales operan casas de juego, el promedio de gasto diario de un turista es de casi el triple, con respecto de lo que gasta en otro tipo de destinos, como lo son las playas.

Esto se debe a que en los lugares en donde la principal atracción son las casas de juego, el turista no sólo gasta en el hospedaje, los alimentos y en las diversiones acostumbradas, sino que requiere también de una suma de dinero para acudir apostar a los casinos, actividad predominante en este tipo de complejos turísticos, por lo cual el turista eroga más ingresos que si fuera a una playa, ya que en ella no se necesita un monto considerable de dinero para disfrutar de las diversiones que ofrece la naturaleza.

Es por esto que se espera que los casinos incrementen el gasto promedio diario de los turistas en nuestro país.

d) Impulso a la economía nacional.- Se cree que los casinos podrían ser uno de los detonadores que ayuden a reactivar, tanto la economía de las regiones en donde se establezcan dichos centros, como la actividad económica interna de todo el país, ya que con su instalación se espera la generación de empleos e inversiones, así como el crecimiento de otros negocios e industrias, como lo es el de la construcción, el textil, el artesanal, el de las comunicaciones y transportes; los de servicios de mantenimiento, de seguridad, entre otras, los cuales en la actualidad se encuentran en una realidad económica muy difícil.

Es por esto que con el nuevo impulso que se espera dar con las casas de juego a las actividades productivas de la nación, se propiciaría un mejoramiento en la balanza comercial de nuestro país.

e) Incremento en la captación de impuestos por concepto de las prácticas de juegos con apuesta.- Como se sabe, existen cientos de casinos clandestinos alrededor de todo nuestro país, los cuales no aportan ningún beneficio económico a éste, ya que al operar al margen de la ley, no pagan ningún tipo de impuesto por realizar su actividad. Es por esto que se determina que los impuestos que actualmente no se perciben en virtud de la falta de regulación y control de los casinos clandestinos, aunados a los impuestos que se derivarían de las casas de juego que se establecieran en un futuro, generarían una fuente de ingresos constituida principalmente por fondos provenientes de la derrama económica originada por el turismo (esencialmente extranjero), que nuestro país pudiera captar por tales centros, lo cual a su vez causaría un incremento en los ingresos del gobierno, lo que no sólo beneficiaría a la Federación, sino que en un principio, se distribuirían equitativamente entre los municipios y las

entidades federativas en donde se instalen dichos centros, lo cual originaría un gran desarrollo en estos lugares, mientras que lo restante se dejaría en manos del gobierno federal.

f) Incremento en la generación de empleos.- Se establece que una de las principales ventajas del establecimiento de casinos, es la generación de fuentes de trabajo ya sea directas o indirectas. Respecto a esto, se espera que en un principio exista un incremento en el índice de la generación de empleos directos de hasta un 70%, ya que éstos estarán relacionados principalmente con la etapa de la construcción de tales centros de entretenimiento y sus servicios conexos; mientras que el otro 30% de empleos serían indirectos, puesto que su existencia dependería de los primeros. Como puede observarse, la creación de empleos en esta primera fase son temporales.

Al momento en que las casas de juego comiencen a operar, se cree que es posible que tales porcentajes puedan cambiar, es decir, que se generen mayor número de empleos indirectos, los cuales son originados a causa de los servicios complementarios de los casinos; mientras que los directos disminuyan, ya que éstos dependen directamente de tales centros. Se prevé que por cada empleo directo que se genere, se originarán dos o tres empleos indirectos. En esta etapa los empleos son permanentes.

La generación de empleos no es una ventaja por sí sola, sino que constituye, tanto la disminución en los niveles de delincuencia, como el incremento en la capacitación y especialización de la población residente en los lugares en donde se instalen los casinos, lo cual a su vez trae consigo mayores posibilidades de desarrollo y una mejor calidad de vida a dichas regiones del país.

g) Mayor inversión en la infraestructura de las regiones en donde se establecen casinos.- Se determina que el hecho de establecer casinos, ya sea en destinos turísticos existentes o en lugares en donde se espera desarrollar complejos de dicha naturaleza, implica una gran inversión en lo que a infraestructura se refiere, ya que no sólo es la construcción de casinos, sino también de hoteles, centros de convenciones, teatros, auditorios, restaurantes e incluso carreteras y aeropuertos, los cuales traen consigo una gran derrama económica y la generación de empleos, lo cual a su vez genera un gran avance y desarrollo en las regiones en donde se instalen tales centros. Cabe destacar que las inversiones serían aportadas totalmente por particulares, lo cual indica que los casinos son entidades autofinanciables, que generarían beneficios económicos a la nación, sin necesidad de recurrir a los recursos del Estado.

### 5.3 Desventajas

Como se ha visto en apartados anteriores, existen algunos sectores de la sociedad que no están de acuerdo con la idea de autorizar el establecimiento de casas de juego en el territorio nacional.

Tales grupos establecen que la aprobación al proyecto de ley en estudio traería consigo consecuencias negativas al país.

Tales consecuencias son:

a) Incremento en los índices de criminalidad, vicios y corrupción.- Sostienen que los casinos son lugares que ofrecen falsas ganancias, y que si bien no son generadores directos de males sociales, sí los aumentan ya

que tales sitios son el punto de encuentro de mafias que realizan actividades ilícitas disfrazadas, como lo son el tráfico de drogas, la prostitución, la intromisión del crimen organizado y el lavado de dinero.

Establecen, que en estos negocios se fomenta la corrupción entre las autoridades, ya que por fuertes sumas de dinero, los órganos controladores de estos centros de diversión pueden conceder ciertos favores, como lo son un mayor horario de operación, el acceso a menores de edad, entre otras.

Mencionan que se han elaborado estudios en donde se ha comprobado el incremento del gasto público en programas de prevención de delitos y servicios de salud para drogadictos, prostitutas y jugadores compulsivos; así como también el índice de suicidios y desintegración familiar resultantes de las tensiones y quiebras económicas provocadas por la práctica excesiva del juego con apuesta.

b) Incremento mínimo que el índice de captación turística.- Afirman que las casas de juego ocasionan un incremento poco significativo en la captación de turistas (al menos nacionales), pues éstos al momento de elegir un destino turístico no toman en cuenta la existencia de casinos como un elemento indispensable para la recreación y diversión familiar.

c) Disminución en el ahorro interno nacional.- Sostienen que de aprobarse las casas de juego en el país, cierto sector de la sociedad, como lo es la clase media, en su búsqueda por encontrar medios alternos para adquirir riqueza, elija destinar sus pocos ahorros a la práctica de los juegos con apuesta, ya que éstos ofrecen la posibilidad de obtener dinero sin ningún esfuerzo. Lo anterior, sin duda generaría una disminución en el ahorro

interno nacional y por lo tanto un desequilibrio en la balanza comercial del país.

d) Detrimento en el perfil de los destinos turísticos de nuestro país.- Establecen que de instalarse casinos en los principales destinos turísticos de nuestro país, se corre el riesgo de modificar el perfil de los mismos, ya que éstos siempre se han caracterizado por ser centros culturales y ecológicos, cuyas actividades no pueden relacionarse con las prácticas de una casa de juego. Lo anterior origina un conflicto de intereses, ya que no se pueden crear centros turísticos con un doble perfil, pues al desarrollar un complejo turístico en el cual se incluyan casinos, se podría originar un gran daño a las riquezas naturales, históricas y culturales de los lugares en donde éstos se establezcan, tanto en su periodo de construcción como en tiempos futuros, ya que el nuevo turismo que se captaría no acudiría a estos centros por su gran riqueza cultural y ecológica, sino por la actividad lúdica que se realizaría en esos lugares, lo cual traería consigo efectos negativos a los espectáculos típicos de la región.

Además de lo anterior, mencionan que se ocasionaría la desaparición de hoteles y restaurantes ya establecidos, pues éstos no podrían competir con negocios del mismo tipo que se instalen en los complejos turísticos en donde también se ubiquen los casinos.

e) Pérdida de la soberanía.- Determinan que de llegar a instalar casinos en el territorio nacional, se habrá tomado por parte de nuestro gobierno una actitud entreguista hacia grupos de poder extranjeros, ya que al no encontrar medidas propicias de desarrollo, lo que se pretende es supeditar el progreso del país a un modelo de captación de ingresos extranjero, lo cual deteriora la soberanía del país al perder la capacidad de tomar con

plena libertad de decisiones con independencia del exterior, es decir, habría una falta de identidad nacional. Se cree que dicho modelo es ajeno a nuestras características sociales, económicas, políticas y culturales, por lo cual no se sabe si funcionaría en México de igual manera como funciona en otros países.

f) **Desmoralización de la sociedad.**- Consideran que los casinos provocarían un efecto de desmoralización en la sociedad, ya que se cree que privan a las personas que acuden a ellos, del poco o mucho dinero que les es necesario para satisfacer sus necesidades principales y las de sus dependientes. La Conferencia del Episcopado Mexicano establece que las casas de juego no son contrarias a la justicia, pero sí son inaceptables desde el punto de vista moral y religioso, ya que se piensa que aparta al hombre del trabajo productivo y lo conduce a la irresponsabilidad y al despilfarro, además de que atenta contra los valores morales y las enseñanzas religiosas.

g) **Intervención de intereses políticos y económicos.**- Expresan que la iniciativa de ley en donde se propone la instalación de casinos es una propuesta muy apoyada por ciertos personajes del sector empresarial, de la política y de instancias gubernamentales del país, los cuales han encontrado en la explotación de la actividad lúdica una forma ilícita de obtener cuantiosas ganancias al margen de la ley. Es por lo anterior que se asegura que tal propuesta lleva consigo grandes intereses económicos y políticos, ya que al permitir el establecimiento de dichos centros de entretenimiento, se incrementarían en gran medida los ingresos que dichos personajes obtienen por este medio, puesto que ya no serían de origen ilícito, sino que estarían amparados por la ley. Esto hace que los casinos sean un negocio muy atractivo, con grandes beneficios y sin ningún

riesgo. Es por lo anterior que tales grupos piensan que lejos de ser benéfico para el país, dicha propuesta solamente es ventajosa para ciertos grupos de poder, lo cual puede resultar perjudicial para la sociedad mexicana.

A lo largo del presente capítulo se han establecido las posibles consecuencias de la instalación de casinos en el territorio nacional. Con lo expuesto se ha visto que tales consecuencias, en su mayoría son ventajas para el país, mientras que las desventajas pueden ser minimizadas siempre que exista un estricto control legal sobre dicha actividad. Se determina que una de las principales desventajas de instalar casas de juego, si no es que la principal, es el aumento de la delincuencia, de los vicios y de los males sociales, es decir, se cree que se incrementarían delitos como el lavado de dinero, ya sea proveniente del narcotráfico o de otra actividad ilícita; vicios como el alcoholismo y la drogadicción; así como la prostitución y la inseguridad social.

Se ha comprobado que los casinos lejos de incrementar tales conductas, sirven en la medida de lo posible, para controlarlas, disminuirlas e incluso prevenirlas, siempre que se cuente con un adecuado sistema jurídico que regule la operación de dichos centros de juego.

Al respecto, diversos estudios han demostrado que no existe ninguna relación que permita afirmar que el establecimiento de casinos trae consigo un aumento en los índices de delincuencia, vicios e inseguridad; sin embargo sí existen elementos que comprueban que las casas de juego disminuyen los índices de desempleo en el lugar en donde se instalen, lo cual aumenta la calidad de vida de los residentes de dicho

lugar y por consecuencia ocasiona una disminución en los índices delictivos de tales zonas.

Ahora bien, es necesario hacer dos preguntas, las cuales derivan del mismo supuesto, el cual es, que si es verdad que los casinos causan mayores daños que beneficios, entonces:

- a) Los países del mundo en que operan dichos centros de juego ¿tienen altos índices de delincuencia e inseguridad?
  
- b) Los países como Cuba y México que no cuentan con casas de juego en su territorio ¿tienen niveles delictivos y de inseguridad mínimos?

Estas preguntas encuentran su respuesta en la realidad social del mundo, ya que la mayor parte de los países que cuentan con casinos, gozan de bajos índices de delincuencia e inseguridad, como lo son países como los Estados Unidos y varios países de Europa, mientras que países como México, que aunque no cuenten con tales centros, tienen altísimos niveles de delincuencia, vicios e inseguridad. Esto indica que la relación entre la existencia de casinos y el incremento en los problemas de delincuencia y vicios que una sociedad pueda tener, no está comprobada. Lo que sí está comprobado es el desarrollo social y económico que las casas de juego traen consigo al país donde se instalen.

Cabe mencionar que los casinos no deben ser vistos como la salvación del turismo nacional, pues de ser así, se cometería un gran error, ya que el sector turístico del país sólo saldrá adelante con proyectos basados en estudios, inversión, trabajo y una adecuada reglamentación.

Es por todo lo anterior que se cree que de legalizarse los juegos con apuesta y a su vez, el establecimiento de casinos en el país, se causarían mayores efectos positivos que negativos, siempre que tal actividad se regule de manera estricta y con apego a la nueva ley que se expida en dicha materia.

#### **5.4 Propuesta para la instalación de casinos en el país**

México es un país que sufre de una profunda crisis económica, política y sobre todo social. Hay poco que aprovechar de las crisis, puesto que son etapas muy difíciles para la población de una nación, pero lo que es verdad, es que éstas generan grandes oportunidades para los cambios substanciales y las transformaciones en las estructuras sociales, jurídicas, económicas y políticas que un país necesita, y más aún si es que se encuentra en una situación tan difícil como lo está México.

Es por lo anterior que se requiere urgentemente tomar decisiones importantes sobre estos cambios estructurales, los cuales sirven de base para restablecer el camino hacia el desarrollo social de la nación.

Dentro de este contexto, se puede ver a la instalación de casinos como parte de uno de esos grandes cambios, el cual repercutiría en todos los ámbitos del país. Dicho cambio aún no se ha dado, ya que los diversos sectores de la sociedad no han podido llegar a un consenso sobre este tema pese al largo debate que se ha sostenido durante varios años.

Tal consenso no ha podido darse, ya que mientras la mayor parte del sector político y empresarial están a favor de dicha propuesta por considerar que tales centros traen al país grandes inversiones, otro sector

de la sociedad constituido por la Iglesia y por algunos grupos políticos y sociales opinan que tal medida podría acarrear graves problemas de criminalidad, o inclusive, afectar la seguridad nacional y la soberanía del país.

Lo cierto es que ambas posiciones representan un conflicto de intereses (de los cuales algunos son legítimos y otros probablemente no lo son), y lo más adecuado para resolver dicho conflicto es evaluar la rentabilidad de los casinos a partir de un análisis completo de las circunstancias actuales del país.

Existe una propuesta presentada a la Cámara de Diputados por parte del Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET), la cual establece que dicho análisis debe ser realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, pues se considera que es la única institución que podría llevar a cabo un estudio completo, objetivo, imparcial e interdisciplinario sobre este tema. Tal propuesta es apoyada por la presente investigación, ya que se coincide con la idea de que la UNAM elaborara un estudio multidisciplinario que analice con el mayor rigor académico las implicaciones o impactos sociales, económicos y políticos que tendría la instalación de casinos en México.

Se considera que dicho estudio debe ser tomado en cuenta por los legisladores para realizar una adecuada legislación en materia de juegos y sorteos, la cual dé respuesta a las necesidades de nuestra sociedad.

Como se sabe, las fracciones parlamentarias han elaborado cuidadosamente, mediante comisiones especializadas respecto al tema, una iniciativa de ley denominada Ley Federal de Juegos con Apuestas y

Sorteos, cuyo estudio se ha realizado en el capítulo II del presente trabajo. En dicho proyecto de ley se han encontrado disposiciones muy estrictas respecto a los juegos con apuesta, sus reglas, los lugares y las condiciones en que pueden realizarse; así como también acerca de los casinos, las condiciones para otorgar las licencias de su instalación, los lineamientos que los permisionarios deben cumplir para el establecimiento de dichos centros, entre otras. Lo que es relevante mencionar es que tal propuesta abarca de una manera completa, clara y precisa los aspectos que más han preocupado a la sociedad mexicana, especialmente a aquellos sectores que están en contra de la instalación de las casas de juego; sin embargo, no está por demás que el Poder Legislativo considere la opinión seria y objetiva de la institución pública con más prestigio del país.

Es por la anterior explicación y demás aspectos que se han tratado en la presente investigación, que se propone apoyar el establecimiento de casinos, pues se estima que tal hecho con las previsiones necesarias, podría ser un acontecimiento de gran impacto para la sociedad, siempre que se constituya como un instrumento estratégico en la política de recuperación económica del país, que ayude a consolidar la oferta turística mediante la creación de nuevos centros de producción que reactiven la economía de las regiones en donde se instalen, lo cual a su vez, provocaría el desarrollo nacional.

Ahora bien, es importante para el presente estudio el hecho de proponer el establecimiento de casinos en el territorio nacional, así como también, señalar algunas sugerencias para un mejor desarrollo en cuanto a la instalación y manejo de tales centros recreativos.

Uno de los principales objetivos de apoyar la legalización de las

casas de juego, es terminar con los cientos de establecimientos clandestinos que existen en nuestro país. Como es sabido, algunos de estos casinos (los menos), son lujosos y cuentan con una gran infraestructura; mientras que otros, que son la mayoría, se caracterizan por encontrarse en condiciones inadecuadas para la sana recreación del individuo, ya que carecen principalmente de medidas de seguridad para sus clientes, e inclusive, en algunas ocasiones se encuentran en condiciones insalubres.

Es por estos últimos que se dice que los casinos fomentan la delincuencia y los males sociales, lo cierto es que si están en tal situación es por que se encuentran al margen de la ley, por lo cual se propone que las casas de juego clandestinas sean legalizadas, siempre que cumplan con los requisitos mínimos que establezcan las disposiciones en dicha materia, de lo contrario, los establecimientos que no cumplan con tales condiciones, serán cerrados.

Se estima que de llevar a cabo la presente propuesta, se darían los resultados siguientes:

a) La legalización de casinos clandestinos que cumplan con los requisitos de ley por contar con una buena infraestructura dejarían varios miles de pesos en ganancias, ya que tales centros se encuentran dirigidos hacia las clases sociales altas que gustan de este tipo de entretenimiento.

b) El cierre definitivo de los establecimientos clandestinos que no cuenten con los requisitos mínimos para su operación, con lo cual disminuiría considerablemente el fomento a los delitos relacionados con el juego y los males sociales. Así mismo, disminuiría también la asiduidad con la que las personas, principalmente de clase media y baja, acuden a estos centros, ya

que al cerrarlos perderían la falsa ilusión de ganar dinero fácil.

Una vez que los establecimientos clandestinos cumplan con los requisitos mínimos de la ley, y sean legalizados, se propone que antes de crear complejos turísticos en donde los casinos sean la principal atracción, es necesario esperar los resultados que dé la legalización de los lugares ya existentes, pues con ellos, se puede observar en menor escala los efectos verdaderos que tales centros traerían consigo al país, lo cual a su vez ayudaría a establecer si es conveniente o no la creación de los grandes centros de juego.

De obtenerse buenos resultados, se considera adecuado entrar de lleno a la construcción de los grandes casinos tal y como los conocemos actualmente.

Como se sabe, en nuestro país existen muchas regiones que se caracterizan por poseer numerosas bellezas naturales, pero que desafortunadamente, éstas no son visitadas por falta de promoción turística por parte del gobierno. Esto ocasiona que dichas zonas tengan un nivel de desarrollo muy bajo, tanto social como económico.

Por lo anterior, se propone que de instalar casinos en México, éstos sean establecidos en tales regiones, con el único fin de originar un nuevo impulso a sus actividades productivas mediante la entrada de fuertes inversiones, la creación de empleos y el crecimiento de la infraestructura urbana. Esto provocaría un gran avance en el desarrollo integral, no sólo de las zonas en las que se instalen dichos centros, las cuales se llevarán los ingresos más importantes, sino también de la nación en general.

Como es sabido, la operación de casinos no es una actividad muy conocida para las autoridades mexicanas. Es por ello que a continuación se proponen algunas medidas que se consideran importantes para un mejor manejo de las casas de juego.

a) Realizar periódicamente estudios para poder determinar como es que va el desarrollo de los nuevos centros de juego, y así llevar un control acerca de las fallas y los aciertos en su operación, ya que esto ayuda a corregir los errores y a apoyar las medidas que generan ganancias a tales centros.

b) Crear mecanismos de coordinación y ayuda entre las autoridades policiacas, fiscales, aduanales y bancarias para llevar a cabo programas eficaces que detecten la procedencia del dinero que se vaya a apostar en los casinos, siempre que sea un monto excesivo, el cual será determinado por la ley de la materia.

c) Algo que preocupa en gran medida a algunos sectores de la sociedad, es que la mayor parte de la población del país desarrolle un gusto incontrolable por el juego con apuesta. Obviamente no se puede proponer alguna medida que prohíba a los mexicanos entrar a estos centros de entretenimiento, pero lo que sí puede proponerse es no darle publicidad a tales lugares dentro del país, sino enfocarse a una publicidad exterior, es decir, promocionar los casinos mexicanos únicamente en el extranjero.

d) Como es sabido, con la apertura de casinos en el país, también se abren las puertas de diversos establecimientos que ofrecen bienes y servicios, tales como grandes hoteles, restaurantes y comercios de diversa índole. Dichos lugares son generalmente propiedad del permisionario de los casinos, o bien, de nuevos inversionistas. De no tener cuidado con dichos

establecimientos, éstos podrían acaparar la mayoría de las actividades productivas de la región en donde llegaran a instalarse. Es por esto que las autoridades locales de las regiones en donde se tenga el proyecto de la instalación de casas de juego, deben de llegar a un acuerdo con los permisionarios de estos centros respecto de los establecimientos conexos que se pudieran crear a la par de los casinos.

Tales acuerdos deben de ser en función del tipo de actividades productivas que se pueden explotar en los nuevos complejos turísticos y los que quedan reservados a establecimientos ya existentes en la región, para que éstos no sean perjudicados de tal manera que provoque el cierre de sus locales.

Un ejemplo de esta medida es que no se autorice la venta de artículos o piezas artesanales típicas de la región en los grandes complejos turísticos que se generen, ya que se sabe que cientos de familias encuentran en la artesanía el único medio para ganarse la vida. Por lo que se propone que se reserve tal actividad a la comunidad.

e) En los últimos meses se han tenido noticias acerca de la realización de operativos cuyo principal objetivo ha sido el de decomisar las pequeñas máquinas tragamonedas dirigidas a los niños, que se encuentran instaladas en comercios como farmacias o tiendas de abarrotes. Tales máquinas se denominan por esta investigación como “minicasinos”. Ante esto, se propone fomentar la práctica de dichos operativos, como una medida de protección hacia los menores de edad, ya que diversos estudios han demostrado que el impacto que tales máquinas provocan en los niños, es dañino tanto para su educación, como para su salud, puesto que un menor en plena formación aún no tiene el criterio suficiente para poder establecer

sus límites, lo cual es muy importante para poder practicar una actividad como el juego.

Además de lo anterior, los minicasinos no traen consigo ningún beneficio al país, por lo que al decomisarlos sólo causarían beneficios a la sociedad.

Es con las anteriores propuestas como se ha llegado al final de nuestro trabajo de investigación y sólo resta decir que nuestro país necesita de estrategias urgentes para impulsar de nuevo sus actividades productivas y se considera una medida justificable el restablecimiento de los casinos, si es que esta actividad realmente se va a dirigir a fomentar y mejorar la actividad turística sin detrimento del contexto social, cultural y ecológico de nuestro país.

## CONCLUSIONES

1.- Las grandes civilizaciones de la antigüedad no sólo han heredado importantes instituciones sociales, jurídicas y políticas, sino también han dejado la gran afición que tenían por el juego, ya sea de destreza o de mero azar, como un medio para establecer qué hombre era el mejor en determinadas actividades.

Es por esto que se señala que ninguna persona ha estado alejada de la práctica de la actividad lúdica, puesto que la historia de la humanidad, menciona que tanto los romanos, como los griegos y otras grandes culturas del pasado dieron claras muestras de cómo en cierto momento el juego, ya sea de azar o de destreza, llegó a tomar un importante papel en sus vidas por ser un medio para determinar ciertas circunstancias, o bien, como una simple actividad recreativa. Es importante mencionar que desde los esclavos hasta los mismos emperadores practicaban el juego en todas sus formas.

2.- Los antecedentes nacionales muestran que desde tiempos inmemoriales, se ha practicado el juego en nuestro país, inclusive, antes de la Conquista. Se tienen datos muy remotos de que los pueblos nativos ya realizaban algunos juegos de azar, como el totoloque (muy parecido a los dados) y el juego de pelota.

Posteriormente con la llegada de los españoles, la inclinación del pueblo mexicano hacia la actividad lúdica se hizo cada vez más fuerte, a tal grado, que fue necesario regular dicha actividad para evitar que surgieran problemas en la sociedad de aquella época.

Tal regulación fue heredada de la cultura romana, ya que como es sabido, nuestro marco jurídico se basa en el sistema jurídico romanista, y por lo mismo existe una gran similitud entre ellas al marcar una división entre licitud e ilicitud de los juegos y las apuestas con ellos relacionadas. Es hasta nuestros días que en nuestro sistema jurídico se establece la distinción entre los juegos permitidos, que son los de destreza y los juegos prohibidos, como los de azar.

3.- En nuestro país, el marco jurídico vigente en materia de juegos y sorteos es anacrónico y obsoleto, puesto que no atiende las necesidades actuales de la sociedad mexicana; además presenta innumerables contradicciones, obscuridades, vaguedades y deficiencias. Esto ha propiciado que algunas personas al interpretar la ley a su conveniencia, puedan operar verdaderos casinos clandestinos en donde se practica sin control toda clase de juegos con apuesta, lo cual está prohibido en nuestro país.

Por tal motivo, se requiere de una reforma que permita adecuar la ley vigente en materia de juegos y sorteos a la realidad y circunstancias actuales, ya que como se ha podido constatar en esta investigación, dicha ley ha sido rebasada por la corrupción de las autoridades, las cuales aún al saber que tales centros operan de manera ilegal, no hacen nada para acabar con dicha actividad, la cual lejos de aportar algún beneficio económico al país, sólo perjudica a nuestra sociedad por llevarse a cabo de manera ilícita.

Es por esto, que se sostiene que para acabar con la corrupción y las actividades ilegales que puedan derivarse del juego, se concluye que es necesario reformar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de manera que ésta se actualice y se permita la operación de casinos y de los juegos que se

practiquen en su interior.

No sólo se tendría que reformar dicha ley, sino también nuestra Carta Magna y todos los reglamentos existentes en esta materia, además de las disposiciones normativas respecto a los juegos y sorteos que se encuentren en leyes de otras materias, como civil, penal, administrativo, fiscal, laboral, en fin todos los campos del Derecho. Tales reformas deben darse no sin antes realizar un estudio sociológico sobre el impacto que llegue a suscitarse en la sociedad mexicana a causa del establecimiento de tales centros de juego.

4.- Actualmente se encuentra pendiente la discusión en el Congreso de la Unión respecto de la iniciativa de la nueva Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos.

Dicha iniciativa debe analizarse seriamente, pues como se sabe, en ella se ha planteado uno de los proyectos legislativos más ambiciosos de los últimos años: la legalización de los juegos de azar con apuestas y el establecimiento de casinos en el país.

En dicho proyecto de ley se propone regular los juegos con apuesta, los cuales serían practicados en casinos; así como los demás juegos y sorteos que se llevan a cabo en nuestro país, como lo son las carreras de caballos, las peleas de gallos y el jai-alai entre otros, para que de esta manera en un futuro no existan problemas relacionados con tales actividades.

Tal propuesta es viable, siempre que las autoridades correspondientes realicen una correcta interpretación de sus disposiciones, la cual derive en

una adecuada aplicación de su texto a la realidad social. Con ella se busca el control de esta actividad hasta hoy desarrollada al margen de la ley, y de la cual el Estado no ha obtenido ningún beneficio.

5.- Durante el presente trabajo de investigación se han estudiado los efectos que traería consigo la apertura de casinos en el territorio nacional y la legalización de los juegos con apuesta. Es por esto que se puede concluir, que tales hechos causarían grandes beneficios al país, ya que al salir de la clandestinidad en la que actualmente se encuentran sin aportar ningún recurso a la sociedad, los casinos se convertirían en lugares que aportarían fuertes sumas de dinero por concepto de inversión e impuestos, así como también generarían empleos, tanto temporales en la etapa de construcción de tales centros, como permanentes al momento de comenzar a operar.

Al mismo tiempo, con las casas de juego se abrirían nuevas opciones de diversión y entretenimiento para el turismo nacional y extranjero al complementar la oferta turística del país, lo cual haría de nuestros destinos lugares más competitivos frente a los centros turísticos extranjeros que ofrecen este tipo de atractivos. Lo anterior implicaría atraer y retener a un mayor número de visitantes a las regiones en donde se establecieran dichos centros, lo cual se traduce en una derrama económica importante a causa del hospedaje, la alimentación, el transporte y la venta de toda clase de artesanías de la región. Esto no sólo traería beneficios a tales zonas, sino al país en su conjunto.

6.- Son muchos los países que han legalizado los juegos con apuestas y establecido casinos en su territorio como lugares exclusivos para que se realice la práctica de esta actividad, pues con ella se ha logrado conformar una industria complementaria al turismo, de tal magnitud que ha llegado a

ser una fuente de ingresos muy importante para la economía de los países que han decidido implementar esta medida como un instrumento de desarrollo nacional.

Lo anterior puede lograrse siempre que los efectos negativos que probablemente traerían consigo los casinos sean minimizados a tal grado que resulten inofensivos para nuestra sociedad y de ser posible sean erradicados si es que tal actividad se desarrolla dentro de un marco jurídico adecuado y estricto, cuya aplicación, control y vigilancia esté en manos de autoridades competentes, honestas y capaces.

Es por esto que se concluye que la prohibición de los juegos con apuestas resulta anacrónico a las condiciones de globalización que hoy en día rigen no sólo a nuestro país, sino a la mayoría de los países del mundo, y por lo tanto, es momento de que México tome las medidas necesarias para diversificar su oferta turística y comience a competir fuertemente con los países que ofrecen este tipo de atractivos, ya que de ser así, no se duda que se posicione como uno de los diez lugares más visitados.

7.- Como se sabe, cualquier proyecto tiene sus beneficios y riesgos. En el caso de la propuesta de legalizar los juegos con apuestas e instalar casinos en el país, algunos sectores de la sociedad opinan que tales hechos provocarían un incremento en delitos como el lavado de dinero, el crimen organizado y el tráfico de drogas; así como de conductas antisociales como la prostitución, la drogadicción, entre otros vicios.

Lo cierto es que no existe una correlación demostrada que indique que el establecimiento de las casas de juego traiga consigo el surgimiento inevitable de estos males, vicios o problemas sociales, puesto que la

experiencia de otros países demuestra que es posible operar de manera exitosa tales centros sin que ello implique el incremento de dichos efectos negativos.

En cambio, lo que si está demostrado mediante diversos estudios es que lo que provoca el incremento en los niveles de delincuencia y de males sociales es la falta de un orden legal que regule la actividad lúdica en su conjunto, ya que la ley es creada para la erradicación de los problemas sociales que pudieran surgir y no para su propagación.

Es importante mencionar que de llegar a instalarse casinos y todos los negocios derivados de ellos, se acrecentaría la presencia policíaca en las regiones donde se establecieran tales complejos turísticos.

Se concluye que de haber algún riesgo, éste no sería el incremento de conductas antisociales, sino que tal consistiría en que intereses políticos, económicos, personales o grupales intervengan en la regulación y control de los casinos y den como consecuencia la aparición de la corrupción, la cual traería consigo el irremediable fracaso de la propuesta en estudio.

8.- Es importante aclarar que tanto el turismo nacional como el extranjero al momento de decidir dónde pasar su tiempo libre toman en consideración lugares que posean gran riqueza cultural, con sitios arqueológicos, ciudades coloniales de gran historia y belleza arquitectónica; o bien, lugares de playa en donde se pueda disfrutar de las bellezas naturales o de alguna actividad ecoturística propia de la región. Esto es lo que en realidad las personas toman en cuenta como su razón principal para viajar a un país; sin embargo, si además de tales atractivos el turista se encuentra con un casino, es muy probable que acuda a este unas cuantas horas, mas no por esta razón

se va a afectar la naturaleza turística del lugar.

Esta explicación se da en razón de que ciertos sectores de la sociedad creen que de instalarse casinos en México, sucedería lo mismo que ocurre en ciudades de Estados Unidos, como Las Vegas. Lo que sucede en este sitio es un fenómeno que difícilmente se va a repetir en otro lugar del mundo; además de que tampoco se quiere esto para nuestro país. Lo que se intenta es ver en las casas de juego un elemento complementario que ayude a diversificar y fortalecer nuestros destinos turísticos, el cual permita competir a México en este aspecto a nivel internacional.

No se propone a los casinos como la solución a todos los problemas nacionales, sino como una de las tantas estrategias de desarrollo que ayude a alcanzar a nuestro país la excelencia internacional.

9.- De aprobarse el establecimiento de casinos en el territorio nacional, se propone que, en su mayoría, tales centros deberán ser instalados en regiones de nuestro país, que aunque cuentan con bellos atractivos tanto culturales como naturales no gozan de una adecuada infraestructura urbana en su comunidad, y que por lo tanto, carecen también de una infraestructura turística para la explotación de sus recursos.

Se concluye lo anterior en razón de que se cree que las casas de juego al atraer grandes inversiones, pueden convertirse en uno de los detonantes del crecimiento económico, la construcción de infraestructura básica y turística, así como la prestación de servicios en las zonas del país que requieren de todo este impulso económico y social a favor de la población de tales lugares, las cuales necesitan de manera urgente reactivar el desarrollo integral de sus comunidades.

10.- Como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, las casas de juego que pudieran llegar a instalarse en caso de ser aprobada la propuesta en estudio, generarían grandes ingresos al país, los cuales se propone que deberían ser distribuidos en el orden siguiente: primero los municipios en los que se instalen tales centros, después las entidades federativas a los cuales pertenecen dichos municipios, y por último la Federación.

Tales recursos deberán dirigirse a los sectores de interés público que mayor necesidad tienen de ellos, tal es el caso de la educación, la salud y el turismo.

El sector educativo necesita de la construcción de escuelas desde nivel básico hasta universidades, el apoyo a las actividades culturales y la creación de un sistemas de becas para estudiantes de bajos recursos; el sector salud necesita de la construcción de hospitales, centros de salud gratuitos y la creación de programas contra el alcoholismo y la drogadicción; mientras que el sector turístico requiere del apoyo a las zonas turísticas arqueológicas, culturales y ecológicas que actualmente se encuentran olvidadas, con el fin de consolidarse como grandes destinos turísticos a nivel internacional.

Es de esta manera como se ha llegado al final del presente estudio, mediante el cual se pudo analizar de manera integral y profunda el tema de la apertura de casinos en México y por consecuencia la legalización de la práctica de los juegos con apuesta.

Lo anterior me permite emitir una opinión respecto a la decisión que, en breve, debe tomar el H. Congreso de la Unión en cuanto a la aprobación

de la iniciativa de ley que permite las casas de juego, la cual como se sabe actualmente se encuentra en estudio.

Estoy convencida, al contrario de varios grupos y sectores sociales, de que los legisladores deben actuar de manera decisiva para regular la práctica del juego en todos sus aspectos, así como también para permitir la instalación de casinos.

La razón de esto es que creo que la discusión sobre el establecimiento de dichos centros es más un conflicto de orden moral que social, jurídico, político o económico, puesto que el juego con apuesta siempre ha sido relacionado con vicios y males sociales como el alcoholismo, la drogadicción y la prostitución. Es por lo anterior, que ciertos sectores sociales opinan que la instalación de tales lugares significaría no sólo la legalización del juego, sino también el fomento a otras conductas antisociales.

Es por esta razón que el gobierno mexicano decidió en 1938, prohibir la práctica de los juegos con apuesta y cerrar los sitios en los que tales se realizaban, lo cual fue una violación a la libertad individual, ya que el Estado no tiene derecho a prohibir una actividad cuya práctica depende de la libre decisión de cada individuo, pues que alguien decida apostar o no apostar es un derecho que cada persona tiene. El Estado no tiene porque prohibir actividades consensuales entre adultos que no dañen a terceros.

La prohibición de los juegos con apuestas en nuestro país se ha convertido con el tiempo en una falsa realidad, ya que si bien tal actividad no puede ser realizada, entonces ¿por qué actualmente operan los hipódromos y los establecimientos denominados Yak's y Sports Book?, o

bien ¿por qué año con año se instalan casinos en ferias regionales, como lo es la Feria de San Marcos en el estado de Aguascalientes? Lo cierto es que tal prohibición no es respetada y lo único que provoca es la práctica clandestina de tales juegos.

Se han utilizado varios argumentos para mantener la prohibición de los casinos. Uno de ellos coarta la libertad de jugar a causa de que se dice que un determinado porcentaje de las personas que apuestan, se convierten en jugadores compulsivos. Si esto es verdadero, entonces habría que prohibir muchas otras actividades y productos, como lo son el alcohol, el tabaco, ciertos medicamentos, etcétera, ya que éstos también implican riesgos, mas no por eso se justificaría su prohibición. Otro argumento que se ha usado es el de señalar que las casas de juego por sí solas generarían el impulso definitivo al turismo nacional, lo cual nos haría caer en un “casinismo“. Lo cierto es que nunca se ha pretendido esto, ya que es evidente que tales centros serían solo parte de la oferta turística de nuestro país. Sin embargo, no hay duda de que su apertura permitiría que la mayor parte de los mexicanos que gustan del juego con apuesta se queden en México bajo un marco legal estricto que regule y controle dicha actividad.

Si queremos que nuestro país comience a progresar y logre competir a nivel internacional no sólo en materia turística sino en todos los aspectos, es necesario establecer estrategias de desarrollo, dentro de las cuales considero que está la de legislar la actividad lúdica (principalmente el juego con apuesta practicado en casinos formalmente establecidos), de una manera adecuada y completa y con las previsiones necesarias a favor de los nacionales, ya que como se ha expuesto con anterioridad, de permitirse tal actividad se generarían grandes beneficios a la sociedad mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS DE CONSULTA

ANAYA SERRANO, Mariano. Sociología general. Editorial Mc Graw-Hill, México, 1998.

AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 19ªed., Ed. Editorial Porrúa, México, 2003.

DE PINA VARA, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T. IV, 10ª ed., Ed. Porrúa., México, 1999.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España. 12ªed., Ed. Editorial Valle de México, S.A., México, 1998.

ESTRADA ATTOLINI, Marcela y BASAVE OCHOA, Heidy. Historia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Ed. Talleres de Creatividad Tipográfica S.A., México, 1995.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. El Derecho Privado Romano, como introducción jurídica contemporánea. 25ªed., Ed. Editorial Esfinge, S.A. de C.V., México, 1999.

FUCITO, Felipe. Sociología del Derecho: el orden jurídico y sus condiciones sociales. Editorial Universidad, Argentina, 1999.

GARCÍA DEL CORRAL, Ildefonso. Cuerpo del Derecho Civil Romano. T. I., Col. Lex Nova., Barcelona, 1998.

GUZMÁN LEAL, Roberto. Sociología. 19ªed., Ed. Editorial Porrúa, México, 1999.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo. La regulación de los juegos de azar; Estudio de la legalidad administrativa. Editorial Tecnos, España, 1996.

LÓPEZ AGUSTÍN, Alfredo. Juegos rituales aztecas. Editorial UNAM, México, 1997.

LÓPEZ GODÍNEZ, María Elena. Juegos, fiestas y prohibiciones en el siglo XVIII. Instituto Veracruzano de Cultura., México, 1991.

LÓPEZ ONIETO, Enrique. El juego entre la habilidad y el azar. col. Salvat., Editorial Aula Abierta Salvat, España, 2002.

LÓPEZ ROSADO, Felipe. Introducción a la Sociología. 34ªed., Ed. Editorial Porrúa, México, 1998.

MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. Sociología Jurídica. Editorial Trillas, México, 1992.

PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. 9ª ed., Ed. Editorial Nacional S. de R. L., México, 1959.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. 13ª ed., Ed. Porrúa., México, 1994.

RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. 27ªed. Ed. Editorial Porrúa, México, 1999.

RIAZA MORALES, José María. Azar, Ley, Milagro. Ed. La Editorial Católica S.A., Madrid, 1995.

ROBLES, Gregorio. Las reglas del Derecho y las reglas de los juegos. Editorial UNAM, México, 1998.

ROBLES MORCHON, Gregorio. Sociología del Derecho. 2ª ed., Ed. Editorial Civitas, España, 1997.

RODRÍGUEZ LAPUENTE, Manuel. Sociología del Derecho. 4ªed., Ed. Editorial Porrúa, México, 2002.

SENIOR, Alberto. Sociología. 22<sup>a</sup> ed., Ed. Editorial Porrúa, México, 2002.

SHUBIK, Martin. Teoría de juegos en las ciencias sociales: conceptos y soluciones. tr. Catalina Domínguez Reyes, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

TOVAR Y DE TERESA, Guillermo. Juegos y juguetes mexicanos. Editorial Fomento Cultural Dina, México, 1993.

TREVIÑO GARCÍA, Ricardo. Los contratos civiles y sus generalidades. 6<sup>a</sup> ed., Ed. Mc Graw Hill., México, 2002.

ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. Contratos Civiles. 7<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa., México, 1998.

ZURITA, Alonso. Recopilación de Leyes y Ordenanzas Reales de los Reinos de las Indias. 2<sup>a</sup> ed., Ed Porrúa., México, 1985.

ZURITA ARGÜELLES, Jorge Luis. Régimen Jurídico de los juegos de azar con apuestas. Editorial ITAM. México. 1996.

## LEGISLACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 143<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa, México, 2004.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Civil Federal. Ed. Sista, México, 2004.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Juegos y Sorteos. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 1947.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. 15 de abril del 2004.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California. Editado por Ramón I. Alcaraz., México, 1872.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Juegos para el Distrito Federal. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1905, T. LXXIX, número 1.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales. Ediciones nacionales., México, 1930.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Acuerdo del 29 de noviembre de 1930 por el cual se fijan las disposiciones que deberán observarse en la Explotación de Juegos Permitidos por la Ley. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1930, Sección Primera, T. LXIII, número 35.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de junio de 1936., Sección Primera., T. XCVI, número 31.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto del 22 de junio de 1936 que modifica el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales del 8 de junio de 1936. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de junio de 1936., Sección Primera., T. XCVI, número 37.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas. Secretaría de Gobernación., publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 1942., T. CXXXIV, número 10.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas que abrogó la del 9 de septiembre de 1942. Secretaría de Gobernación., publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de marzo de 1943., T. CXXXVII, número 6.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto del 28 de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de julio de 1945., T. CLI, número 6.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Decreto del 17 de agosto de 1945 que adiciona el artículo 13 del Decreto del 28 de junio de 1945, que a su vez modificó y adicionó la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de septiembre de 1945., T. CLII, número 12.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento del Decreto del 28 de junio de 1945, que modifica y adiciona la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas del 4 de marzo de 1943. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de septiembre de 1945., T. CLII, número 12.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales. Secretaría de Gobernación., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1947., T. CLXIII, número 38.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS JURÍDICAS**

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho. 20<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa., México, 1997.

OMEBA. Enciclopedia Jurídica Omeba. T. IV.,Ed. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L., Argentina, 1991.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española 21<sup>a</sup> ed., Ed. Espasa Calpe S.A.,España, 2004.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I-O, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1999.

## **PÁGINAS WEB**

www.cddhcu.gob.mx

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

www.jurídicas.unam.mx

www.eluniversal.com.mx

[www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx)

www.reforma.com.mx