

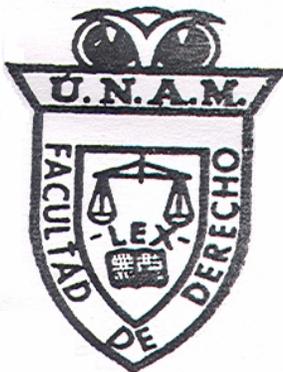


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

“EFECTOS FAVORABLES Y PROPUESTAS
SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS
EN MEXICO,”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DANIEL GARCIA BURGOS



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. MARIO AYLUARDO Y SAU

CIUDAD UNIVERSITARIA





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.

AGRADECIMIENTOS:

Agradezco en primer lugar, el incondicional apoyo de mis padres, quienes estuvieron presentes en aquellos gratos momentos, pero sobretodo en los que fueron adversos para mi carrera.

También agradezco el apoyo de las personas, que sin ningún interés, me brindaron un soporte y amistad a lo largo de éste mi arduo camino académico.

Por último, y no por eso menos importante, agradezco de manera muy especial a la Universidad Nacional Autónoma de México que fue mi guía, no sólo en el ámbito académico sino también en el personal; ofreciéndome todo lo que fuese necesario para mi desarrollo: estudio, esparcimiento, un gran orgullo de pertenecer a esta institución y el espíritu de superación.

**“EFECTOS FAVORABLES Y PROPUESTAS
SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN MÉXICO.”**

ADVERTENCIAS.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I ESTRUCTURA CONCEPTUAL.

1.	<i>Juego.</i>	1
2.	<i>Sorteo.</i>	7
3.	<i>Azar.</i>	12
4.	<i>Juego(s) con Apuesta(s).</i>	14
5.	<i>Casinos.</i>	16
6.	<i>Zona Turística.</i>	18
7.	<i>Crecimiento.</i>	27
8.	<i>Desarrollo.</i>	30
9.	<i>Salud Pública.</i>	39

CAPÍTULO II ANTECEDENTES DE LOS CASINOS.

1.	<i>México.</i>	44
	1. <i>Locales Clandestinos.</i>	46
	2. <i>Ferias y Palenques.</i>	48
	3. <i>Centros Comerciales.</i>	50

CAPÍTULO III PRESUNTOS EFECTOS DEL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN MÉXICO.

1.	<i>Jurídicos.</i>	52
1.	<i>Constitucional.</i>	52
2.	<i>Administrativo.</i>	53
3.	<i>Fiscal.</i>	56
4.	<i>Civil.</i>	57
5.	<i>Penal.</i>	58
2.	<i>Social.</i>	61
1.	<i>Aumento del Turismo Nacional y Extranjero.</i>	61
3.	<i>Laborales.</i>	63
1.-	<i>Empleo.</i>	63
4.	<i>Económicos.</i>	64
1.	<i>Aumento de Circulación de Capital.</i>	64
2.	<i>Divisas.</i>	65
3.	<i>Crecimiento y Desarrollo Económico de Zonas Turísticas con Casinos.</i>	66
5.	<i>Implicaciones.</i>	67
1.	<i>Narcotráfico.</i>	67
2.	<i>Evasión Fiscal.</i>	69
3.	<i>Prostitución.</i>	69
4.	<i>Salud.</i>	71
5.	<i>Falsas Expectativas Económicas.</i>	77
6.	<i>Lavado de Dinero.</i>	78

CAPÍTULO IV ESTRUCTURA JURÍDICA DE LOS JUEGOS Y SORTEOS EN MÉXICO.

1.	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	83
2.	<i>Tesis de la S.C.J.N.</i>	86
3.	<i>Código de Comercio.</i>	101
4.	<i>Código Civil.</i>	102
5.	<i>Código Penal.</i>	103
6.	<i>Ley Federal de Juegos y Sorteos.</i>	104
7.	<i>Ley Federal de Radio y Televisión.</i>	116
8.	<i>Ley del Impuesto Sobre la Renta.</i>	117
9.	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	120
10.	<i>Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.</i>	122
11.	<i>Proyectos de Ley.</i>	126

CAPÍTULO V PROPUESTAS SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN MÉXICO.

1.	<i>Regulación.</i>	133
2.	<i>Órganos Encargados de la Autorización y Vigilancia.</i>	137
3.	<i>Operación de los Casinos.</i>	140

ANEXO.

- *Carta compromiso "Permiso peleas de gallos y carreras de caballos".*
- *Carta compromiso "Permiso de Sorteos".*

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA

ADVERTENCIAS.

- 1ª.** El Alcance de la legislación es a mayo del año dos mil seis.

- 2ª.** El tema fue creado a partir del estudio hecho de las diferentes legislaciones consultadas e iniciativas de ley. Considerando que el tema de los casinos era propicio para este seminario debido a que la sociología se adentra al estudio de los problemas sociales, y viendo que un posible establecimiento de casinos en México traería consigo diferentes efectos sociales tanto positivos como negativos, por ejemplo el aumento de turismo, empleo, narcotráfico, prostitución, entre otros.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objetivo genérico obtener el grado de Licenciado en Derecho atendiendo a lo establecido en el artículo 19, 20 apartado A inciso A del Reglamento General de Exámenes así como del artículo 5° del Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México; como objetivo específico demostrar con la lectura de cada uno de los capítulos, que la instalación de casinos en México de forma legal, funcionaría como un motor económico y laboral impulsando así, el desarrollo social del país.

En el primer capítulo trataremos los diferentes conceptos básicos para poder abordar de una manera óptima esta investigación; sin embargo, debo mencionar que muchos de los conceptos llegarán a ser una elaboración propia a partir de una fusión de varias acepciones tomadas de diversas fuentes.

Los conceptos que se manejarán en este capítulo son: juego, sorteo, azar, juego con apuestas, casinos, zona turística, crecimiento, desarrollo y salud pública. Cuando se aborda la palabra sorteos se menciona la diferencia entre ordinarios, zodiaco, electrónicos, con fines de propaganda comercial, con venta de boletos, sin venta de boletos e instantáneos.

Después, el segundo capítulo tratará los antecedentes de los casinos en México comenzando desde la llegada de los españoles hasta nuestros días. Se abordan también los temas de los locales clandestinos, los instalados en ferias, palenques, y centros comerciales; mostrando de esta manera la complejidad del tema, pudiéndonos dar cuenta de que las apuestas son parte de la cultura social mexicana.

Continuando, en el capítulo tercero, se abordan los presuntos efectos del establecimiento de casinos en México desde el ámbito del derecho constitucional, administrativo, fiscal, civil, penal; aspectos favorables desde la perspectiva turística,

económica, social, que evidentemente pudieran tener sus implicaciones de salud, narcotráfico, prostitución, entre otros.

Ya para el capítulo cuarto trato la estructura jurídica de los juegos y sorteos en México, comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasando por el Código de Comercio, Código Penal, Código Civil, Ley Federal de Juegos y Sorteos, su Reglamento; la Ley Federal de Radio y Televisión, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras normas nacionales que se relacionan con este tema y que para efectos del presente trabajo no fueron abordadas.

Dentro del capítulo quinto se plantean diferentes propuestas sobre el establecimiento de casinos en nuestro país como: la autorización de estos en zonas turísticas, la operación sólo por sociedades legalmente constituidas bajo leyes mexicanas, un estricto control y supervisión tanto en el ámbito fiscal como en los servicios que ofrezcan a los jugadores.

Después de haber desarrollado el presente trabajo se tiene la firme convicción de que si se cuenta con una legislación adecuada y autoridades que la ejecuten, se pueden lograr beneficios para la sociedad, derivados de la operación de casinos ya que sería un motor que impulsaría tanto al sector económico como al turístico de México.

“EFECTOS FAVORABLES Y PROPUESTAS SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN MÉXICO.”

CAPÍTULO I

ESTRUCTURA CONCEPTUAL.

En este capítulo, abordo diversos conceptos indispensables en esta investigación, los cuales obtuve de diferentes obras y autores que me ofrecieron una mejor comprensión, observación y valoración del tema a tratar.

Es importante destacar que dentro de nuestro sistema jurídico encontré que la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la Ley Federal de Radio y Televisión y sus Reglamentos, norman cuestiones relacionadas con los juegos, concursos y sorteos que se practican en cualquier parte del territorio nacional, así como también en radio y televisión; sin embargo aunque pareciere increíble, no proporcionan significado alguno en torno a la materia regulada. Excepcionalmente el reciente Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004), sí proporciona algunos significados.

Por eso es importante analizar varias definiciones e ideas entorno a los casinos.

1. Juego.

El diccionario de la Lengua Española establece diferentes acepciones de la palabra juego, entre las que destacan para efectos del presente trabajo:

- *“Acción y efecto de jugar.*

- *Ejercicio recreativo sometido a reglas, y en el cual se gana o se pierde. JUEGO de naipes, de ajedrez, de billar, de pelota.”¹*

En lo que respecta al Diccionario de Psicología de Howard C. Warren, nos da dos acepciones, Que son las siguientes:

- *“Ejercicio de cualquiera de las formas típicas de conducta de una especie determinada sin referencia específica a las necesidades orgánicas.*
- *Forma de diversión regidas por reglas definidas y que generalmente comprende una competencia entre individuos o grupos, con algún objeto determinado.”²*

Otros significados encontrados que son importantes, los encontramos en dos diferentes diccionarios de sociología, los cuales se transcriben a continuación:

- *“Como actividad dirigida o como espectáculo, es hoy una de las formas principales de emplear el tiempo libre de grandes masa de trabajadores y, por lo tanto, ejerce una función de corrección y de equilibrio de las actividades sociales”.³*
- *“Forma de recreo; actividad espontánea feliz y relativamente libre, en particular de los niños, emprendida por placer y diversión, en contraste con el trabajo, la faena, las tareas domesticas, la asistencia obligatoria a la escuela y otras labores exigidas. Como*

¹ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, “*Diccionario de la Lengua Española*”, Edición Electrónica Versión 21.1.0, Espasa Calpe, España, 1995.

² WARREN Howard C., “*Diccionario de Psicología*”, E. Imaz, A. Alatorre y L. Alamitos tr., rev., Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 193.

³ GRECO Orlando, “*Diccionario de Sociología*”, Valletta Ediciones, Argentina, 2003, p. 148.

término genérico prácticamente se le considera sinónimo de recreo”.⁴

Roger Caillois, en su obra titulada “Los Juegos y los Hombres. La Mascara y el Vértigo”⁵ cita una definición de juego de Johan Huizinga:

“El juego es una acción u ocupación libre, que se desarrolla dentro de unos límites temporales y espaciales determinados, según reglas absolutamente obligatorias, aunque libremente aceptadas, acción que tiene su fin en sí misma y va acompañada de un sentimiento de tensión y alegría y de la conciencia de ser de otro modo que en la vida corriente.”

Más adelante Roger Caillois en su obra mencionada anteriormente nos dice que el juego es una actividad:

“1º Libre: a la cual el jugador no podría estar obligado sin que el juego perdiera al punto su naturaleza de diversión atractiva y alegre;

2º Separada: circunscrita en límites de espacio y de tiempo precisos y determinados por anticipado;

3º Incierta: cuyo desarrollo no podría estar predeterminado ni el resultado dado de antemano, por dejarse obligatoriamente a la iniciativa del jugador cierta libertad en la necesidad de inventar;

4º Improductiva: por no crear ni bienes, ni riqueza, ni tampoco elemento nuevo de ninguna especie; y, salvo

⁴ PRATT Fairchild Henry, “*Diccionario de Sociología*”, T. Muñoz, et al tr., rev., Fondo de Cultura Económica, Colección Sección de Obras de Sociología, México, 1987, p. 163.

⁵ CAILLOIS Roger, “*Los Juegos y los Hombres. La Mascara y el Vértigo*”, Jorge Ferreiro tr., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 28.

desplazamiento de propiedad en el seno del círculo de los jugadores, porque se llega a una situación idéntica a la del principio de la partida;

5º Reglamentada: sometida a convenciones que suspenden las leyes ordinarias e instauran momentáneamente una nueva legislación, que es la única que cuenta;

6º Ficticia: Acompañada de una conciencia específica de realidad secundaria o de franca irrealidad en comparación con la vida corriente.”⁶

En el Libro “Introducción a la Matemática de los Juegos” ⁷, de Francisco Sánchez Sánchez encontré:

“Un juego es cualquier situación de conflicto donde intervienen varios individuos, los jugadores, cuyas acciones o conductas tienen cierta influencia sobre el resultado final.”

Dentro de la exposición de motivos del Acuerdo que crea la Comisión de Juegos y Sorteos de la Secretaría de Gobernación se da un concepto de lo que es juego, el cual se cita a continuación:

“El juego, en su expresión más amplia, es una actividad consustancial, a la naturaleza del hombre; forma parte del desarrollo normal de los seres vivos, pero adquiere sus dimensiones realmente humanas a partir de la energía sobrante, la inteligencia, la destreza y la competitividad. El juego, por lo tanto, es más un producto de la cultura, de sus

⁶ *Idem*, pp. 37 – 38.

⁷ SÁNCHEZ Sánchez Francisco, “*Introducción a la Matemática de los Juegos*”, Siglo Veintiuno Editores, Universidad de Guadalajara, México, 1993, p. 9

valores, creencias y normas, que de la normalidad natural en la que dominan la fuerza física y los instintos”.⁸

Los licenciados Ramón Sánchez Medal y Rafael de Pina Vara proporcionan un significado de la palabra juego que es el siguiente:

“Contrato aleatorio por el cual las dos partes se obligan recíprocamente a pagar la una a la otra una determinada prestación en caso de que se realice un hecho incierto, del cual depende que una de las partes gane y la otra pierda dicha prestación. El hecho incierto puede depender de la sola destreza o habilidad, del azar, o de uno y otro factor conjuntamente”.⁹

“Contrato aleatorio en el cual el beneficio o la pérdida de las partes depende del resultado favorable o adverso de una actividad que se desarrolla entre ellas con fines de distracción de ganancias, o más frecuentemente, con ambos fines a la vez”.¹⁰

De los conceptos antes citados y aplicándolos a este tema en específico considero que debe de entenderse por juego:

Actividad en la que participan una o más personas, cuyo objeto es proporcionar una recreación o diversión en donde el, o los jugadores se sometan a ciertas reglas, poniendo a prueba su inventiva, capacidad, fuerza, resistencia, arrojo o cualquier otro tipo de habilidad sin perder de vista que, en ocasiones se ve involucrada la suerte, en mayor o menor medida, dando como resultado el ganar o

⁸ HIPOLITO Palacios Nora, *et al*, “Comisión de Juegos y Sorteos”, Publicada por el sitio denominado Legislación de Casinos y Juegos 2004, www.legislaciondecasinosyjuegos2004.com, 7 de agosto de 2004.

⁹ SÁNCHEZ Medal Ramón, “*De los Contratos Civiles*”, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 373.

¹⁰ DE PINA Vara Rafael, “*Diccionario de Derecho*”, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 336.

perder; caracterizándose esta actividad, ya que se realiza por gusto y no por obligación.

De lo cual se entiende:

- A. Actividad en la que participan una o más personas; con esto nos referimos a que el juego puede realizarse de forma individual como por ejemplo el juego de cartas denominado “solitario”, el juego de mesa “come solo”, algunos juegos de video, entre otros; o bien de forma colectiva (dos o más personas), tal es el caso del ajedrez, damas chinas, etc.
- B. Se dice que el objeto del juego es proporcionar una recreación o diversión, ya que éste busca romper con la rutina, el trabajo o cualquier otra obligación diaria.
- C. Los jugadores se someten a reglas, las cuales son importantes para el desarrollo del mismo, ya que establecen las condiciones para que se pueda llevar a cabo el juego en sus diferentes etapas (inicio, desarrollo y fin).
- D. Los jugadores dentro del desarrollo del juego tienen que poner en marcha sus habilidades ya que de ellas depende, en muchas ocasiones, que el participante resulte ganador o no.
- E. Suerte. En ocasiones ésta se ve involucrada en mayor o menor medida dependiendo del tipo de juego; así tenemos que en el juego de ajedrez cuenta más la habilidad del jugador que en el dominó, debido a que en éste último las fichas que le tocan a cada jugador depende de la suerte; por lo tanto la habilidad se limita en las jugadas.

- F. El juego se caracteriza al ser realizado por gusto, ya que se practica en razón de la satisfacción que produce, sea el placer o la diversión; en contraste de la rutina diaria, obligatoria o exigida y no al ser realizado por cumplimiento de un deber.

2. Sorteo.

El diccionario de la Lengua Española establece que la palabra sorteo es:

“Sorteo. Acción de sortear”¹¹.

Por lo cual nos vemos en la necesidad de remitirnos al concepto de la palabra Sortear, diciendo que:

“Sortear. Someter a personas o cosas al resultado de los medios fortuitos o casuales que se emplean para fiar a la suerte una resolución”¹².

Para el Licenciado Guillermo Cabanellas los sorteos son:

“Sorteo, decisión por la suerte, acto en que se sortea especialmente, extracción de números premiados en la lotería. El sorteo repercute en numerosas instituciones y situaciones de interés público. Así, como se ha indicado, puede constituir base de la factura propia sumadas las pequeñas pérdidas de los que nada obtienen, en juegos como la lotería, monopolio estatal o contemporáneo, sometido a ciertos ritos o prácticas, con tendencia a la

¹¹ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

¹² *Idem.*

espectacularidad contemporánea, que facilitan y estimulan los medios de difusión masiva: la radio y la televisión”.¹³

Me parece importante hacer mención de lo que en la Página electrónica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública¹⁴ se dice de los Sorteos:

“¿Qué es un sorteo?

Gramaticalmente un SORTEO es una acción de “SORTEAR” que significa someter a la suerte a personas o cosas. Jugar, rifar, participar y adjudicar son algunos de los sinónimos de Sortear.

En la Lotería Nacional, se celebran periódicamente sorteos con premios en efectivo, permitiendo así, la obtención de recursos destinados al campo de la Asistencia Pública.

¿Cuáles son los diferentes tipos de sorteos?

De conformidad con las Bases que los rigen, existen dos tipos de Sorteos: Sorteos Ordinarios y Sorteo Zodiaco.”¹⁵

“¿Qué son los sorteos electrónicos?

Son sorteos de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en los que se participa a través de un medio electrónico (pantallas) y se puede disponer al instante del

¹³ CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, México, 1989, Tomo VII, p. 511.

¹⁴ Lotería Nacional para la Asistencia Pública, <http://www.loterianacional.gob.mx>, 16 de mayo de 2005.

¹⁵ Lotería Nacional para la Asistencia Pública, “*Preguntas Frecuentes sobre Sorteos de Lotería Tradicional*”, http://www.loterianacional.gob.mx/faqs/faq_sorteos.html, fecha de consulta 16 de mayo de 2005.

premio, con la confiabilidad de la Lotería Nacional y la seguridad de la red bancaria.”¹⁶

Aproximación legal.

En la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, a cargo del Diputado Isaías González Cuevas del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional integrante de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión publicada en la Gaceta Parlamentaria, número 216, del día miércoles 3 de marzo de 1999, da una definición de sorteo la cual se localiza en su numeral tercero fracción XVII, que cito a continuación.

“Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

XVII.- Sorteo: Es la actividad en la que los concursantes realizan una selección o pronóstico de un número, combinación de números o cualquier otro símbolo que le da derecho, mediante el pago del precio correspondiente, a participar en el concurso y a obtener un premio, en el supuesto de que el número, números o símbolos sorteados, correspondan en forma fortuita o casual a la selección que hubiere hecho”.¹⁷

Así mismo el actual Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004)

¹⁶ Lotería Nacional para la Asistencia Pública, “*Preguntas Frecuentes sobre Sorteos de Lotería Electrónica*”, http://www.loterianacional.gob.mx/faqs/faq_sorteos_lot_electronica.html, fecha de consulta 16 de mayo de 2005,

¹⁷ Cámara de Diputados, “*Gaceta Parlamentaria*”, número 216, del día miércoles 3 de marzo de 1999, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/mar/990303.html#Ini990303IGC>, consultada el día 23 de marzo de 2005.

proporciona un concepto, el cual se encuentra en su artículo tercero, fracción vigésima tercera; así como también hace una distinción entre diversos tipos de Sorteos como son los que se realizan con fines de propaganda comercial, con venta de boletos, sorteos instantáneos y sorteos sin venta de boletos, dicha clasificación la encontramos en el artículo antes citado en las fracciones XXIV, XXV, XXVI y XXVII.

“ARTÍCULO 3- Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

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

XXIV. Sorteo con fines de propaganda comercial: Modalidad de sorteo cuyo fin sea únicamente el de incentivar o promover un producto, servicio, una actividad comercial o empresa en particular y en el cual el permisionario ofrezca la posibilidad de participar en el sorteo sin condicionarla a un pago o a la adquisición de otro producto o servicio. Los boletos o comprobantes emitidos bajo esta modalidad deberán contener la leyenda “boleto gratuito sin condición de compra”;

- XXV. Sorteo con venta de boletos:** Modalidad de sorteo en la que el concursante, mediante el pago de una cantidad determinada de dinero, adquiere un boleto que sirve de comprobante de participación en un sorteo;
- XXVI. Sorteo instantáneo:** Modalidad de sorteo en la que se ofertan boletos con el número o símbolo oculto y que al ser adquiridos permiten al poseedor conocer de inmediato el resultado del sorteo con sólo retirar, raspar o descubrir el boleto o parte de éste. El ganador de esta clase de sorteos, también denominados ‘Raspadito’ o ‘Lotería Instantánea’, reclama los premios obtenidos mediante un procedimiento previamente estipulado e impreso en el boleto o comprobante;
- XXVII. Sorteo sin venta de boletos:** Modalidad de sorteo en la que el carácter de participante se obtiene a título gratuito por el solo hecho de adquirir un bien, contratar un servicio o incluso por recibir sin contraprestación un boleto o comprobante de participación;¹⁸

De los conceptos antes citados y con respecto a éste asunto debe entenderse por sorteo:

Actividad en la cual los participantes escogen de forma onerosa o gratuita un número, símbolo, combinación de números, símbolos o alguna combinación de estos, dando así derecho a participar en un procedimiento mecánico o electrónico, que mediante el azar produzca un número símbolo, combinación de números,

¹⁸ Agenda Civil Federal, “Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos”, Artículo 3, ISEF, México, 2006. pp. 2 – 4.

símbolos o alguna combinación de estos, surgiendo así uno o más ganadores, por lo que si la selección hecha por el participante concuerda con el resultado del procedimiento, éste se hace acreedor a un premio en especie o efectivo.

Se dice que es onerosa o gratuita debido a que existen sorteos sin venta de boletos, sorteos con fines de propaganda comercial, en cuyo caso, para poder participar no se necesita desembolsar dinero; mientras que en otra clase de sorteos si es indispensable para poder participar. Ahora bien, el hecho de escoger un número, símbolo o combinación de ambos, se debe a la propia naturaleza del procedimiento del sorteo ya que son éstos precisamente, quienes indican al o los ganadores.

3. Azar.

En el diccionario de la Lengua Española encontramos varias definiciones de lo que es azar remitiéndonos al concepto de casualidad, los cuales se transcriben a continuación:

“Azar

- Casualidad, caso fortuito.
- Desgracia imprevista.

Casualidad

- Combinación de circunstancias que no se pueden prever ni evitar”.¹⁹

¹⁹ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

En otros diccionarios encontramos diversas definiciones entre las que destacan:

Azar.

- “Casualidad o suerte.
- Riesgo o Ventura.

Al Azar.

- Que ocurre sin volición o determinación deliberada.
- Contingente, casual, fortuito”.²⁰

Azar.

“Lo que acontece sin ningún influjo aparente por parte de cualquier agente humano, en particular de la persona inmediatamente interesada. Interferencia de dos secuencias causales en apariencia inconexas”.²¹

El Licenciado Rafael de Pina Vara en su diccionario nos dice que los juegos de azar son:

“Aquellos cuyos resultados no dependen de la habilidad o destreza de los jugadores, sino de circunstancias totalmente ajenas a ellas, o sea, a la casualidad o a la suerte”.²²

Entonces, para éste tema en particular debe entenderse por azar:

²⁰ WARREN Howard C, *op cit.*, p. 30.

²¹ PRATT Fairchild Henry, *op. cit.*, p. 21.

²² DE PINA Vara Rafael, *op. cit.*, p. 336.

Acontecimiento que se lleva a cabo por obra de la casualidad o suerte. Entonces diremos que los juegos de azar son: aquellos que están determinados por la suerte y en que el razonamiento, la habilidad o la técnica no intervienen.

Se dice que el azar es obra de la casualidad o suerte ya que en el resultado no interviene la capacidad, fuerza, resistencia, arrojo, o cualquier otro tipo de habilidad del hombre, por ejemplo al tirar un dado, no se sabe con certeza qué cara del dado quedará hacia arriba.

4. Juego(s) con Apuesta(s).

Para poder dar un concepto y entender lo que es juego con apuesta, resulta imprescindible hacer referencia al concepto de apuesta. Para el Licenciado Ramón Sánchez Medal, apuesta puede definirse como:

“El contrato aleatorio en el que una de las partes se obliga a pagar a la otra una determinada prestación en caso de que resulte cierta una determinada afirmación”.²³

Aproximación legal

En la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuesta, Sorteos y Casinos, a cargo del. Diputado González Cuevas, da una definición de apuesta la cual se localiza en su numeral tercero fracción I, que cito a continuación.

“Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Apuesta: La cantidad de dinero, bien o prestación, que se arriesga con la posibilidad de ganar o perder en un juego; “²⁴

²³ SÁNCHEZ Medal Ramón, *op. cit.*, p. 373.

Por lo que respecta a nuestro sistema jurídico vigente el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos nos proporciona un concepto el cual se encuentra en su artículo tercero, fracción I.

“ARTÍCULO 3- Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

I. Apuesta: Monto susceptible de apreciarse en moneda nacional que se arriesga en un juego contemplado por la Ley y regulado por el presente Reglamento con la posibilidad de obtener o ganar un premio, cuyo monto, sumado a la cantidad arriesgada deberá de ser superior a ésta;”²⁵

Una vez analizado el concepto de apuesta, podemos entonces, pasar al análisis del concepto del juego con apuesta. En donde nuestro actual Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos hace referencia a dicho concepto en el Artículo tercero fracción XI.

“ARTÍCULO 3- Para los efectos de este Reglamento, en lo sucesivo se entenderá por:

XI. **Juego con apuesta:** Juegos de todo orden en que se apuesta, previstos en la Ley y este Reglamento, autorizados por la Secretaría;”²⁶

²⁴ Cámara de Diputados, “*Gaceta Parlamentaria*”, número 216, op cit.

²⁵ Agenda Civil Federal, “*Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos*”, Artículo 3, ISEF, México, 2006. p. 2.

²⁶ *Idem*, p. 3.

De los conceptos antes citados y para el tema de investigación, debe entenderse por Juego con Apuesta:

Modalidad de juego en la cual se comprometen cantidades de dinero u objetos económicamente valiables, en función a un acontecimiento de resultado incierto, con la finalidad de obtener un premio, el cual debe ser de mayor valor que lo apostado.

Precisamente es ésta clase de juegos en los que encontramos como elemento accesorio a la apuesta, por que, además de divertirnos podemos obtener un premio que debe ser de un valor mayor al apostado para propiciar así, el interés por éste tipo de juegos.

5. Casino.

El diccionario de la Lengua Española menciona que un Casino es:

- “Casa de recreo.
- Sociedad de hombres que se juntan en una casa, aderezada 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.
- Sociedad de recreo.
- Local donde mediante pago, puede asistirse a espectáculos, conciertos, bailes y otras diversiones, generalmente está destinado a la práctica de juegos de azar”.²⁷

²⁷ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

Alfonso de Jesús Jiménez Martínez nos proporciona el siguiente concepto de casino:

“Casino: Centro de juego donde se cruzan apuestas a la ruleta, dados, máquinas tragamonedas o cualquier otro juego similar.”²⁸

Aproximación legal.

De la Iniciativa de Ley Federal ya mencionada, cito:

“**Artículo 3.-** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

II. Casino: Establecimiento abierto al público en el que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una licencia expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos. Un Casino puede ser parte de instalaciones que incluyan restaurantes bares, cuartos de hotel, áreas de entretenimiento, instalaciones para convenciones o reuniones, tiendas y otras comodidades. Dentro de un Casino, se pueden vender alimentos, bebidas y otros bienes.”²⁹

Con respecto a los conceptos anteriores y para efectos de esta tesis debe quedar entendido por casino:

El establecimiento destinado a la diversión, distracción, pasatiempo o recreo, en cuyo interior se ofrecen diversos espectáculos, servicios de restaurante,

²⁸ JIMÉNEZ Martínez Alfonso de Jesús, “*Turismo: Estructura y Desarrollo*”, 2ª edición, McGraw-Hill, México 1993, p 456.

²⁹ Cámara de Diputados, “*Gaceta Parlamentaria*”, número 216, op cit.

bar, pudiendo participar los asistentes en sorteos y juegos con apuesta. En dichos establecimientos también se puede ofrecer instalaciones para celebrar convenciones, ofrecer algún otro tipo de actividad recreativa o existir tiendas en las cuales se vendan diferentes productos.

De lo anterior se puede desprender que:

- A. Es un establecimiento destinado a la diversión, distracción, pasatiempo o recreo ya que en el interior de éste se busca romper con la rutina diaria y el estrés provocado por varios factores de la vida cotidiana.
- B. Se encuentran dentro de estos establecimientos: juegos con apuesta (siendo éstos el principal atractivo), espectáculos de teatro o danza, servicios de restaurante o bar³⁰. Todo esto con la finalidad de una mayor comodidad y deleite de los asistentes.
- C. Pueden encontrarse también en el mundo de los casinos otros servicios como: venta de artículos de lujo, de ropa, recuerdos u otros artículos y servicios, con la finalidad de atraer a un mayor número de asistentes.

6. Zona Turística.

Para poder dar un concepto de una zona turística resulta indispensable señalar antes, qué es turismo.

Turismo:

³⁰ Servicios considerados básicos en España.

- “Afición a viajar por placer.
- Organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes”³¹.

En el libro “Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo”³² podemos encontrar diferentes acepciones del término turismo elaborados por diversos investigadores tales como: Gluckmann, Schwinck, Bormann, Morgenroth y Benschmidt, las cuales se citan a continuación.

“Turismo es un vencimiento del espacio por personas que afluyen a un sitio donde no poseen lugar fijo de residencia”.
(Gluckmann)

“Turismo es la suma de las relaciones existentes entre personas que se encuentra pasajeraamente en un lugar de estancia y los naturales de ese lugar”. (Gluckmann)

“Movimiento de personas que abandonan temporalmente el lugar de su residencia permanente por cualquier motivo relacionado con el espíritu, el cuerpo o la profesión”.
(Schwinck)

“Turismo es el conjunto de los viajes, cuyo objeto es el placer o por motivos comerciales, profesionales u otros análogos y durante los cuales la ausencia de la residencia habitual es temporal. No son turismo los viajes realizados para trasladarse al lugar de trabajo”. (Bormann)

³¹ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

³² FERNÁNDEZ Fúster Luís, “*Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo*”, Alianza, Madrid, 1985.

“Tráfico de personas que se alejan temporalmente de su lugar fijo de residencia para detenerse en otro sitio con objeto de satisfacer sus necesidades vitales y de cultura o para llevar a cabo deseos de diversa índole, únicamente como consumidores de bienes económicos y culturales”. (Morgenroth)

“El conjunto de relaciones pacíficas entre viajeros que se detienen en un sitio, las personas no domiciliadas allí y los naturales de esa región”³³. (Benscheidt)

En 1942 Kart Krapf y Walter Hunsiker establecen una definición universal y que actualmente es la definición aceptada por la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo (AIEST)³⁴, diciendo:

“Turismo es el conjunto de las relaciones y fenómenos producidos por el desplazamiento y permanencia de personas fuera de su lugar de domicilio, en tanto que dichos desplazamientos y permanencia no estén motivados por una actividad lucrativa principal, permanente o temporal”³⁵.

El Licenciado Alfonso de Jesús Jiménez Martínez dice que en el Congreso Internacional de Sociología celebrado en México en 1965 se definió al turismo como:

“Conjunto de interacciones humanas, como transporte, hospedaje, servicios, diversiones, enseñanza, derivado de los desplazamientos transitorios, temporales o de

³³ *Idem*, pp. 23 – 24.

³⁴ Misma que se menciona y confirma en obra de: FIGUEROLA Manuel, “*Teoría Económica del Turismo*”, Alianza, Madrid, 1985.

³⁵ FIGUEROLA Manuel, “*Teoría Económica del Turismo*”, Alianza, Madrid, 1985, p. 13.

transeúntes de fuertes núcleos de población con propósitos tan diversos como son múltiples deseos humanos y que abarcan gamas variadas de motivaciones”³⁶.

Adrián Bull señala que:

“El turismo no es un fenómeno ni un simple conjunto de industrias. Es una actividad humana que abarca el comportamiento humano, el uso de sus recursos y la interacción con otras personas, economías y entornos. También implica el movimiento físico de los turistas a lugares distintos de donde viven habitualmente.”³⁷

Por otro lado es conveniente señalar que para el Diccionario de la Lengua Española zona es:

- “Extensión considerable de terreno que tiene forma de banda o franja.
- Cualquier parte de terreno o de superficie encuadrada entre ciertos límites.
- Extensión considerable de terreno cuyos límites están determinados por razones administrativas, políticas, etc.”³⁸

Una vez analizado lo anterior podremos entonces pasar a la definición de zona turística. Para el Licenciado Alfonso de Jesús Jiménez Martínez es:

³⁶ JIMÉNEZ Martínez Alfonso de Jesús, *op cit*, p. 461.

³⁷ BULL Adrián, “*La Economía del Sector Turístico*”, Begoña Arregui Luco tr., Alianza, Madrid, 1994, p. 11.

³⁸ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

“Extensión de dimensiones variables que tienen un núcleo central y atractivos turísticos cercanos unos a otros e intercomunicados. La calificación de turísticos se la da el conjunto de valores de equipamiento que facilitan la recepción y atención de turistas.”³⁹

Este autor a su vez nos da la diferencia entre zona turística y área turística diciendo que esta última es:

“Extensión de dimensiones variables compuestas de atractivos turísticos unidos y próximos unos a otros, que además cuentan con una red de transporte que los intercomunica. El área turística puede agrupar varias zonas inclusive de varios países”.⁴⁰

Aproximación legal.

En la Ley Federal de Turismo no es posible encontrar un concepto de zona turística propiamente dicho, pero si encontramos algunas definiciones que nos podrían servir para entender que es una zona turística. Dentro del capítulo III denominado “Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario” de la ley antes referida encontramos que se debe considerar por zona de desarrollo turístico prioritario.

“CAPITULO III

Zonas de desarrollo turístico prioritario

Artículo 14

³⁹ JIMÉNEZ Martínez Alfonso de Jesús, *op. cit.* p. 462.

⁴⁰ *Idem.* p. 455.

Podrán ser consideradas como zonas de desarrollo turístico prioritario aquéllas que, a juicio de la Secretaría, por sus características naturales, histórico-monumentales o culturales, constituyan un atractivo turístico.”⁴¹

Es importante mencionar qué es un turista y qué se considera servicios turísticos, ya que son conceptos muy relacionados con la zona turística por lo cual se citan los artículos de la ley que abordan estos temas.

“Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

- TURISTA: La persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población.

Artículo 4

Se consideran servicios turísticos los prestados a través de:

- I. Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes que presten servicios a turistas;
- II. Agencias, subagencias y operadoras de viajes;
- III. Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación prevista en las disposiciones reglamentarias;
- IV. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos y similares que se encuentren ubicados en hoteles,

⁴¹ Cámara de Diputados, “*Ley Federal de Turismo*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1992, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/norma.htm>, 3 de Mayo de 2005.

moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes a que se refiere la fracción I de este Artículo, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas; y

- V. Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.”⁴²

De los conceptos antes mencionados y para efectos de este trabajo de investigación, debe entenderse por zona turística:

Extensión geográfica de dimensiones variable determinada por sus características naturales, históricas o culturales, que constituyan un atractivo para las personas que viajan con la finalidad de recreación, esparcimiento, reposo o algún fin cultural.

Se dice que es una extensión geográfica de magnitud variable determinada, ya que debe ser tangible donde concurren los factores que hagan atractiva la zona para el desenvolvimiento de la actividad turística como lo son los paisajes naturales, las zonas arqueológicas o algún otro elemento que resulte atractivo a los turistas.

CUADRO 1

Algunos Conceptos Importantes en Materia de Casinos.			
Concepto.		Modalidad.	Ejemplo.
Juego.	<i>Actividad en la que participan una o más personas cuyo objeto es proporcionar una recreación o diversión en donde el o los</i>	<i>a) Individual. b) Colectiva.</i>	<i>a) Solitario, Come solo. b) Juego de</i>

⁴² *Ibid.*

	<p><i>jugadores se sometan a ciertas reglas poniendo a prueba su inventiva, capacidad, fuerza, resistencia, arrojo o cualquier otro tipo de habilidad sin perder de vista que, en ocasiones se ve involucrada la suerte en mayor o menor medida dando como resultado el ganar o perder; caracterizándose al ser realizada por gusto y no por mandato.</i></p>		<p><i>cartas, Domino.</i></p>
<p>Sorteo.</p>	<p><i>Actividad en la cual los participantes escogen de forma onerosa o gratuita un número, símbolo, combinación de números, símbolos o alguna combinación de estos, dando así derecho a participar en un procedimiento mecánico o electrónico que mediante el azar produzca un número símbolo, combinación de números, símbolos o alguna combinación de estos, surgiendo de esta manera uno o más ganadores, por lo que si la selección hecha por el participante concuerda con el resultado del procedimiento, éste se hace acreedor a un premio en especie o efectivo</i></p>	<p><i>a) Tradicional. b) Electrónico c) Instantáneo d) Con Fines de Propaganda Comercial</i></p>	<p><i>a) Lotería Nacional, Sorteo Zodiaco b) Sorteo Melate. c) Sorteo instantáneo de la Lotería Nacional d) Sorteos de Autofin.</i></p>

Azar.	<i>Acontecimiento que se lleva a cabo por obra de la casualidad o suerte. Entonces decimos que los juegos de azar son: aquellos que están determinados por la suerte y en que el razonamiento, la habilidad o la técnica no intervienen</i>	<i>Juegos de azar</i>	<i>Pirinola, volado.</i>
Juego(s) con Apuesta(s).	<i>Modalidad de juego en la cual se comprometen cantidades de dinero u objetos económicamente valuales, en función de un acontecimiento de resultados inciertos, con la finalidad de obtener un premio, el cual debe ser de mayor valor que lo apostado.</i>	<i>Juego(s) con Apuesta(s)</i>	<i>Carrera de Caballos, Pelea de Gallos, Ruleta.</i>
Casino.	<i>Establecimiento destinado a la diversión, distracción, pasatiempo o recreo, en cuyo interior se ofrecen diversos espectáculos, servicios de restaurante, bar, pudiendo participar los asistentes en sorteos y juegos con apuesta. En dichos establecimientos también se puede ofrecer instalaciones para celebrar convenciones, servicios de</i>	<i>Casino.</i>	<i>Divonne, Niza, Cannes, Biarritz, Le Boulon, etc.**</i>

	<i>hospedaje, transporte o algún otro tipo de actividad recreativa y tiendas en las cuales se venden diferentes productos</i>		
Zona Turística.	<i>Extensión geográfica de magnitud variable determinada por sus características naturales, históricas monumentales o culturales, que constituyan un atractivo para las personas que viajan con la finalidad de recreación, esparcimiento, reposo o algún fin cultural</i>	<i>a) Urbana. b) Natural. c) Extremo. d) Mixta.</i>	<i>a) El Zócalo del Distrito Federal. b) Playa Punta de Media Luna. c) Parque Nacional el Chico. d) Zona costera de Acapulco.</i>

* Con datos tomados de la diferente bibliografía utilizada en esta investigación.

** Información obtenida de la obra: FERNÁNDEZ Fúster Luís, “Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo”, Alianza, Madrid, 1985, pp. 413 – 414.

7. Crecimiento.

Orlando Greco en su “Diccionario de Economía”⁴³ maneja varias definiciones de crecimiento económico las cuales son:

⁴³ GRECO Orlando, “Diccionario de Economía”, 2ª edición, Valletta Ediciones, Argentina, 2003.

- “Incremento en la producción de bienes y servicios en un país. Es mensurable, objetivo, real.
- Aumento duradero de la producción “per capita”. (Rondó Camerón)
- Proceso sostenido a lo largo del tiempo, en el que los niveles de actividad económica aumentan continuamente”⁴⁴.

Esta misma obra, a su vez, distingue entre el crecimiento económico cualitativo y cuantitativo, diciendo que:

Crecimiento Económico Cualitativo.

- “Crecimiento asociado con el bienestar general de la población, es decir, una superación en las condiciones de vida.
- Desarrollo económico”⁴⁵.

Crecimiento Económico Cuantitativo.

- “Crecimiento medido a través de la renta por habitante”⁴⁶.

Una idea más amplia de lo que es crecimiento, la encontramos en el Diccionario Jurídico 2000⁴⁷; la cual a continuación se señala.

- “El crecimiento es un proceso de cambio que se caracteriza por: a) el aumento gradual de propiedades

⁴⁴ *Idem*, p. 126.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Idem*, p. 127.

⁴⁷ “Diccionario Jurídico 2000”, Desarrollo Jurídico, México, 2000.

cuantitativas, medibles y cifrables, en el volumen de actividades y en las estructuras de la economía; b) la continuidad, y por lo tanto la fácil previsibilidad por proyección o extrapolación a partir de ciertos datos de la realidad actual que se toman como base o de la experiencia histórica previa durante un lapso determinado; c) la representabilidad por adelantado, según esquemas homólogos o análogos, y d) la pretensión de generalidad y aplicabilidad necesarias como modelo o proyecto y, por lo tanto, a través del carácter teórico o prácticamente coercitivo.

- El crecimiento económico es el proceso y el resultado de éste que se caracteriza por el aumento sostenido, acumulativo e irreversible de la producción y de la capacidad productiva de una unidad económica simple (empresa, sector) o compleja (nación, bloque o sistema), durante un periodo más o menos prolongado. Dicho aumento se da y expresa a través de indicadores como el producto nacional bruto, el ingreso por habitante, la proporción de la renta nacional ahorrada y reinvertida, la tasa de innovación tecnológica, el número y grado de adiestramiento de la fuerza de trabajo, la modificación de la participación relativa de los diferentes sectores económicos, etc.”⁴⁸

Tomando en consideración los conceptos antes señalados se puede concluir que el crecimiento no implica la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, ya que este término sólo hace referencia al aumento de la productividad de ese país, estado o municipio, económicamente hablando.

⁴⁸ *Idem.*

8. Desarrollo.

El diccionario de la Lengua Española⁴⁹ establece que la palabra desarrollo es:

“Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”.

Por lo cual nos vemos en la necesidad de remitirnos al concepto de la palabra desarrollar de donde obtenemos el siguiente concepto:

- “Acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral.
- Progreso, crecimiento económico, social, cultural o político de las comunidades humanas”⁵⁰.

Otros diccionarios consideran al desarrollo como:

- “Fase de la evolución económica de un país caracterizado por un aumento del bienestar general de sus habitantes”⁵¹.
- “El desarrollo en sentido amplio se conceptualiza por la concurrencia de los siguientes rasgos definitorios: a) surgimiento de propiedades nuevas y de diversidades de calidad, lo que implica por consiguiente el enriquecimiento y complejización de las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; b) carácter cualitativo, no cuantitativo; c) creación de nuevas formas y modalidades de vida económica, social, cultural, política, de valores, ideas, estilos, diferencias; d)

⁴⁹ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ GRECO Orlando, “*Diccionario de Economía*”, *op. cit.*, p. 149.

discontinuidad, saltos, previsibilidad menor que el crecimiento o nula, mayor peso de lo imprevisto y del azar, y e) pertenencia al dominio de la historia global (de una sociedad, una región, bloque o sistema internacionales), a partir de presupuestos, hipótesis y objetivos totalizantes”⁵².

- “Es un proceso que se manifiesta a través de modificaciones en la naturaleza, cuantía y uso de los recursos económicos disponibles y en cambios en la cuantía y naturaleza de los bienes obtenidos durante el mismo. Vale decir que el desarrollo supone aumentos de la actividad económica y en el ingreso real y diversificación productiva a la vez. Es un proceso que se caracteriza por el permanente desarrollo de la capacidad económica para producir bienes diversificados.
- Aumento económico que está dado en función de los cambios económicos, políticos y sociales.
- Aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos para crear productos nuevos o modificar los existentes, de manera que cubran mejor las necesidades técnicas y económicas establecidas”⁵³.

Encontramos también otros conceptos de las figuras desarrollo económico y desarrollo sustentable, las cuales a continuación se citan.

⁵² “Diccionario Jurídico 2000”, *op. cit.*

⁵³ GRECO Orlando, “Diccionario de Economía”, *op. cit.*, pp. 149 – 150.

Desarrollo Económico:

- “Proceso de crecimiento de la producción o más propiamente de la producción “per capita”. Es necesario que el aumento sea proporcional o más que proporcional al aumento de la población, ya que el objeto final de la economía es la satisfacción de las necesidades humanas y la población, está destinada a incrementarse sin cesar.
- Es el resultado combinado de un aumento de la inversión, del adelanto tecnológico, de la educación y el perfeccionamiento técnico de los recursos humanos. A partir de estos elementos el desarrollo se caracteriza por suscitar un incremento general de la productividad de la economía.”⁵⁴.

Desarrollo Sustentable:

- “Significa adoptar estrategias comerciales y afectar actividades que cumplan con las necesidades de la empresa y sus accionistas en el presente mientras se protegen y refuerzan los recursos humanos y materiales necesarios en el futuro”⁵⁵.

Una vez analizado los diferentes conceptos de la palabra desarrollo y los diferentes tipos de desarrollo como lo son el desarrollo económico, desarrollo sustentable y el desarrollo en sentido amplio, nos es de sumo interés abordar el desarrollo nacional, ya que es aquí donde tiene cierta importancia una posible instalación de casinos en México.

⁵⁴ *Idem*, p. 150.

⁵⁵ *Ibidem*.

El Licenciado Rafael I. Martínez Morales en su obra “Derecho Administrativo 3er y 4o cursos”⁵⁶ nos habla que el desarrollo nacional trae implicaciones al Estado, como:

- Definir actividades de interés público; lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales;
- Fundamentar unificadamente las acciones estatales en esta región; medidas de interés público;
- Proteger los recursos productivos; proteger el sector privado para que contribuyan al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas;
- Fomentar al sector social; una justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo, y
- Coordinarse para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo de estados y municipios

Aproximación Legal.

Nuestra Carta Magna establece ciertas directrices con relación al desarrollo nacional, las cuales podemos localizar en sus artículos 25 y 26.

En el artículo 25 se dispone que el Estado es quien se encargará de la rectoría del desarrollo nacional, debiendo ser éste integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad mediante el fomento del crecimiento económico, empleo, una justa distribución del ingreso y la riqueza. El sector público, social y privado concurrirá con responsabilidad social al desarrollo

⁵⁶ MARTÍNEZ Morales Rafael I., “Derecho Administrativo 3er y 4o cursos”, 3ª edición, Oxford University Press, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 2002, p. 198.

económico nacional. Así como determina que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Por lo que se refiere al artículo 26 de nuestra constitución, éste establece que:

- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.
- El Ejecutivo establecerá los procedimientos de participación y consulta, órganos responsables del proceso de planeación.
- El Congreso de la Unión tendrá intervención en la planeación del desarrollo nacional.
- Se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal al plan de desarrollo.

En relación a la Ley de Planeación, ésta establece que el desarrollo integral y sustentable del país estará basado en los siguientes principios.

“Artículo 2

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.-El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

V.-El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.-El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”⁵⁷

Así, el artículo tres de ésta Ley establece lo que se debe entender por planeación nacional del desarrollo.

“Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de

⁵⁷ Agenda de la Administración Pública Federal, “Ley de Planeación”, Artículo 3, ISEF, México, 2006, p. 2.

protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”⁵⁸

Por su parte la Ley General de Desarrollo Económico⁵⁹, establece en su artículo tercero que la política de Desarrollo Social se sujeta a una serie de principios, los cuales son los siguientes:

- Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social.
- Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades.
- Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.
- Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

⁵⁸ *Idem.* pp. 1 - 2.

⁵⁹ Cámara de Diputados, “*Ley General de Desarrollo Económico*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Enero de 2004, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/norma.htm>, 3 de Mayo de 2005.

- **Sustentabilidad:** Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.
- **Respeto a la diversidad:** Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.
- **Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades.**
- **Transparencia:** La información relativa al desarrollo social .Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

Otro aspecto muy importante que corresponde a esta Ley es lo relativo a los objetivos y vertientes mínimas a incluir en la política nacional de desarrollo social

“Artículo 11.

La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Artículo 14.

La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, al menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía”⁶⁰.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su numeral tercero fracción XI, se indica cómo se debe entender por desarrollo sustentable.

“Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XI.- Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos

⁶⁰ *Idem.*

naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;”⁶¹

El artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Económico establece cuales son los derechos para el desarrollo social.

“Artículo 6.

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁶².

Una vez expuesto lo anterior debe entenderse por desarrollo:

Aquella mejora en las condiciones de vida de los habitantes de un país, estado o municipio determinados, debido al incremento de su producción.

Al mencionar la mejora de vida hacemos referencia a un mayor poder adquisitivo, mayores y mejores oportunidades de empleo, fácil acceso a tener una vivienda, incremento y mejora en vías de comunicación, mejor nivel educativo, mejores servicios de salud, incremento en condiciones de seguridad, etc.

9. Salud Pública.

Es indispensable tratar primero como se debe entender por salud.

⁶¹ Cámara de Diputados, “*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Enero de 1988, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/norma.htm>, 14 de Junio de 2005

⁶² Cámara de Diputados “*Ley General de Desarrollo Económico*”, op cit.

Salud:

- “Condiciones físicas en que se encuentra un organismo en un momento determinado.
- Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones.”⁶³
- “Estado físico o mental en que se encuentra una persona que no padece enfermedades ni dolencias.”⁶⁴
- “Un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencia.”⁶⁵

Ahora bien, se nos dice, en relación a la salubridad pública.

- “Estado sanitario en que se halla la población de un país, de una región o de una localidad.
- Conjunto de servicios públicos o privados que tienen como fin mantener o mejorar el buen estado sanitario de la población en general.”⁶⁶
- “La salud pública, es decir, la salud del pueblo, es una condición imprescriptible y necesaria del Estado moderno y requiere de una constante intervención nacional y de medios idóneos. se refiere al aspecto higiénico o sanitario de una colectividad y por lo mismo, se encuentra íntimamente relacionarla con la salubridad pública que es un orden público material que se logra mediante prescripciones policiales relativas a la higiene de personas, animales y cosas.”⁶⁷

⁶³ MILLAN José Antonio y Rafael Millan, *op. cit.*

⁶⁴ PALOMAR de Miguel Juan, “*Diccionario para Juristas*”, Editorial Porrúa, México, 2000, Volumen II, p. 1415.

⁶⁵ GRECO Orlando, “*Diccionario de Sociología*”, *op. cit.*, p. 231.

⁶⁶ PALOMAR de Miguel Juan, *op. cit.*

⁶⁷ “*Diccionario Jurídico 2000*”, *op. cit.*

Aproximación legal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace referencia directa al concepto de salud pública, éste se puede deducir a través del análisis de los siguientes artículos.

- Artículo 4º en el que se consagra el derecho a la protección de la salud como una garantía individual de los ciudadanos, así también establece la obligación que tienen los padres de familia de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.
- Artículo 73 fracción XVI, el cual establece que el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

La Ley General de Salud es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social (artículo 1º de la misma ley), en su artículo 24 establece que los servicios de salud se clasifican en tres tipos: 1) de atención médica; 2) de salud pública y 3) de asistencia social.

CUADRO 2

Cuadro Sinóptico de la Ley General de Salud.	
Protege	El derecho a la salud
Objetivo	Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país; Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al

	<p>crecimiento físico y mental de la niñez;</p> <p>Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio.</p> <p>Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;</p> <p>Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección.</p> <p>Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud.</p>
Finalidad	<p>Bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;</p> <p>Prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;</p> <p>Protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;</p> <p>Extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;</p> <p>Disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;</p> <p>Conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y</p> <p>Desarrollo de la enseñanza y la investigación</p>

	científica y tecnológica para la salud
Competencia de la Secretaría de Salud	Publicidad que se refiera a la salud. Tratamiento de las enfermedades. Rehabilitación de los inválidos. Ejercicio de las disciplinas, productos y servicios para la salud.

* Con datos tomados de la Ley General de Salud.⁶⁸

Ya una vez abordado el tema de salud pública, podemos señalar que se debe entender como:

Condición de bienestar físico, mental y social que tiene la población de un determinado país, estado o municipio y que está obligado, el Estado, a salvaguardar.

Se menciona que la salud pública implica bienestar físico, mental y social, ya que los dos primeros son indispensables para que una persona pueda realizar normalmente todas sus funciones y debido a que el hombre se desenvuelve en sociedad, ésta debe desarrollarse en un ambiente sano, para que el hombre al interactuar con otros pueda llevar una vida afable. Entonces ésta se vuelva una prioridad para el Estado.

Una vez terminado el presente capítulo se puede contar ya con los presupuestos indispensables para poder seguir con el desarrollo y entendimiento del presente trabajo.

⁶⁸ Cámara de Diputados, “*Ley General de Salud*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de Febrero de 1984, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/norma.htm>, 3 de mayo de 2005.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LOS CASINOS.

1. México.

El juego ha sido parte importante del modo de vida y costumbres de la sociedad mexicana a través de su historia, y la supuesta prohibición de ésta ha sido la actitud más frecuente del gobierno.

La supuesta prohibición del juego, y sobretodo de aquellos lugares en los que se practiquen las apuestas no es exclusivo de la época del siglo XX sino que desde la llegada de los españoles y a lo largo de la historia mexicana se han visto diversas posiciones al respecto.

La afición por los juegos de azar se observó desde la época prehispánica; sólo que ante la llegada de los españoles y con el paso de los años, los juegos indígenas fueron perdiendo su significado mágico y religioso. Durante el Virreinato surgieron juegos nuevos como las corridas de toros, las carreras de caballos, los naipes, los dados y otros juegos de pelota. Lo anterior trajo como consecuencia, la publicación de un buen número de reales cédulas y bandas que prohibían distintas actividades relacionadas con el juego ya que era considerado esto, fuente de desordenes públicos.

La prohibición se extendió a toda clase de juegos, pero especialmente a aquellos denominados de apuesta, suerte o envite, que fueron practicados en todas las clases sociales, ocasionando la desunión y la ruina de muchas familias ilustres y fomentando la ociosidad y relajación de las costumbres en todas aquellas personas que los practicaban.

Los juegos de apuesta también conocidos como “albures”, eran los que permitían obtener mayores ganancias a los jugadores, convirtiéndose así en los preferidos de la mayoría de la gente. Muchos de esos juegos fueron tolerados en la Nueva España hasta mediados del siglo XVIII.

Los juegos preferido por los jugadores de la colonia eran el “parar o monte, la banca, el faraón, la banca fallida, el sacanete, el treinta y una, el treinta y cuarenta, el bisbis o biribis, la oca o auca , los dados, las tablas reales, el cacho, la flor, el quince, el treinta y una enviada, la chueca, la tabla, el cubilete y el veinte y una.”⁶⁹

Carlos III al ver que los bandos de prohibición en relación a los juegos de azar no eran muy acatados en la Nueva España, decidió crear en el año de 1769 la Lotería Nacional a fin de combatir el vicio social, pero sin dejar de destacar la importancia de los juegos de azar; y a su vez, aumentar el erario de la corona.

Se destinaron los recursos obtenidos al apoyo de hospicios para pobres, surgiendo así la orientación de la Lotería para beneficencia pública, por esta razón las distintas órdenes religiosas recurrieron a las autoridades virreinales para obtener los permisos necesarios y organizar loterías que las beneficiaran.

Ignacio Comonfort en 1842 decretó que los premios de la Lotería Nacional que fueran mayores de 500 pesos debían contribuir con un cuatro por ciento a favor del Colegio de Educación Secundaria para Niños. También se beneficiarían con decretos similares la Escuela de Bellas Artes, la de Agricultura y la Casa de Cuna en la época de Benito Juárez en 1861,

No fue sino hasta 1930 cuando el presidente de la República Pascual Ortiz Rubio asignó a la Secretaría de Gobernación, la facultad de otorgar concesiones sobre los juegos de azar; siendo uno de los objetivos de dicho decreto que los

⁶⁹ *Idem.*

concesionarios informaran a la Secretaría de Hacienda de sus actividades y pagaran al fisco. Sin embargo, ese decreto no definía los juegos permitidos ni tampoco precisaba lo referente a sorteos y loterías.

En plena Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas.; y en ese mismo año se expidió el Reglamento para salones, clubes o casinos de billar refrendándose la prohibición de cruzar apuestas y fijando restricciones para el billar y el boliche. Por último, en 1937, el entonces presidente de la República Lázaro Cárdenas expidió una ley que prohibía los juegos de azar. Para 1947, durante la administración del Licenciado Miguel Alemán, se promulga la Ley Federal de Juegos y Sorteos; la cual sigue vigente desde entonces, y sin olvidar el actual Reglamento a dicha ley, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de septiembre de 2004.

1. Locales Clandestinos.

En México es una realidad indiscutible que a lo largo y ancho de nuestra República se encuentran instalados un sin número de locales destinados al juego de forma ilegal, viéndose la autoridad rebasada ante tal situación.

Para el año dos mil tres según la Secretaría de Turismo consideraba que operaban en nuestra república poco más de “mil 500 casinos ilegales más de 300 mil máquinas de apuesta que operan al margen de la Ley, en donde la inseguridad y las condiciones de insalubridad prevalecen ante la discrecionalidad en la aplicación de la ley.”⁷⁰

⁷⁰ NAVARRO Rubén C., “Casinos: El Debate Inconcluso”, revista El Mundo del Abogado, Época 6, Número 49, Mayo 2003, México, 2003, p. 26.

La tolerancia que se le da a los locales clandestinos donde se realizan apuestas no sólo se limita a lugares escondidos, disfrazados, de poco acceso o cualquier otro lugar donde se disfrace un casino, sino que se ha llegado a encontrar casinos dentro de penales. Tal es el caso del Centro de Readaptación Social "Venustiano Carranza", cereso ubicado en la ciudad de Tepic Estado de Nayarit, reconociendo el director de dicho centro penitenciario José Navarrete Bautista⁷¹

Pero este no es el único caso, en fechas más recientes, y para ser más exactos el 17 de julio de 2004 se publicó en la prensa nacional que en el interior del "Reclusorio Preventivo Sur permanece un casino en el que lo mismo hay mesas de billar, que para jugar baraja, dominó y ping pong...Según datos proporcionados por autoridades penitenciarias, dicho casino, ubicado en el área de visitas, se encuentra delimitado por una cadena, la cual es retirada únicamente para permitir el acceso a aquellos internos que pagan por su uso"⁷²

Fuera de los penales el problema de los locales clandestinos ahora tiene una nueva modalidad con las máquinas tragamonedas (mal llamadas así ya que no tragan monedas, sino que para su operación de estas máquinas se requiere introducir fichas). Al respecto el entonces director general de Gobierno de la Secretaría de Gobernación (SG) "Gonzalo Altamirano Dimas, reconoció que la proliferación de máquinas tragamonedas tipo casino es un grave problema para el país, pues son instaladas ilegalmente en zonas urbanas, especialmente en tiendas de abarrotes, farmacias y papelerías. Solamente en Atizapán de Zaragoza las autoridades municipales realizaron operativos para retirar estos aparatos de la vía pública, en coordinación con la PGR... aseveró que el problema no es exclusivo del DF y su área conurbada, sino de todas las zonas urbanas del país"⁷³

⁷¹ SORIANO Lima Arturo, "*Funcionaba Casino en un Penal*", periódico El Universal, Sección Estados, 26 de mayo de 2000, p. 9.

⁷² BOLAÑOS Claudía, "*Continua Casino en Reclusorio Sur, Acusan.*", periódico El Universal, Sección Ciudad, 17 de julio de 2004, p.4.

⁷³ BARRERA Juan Manuel, "*Proliferan Máquinas Ilegales Tipo Casino*", periódico El Universal, Sección Nuestro Mundo, 11 de noviembre de 2003, p. 1.

No es raro escuchar que existe un sin número de casinos clandestinos operando en diferentes lugares de la república pero no es muy frecuente escuchar que son descubiertos por la autoridad, como ejemplo de estos pocos casos tenemos el que sucedió en Guadalajara, Jalisco, en el que “agentes de la policía municipal de Guadalajara descubrieron, por casualidad, un casino clandestino, localizado muy cerca del centro de la ciudad, detuvieron a 56 personas y decomisaron pagarés, fichas de juego, naipes y otros artículos vinculados a las apuestas”.⁷⁴

En últimas fechas en Interlomas fue Clausurado un Local Clandestino donde se llevaban acabo apuestas de forma ilegal, en donde, “agentes federales clausuraron un casino en la azotea del centro comercial Interlomas, ubicado en Huixquilucan, y decomisaron 82 máquinas tragamonedas tipo slot Las Vegas... La Procuraduría General de la República (PGR) informó que detuvo a 12 personas, decomisó 92 mil 644 pesos y 22 mil 229 dólares... también aseguraron 29 monitores, una pantalla gigante, tres equipos de cómputo, una copiadora, dos cajas fuertes y dos máquinas contadoras de billetes, además de las máquinas tragamonedas.”⁷⁵

2. Ferias y Palenques.

Un sin número de Ferias y Palenques en diversos lugares de la República mexicana funcionan con casinos en su interior. La discrecionalidad de las autoridades propicia que cuando la Secretaría de Gobernación niega el permiso para la operación y funcionamiento de establecimientos donde se lleven a cabo

⁷⁴ QUEZADA Isela, “*Descubren un Casino Clandestino en Pleno Centro de Guadalajara*”, periódico El Universal, sección Estados, de fecha 22 de julio de 2001, p. 10.

⁷⁵ FUENTES Fabio, “*Clausuran Casino en Interlomas: hay 12 detenidos.*”, periódico El Universal, sección Nuestro Mundo, de fecha 12 de agosto de 2005, p. 1.

juegos con apuestas, ya sea en palenques o en ferias, estos ya concluyeron. Se estima que existen unos “160 Casinos en operación en forma Clandestina.”⁷⁶

La actividad de las ferias para muchos empresarios resulta ser muy importante y dentro de este sector no podían faltar los dedicados al entretenimiento siendo una de las más importantes la Corporación Interamericana de Entretenimiento S.A. más conocida por sus Siglas CIE, esta corporación cuenta con una división, encargada de todas las operaciones de eventos en vivo entre los que se encuentran las Ferias Populares, siendo OCESA Entretenimiento la encargada.⁷⁷

Esto demuestra la importancia económica que tienen las ferias en el territorio nacional y que las autoridades por una falta de visión o apatía están dejando a un lado, siendo que esta actividad le podría generar una buena cantidad de ingresos.

Si tomamos en cuenta la derrama económica que dejan los casinos en ferias es sin duda muy importante y basta con mencionar un ejemplo para darse idea del motor generador de ingresos que suelen ser. El Gobernador del Estado de Aguascalientes en el año de 2003 manifestó que en la feria de San Marcos “la entrada económica más importante de la feria es, sin duda, el casino. El primer año el Patronato recibió 10 millones de pesos; el segundo 10 millones más la inflación, y el tercero más de 13 millones de pesos que nos dieron para la construcción del Auditorio Federico Méndez -- así como declara a su vez que -- en estos momentos no hay ninguna feria en el país que, amparada en la de San Marcos, mantenga un casino y un palenque funcionando”⁷⁸

⁷⁶ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, “Autoriza Segob Centros de Apuestas por 25 Años”, revista Vértigo, Año V, Número 221, 12 de junio de 2005, México, 2005, p. 14.

⁷⁷ Información obtenida de: GÓMEZ León Victor, “Corporación Interamericana de Entretenimiento CIE”, publicado por el sitio Legislación de Casinos y Juegos 2004, www.legislaciondecasinosyjuegos2004.com, 7 de agosto de 2004.

⁷⁸ VALDÉS Díaz Claudia G., “Acusan Ilegalidad de Casino en Feria de San Marcos”, periódico El Universal, Sección Estados, 20 de abril de 2002, p. 8.

En la feria de San Marcos en Aguascalientes opera un casino, el cual se pretende dejar de forma permanente, dicha propuesta fué hecha por el presidente de la 57 Legislatura de Aguascalientes, el diputado Luís Fernando Jiménez Patiño y comentada en entrevista sostenida ante el diario *El Universal*⁷⁹ la cual fué publicada el 18 de agosto de 2000.

3. Centros Comerciales.

La operación de diversos centros de apuestas en diferentes puntos del país dentro de Centros Comerciales ha tomado gran popularidad entre la gente que le gustan las apuestas. Hoy en día es muy común escuchar nombres como Sports Books, Yaks, Cadena Caliente, entre otros que podemos encontrar en centros comerciales como: Plaza Cuicuilco, Gran Sur, Santa Fe, Centro Comercial Alameda, Pabellón Cuauhtémoc, en el Distrito Federal y sus sucursales en los diversos Estados de la República.

Este tipo de casinos en México ubicados en el interior de centros comerciales se dan por política o por error. Dentro del primer caso tenemos que; según un artículo publicado en mayo de 2003 por la Revista *El Mundo del Abogado*⁸⁰, los hijos de Carlos Hank González y Ramón Aguirre, cuentan con locales destinados al juego de lotería y apuestas vía satélite, operando estos centros desde el año de 1990 bajo la denominación de Calientes, Sports Books y Yak. Teniendo que la “Cadena Caliente de la familia Hank y CIE, que opera los Sports Books y los Yaks, -- cuentan en el territorio Nacional con -- 32 negocios”⁸¹ de este tipo.

⁷⁹ GONZÁLEZ Luís Alberto, “*Proponen consulta para Instalar Casino*”, periódico El Universal, sección Estados, 18 de agosto de 2000, p. 10.

⁸⁰ NAVARRO Rubén C., *op cit*, pp. 18 – 27.

⁸¹ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *op cit*, p. 13.

Para el caso de error tenemos como ejemplo la situación del Club 21, el cual operaba en el Centro Comercial Interlomas en Huixquilucan Estado de México desde finales de 1999, debido a que la empresa solicitó licencia de funcionamiento y el ayuntamiento no respondió en un plazo de 30 días por lo cual obtuvo la afirmativa ficta. Aunque con posterioridad fue clausurado por la Secretaría de Gobernación el día 13 de julio de 2001. Según nota publicada el 18 de julio de 2001 por el diario *El Universal*.⁸²

A estos sitios se deben agregar los autorizados el 25 de mayo de 2005, unos 65 establecimientos de apuestas a la compañía Apuestas Internacionales que le fueron autorizados, con una vigencia de 25 años. Teniendo su sede estos centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números en el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Quintana Roo, Jalisco, Puebla, Nuevo León, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, Michoacán, Oaxaca, Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Chiapas, San Luís Potosí, Sonora, Coahuila, Hidalgo, Yucatán, Durango, Tabasco, Morelos, Tamaulipas, Querétaro, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas⁸³.

⁸² JIMÉNEZ Jacinto Rebeca, “*Investigan Legalidad de Casino en Edomex*”, periódico El Universal, sección Ciudad, 18 de julio de 2001, p. 12.

⁸³ Con información obtenida de: MONCADA José Francisco, *et al*, “*Creel se la juega... con Televisa.*”, revista Vértigo, Año V, Número 221, 12 de junio de 2005, México 2005, pp. 8 - 12.

CAPITULO III.

PRESUNTOS EFECTOS DEL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN MÉXICO.

1. Jurídicos.

A continuación me referiré a los efectos que traería el establecimiento de casinos al derecho constitucional, administrativo, fiscal, civil y penal, sin olvidar que no son las únicas ramas del derecho que sufrirían efectos

1. Constitucional.

Esta rama del derecho es muy importante ya que es aquí donde encontramos la base jurídica de la regulación en materia de juegos. Siendo el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual a la letra dice:

“Artículo 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;...”⁸⁴

⁸⁴Agenda de Amparo, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Editorial ISEF, México, 2006, pp. 40 - 42.

Teniendo en cuenta que la realidad del país nos indica que existen “más de 160 casinos en operación en forma clandestina, así como ferias y palenques donde se les permite temporalmente su funcionamiento, además de los negocios de apuestas del Grupo Caliente y CIE, que operan los Sports Books y Yaks, que suman ya 32 unidades en todo el país”.⁸⁵ Resulta indispensable que exista una regulación acorde a la realidad del país y de la misma realidad mundial.

2. Administrativo.

El estado tiene que cumplir con diferentes fines, los cuales son regulados por el derecho administrativo, siendo estos catalogados por Juan Gascón Hernández, (citado por el Licenciado Andrés Serra Rojas en su libro “Derecho Administrativo. Primer Curso”) de la siguiente forma:

- “Finalidad de orden jurídico, incluidos el orden público y la justicia;
- Finalidad de aseguramiento de la sanidad e higiene individual y social o, con fórmula, más amplia, intervención en todos los aspectos de la vida física;
- Finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos;
- Finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de poner esta riqueza al servicio de la nación y, 5ª Finalidad de asegurar un mínimo de vida decoroso para todos los individuos consagrados no sólo el derecho al trabajo, sino el derecho a la subsistencia cuando no se puede trabajar”.⁸⁶

⁸⁵ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, “Autoriza Segob Centros de Apuestas por 25 Años”, revista Vértigo, Año V, Número 221, 12 de junio de 2005, México, 2005, pp. 14 – 15.

⁸⁶ SERRA Rojas Andrés, “Derecho Administrativo. Primer Curso”, 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 26.

Para lograr estas finalidades el Estado realiza diferentes acciones, las cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:

- “Acción de ordenamiento. Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local;
- Acción de regulación. El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros;
- Acción de sustitución. El Estado protagonista del proceso económico, es decir, una participación directa en organizaciones que produce bienes y servicios en el mercado.
- Acción de orientación y coordinación. Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. El Estado Rector de la Economía Nacional.”⁸⁷

Y de aquí la razón de la existencia de una gasto público, diciendo Carlos M. Giuliani Fonrouge citado por Rafael Martínez Morales en su obra derecho Administrativo 3er y 4º cursos; “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos económicos – sociales”.⁸⁸ Siendo el presupuesto de egresos el instrumento jurídico que permita a la administración pública cubrir los gastos públicos y atender necesidades colectivas.

Una vez expuesto lo anterior es importante mencionar la forma en que el Estado a través de la administración ejerce una vigilancia y control en torno a la materia de los juegos. Por lo cual tenemos que abordar al marco legal de la administración pública.

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ MARTÍNEZ Morales Rafael I., “Derecho Administrativo 3er y 4º cursos”, 3ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 2002, p.60.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XXI, contempla como atribuciones de la Secretaría de Gobernación la reglamentación, autorización y vigilancia del juego, apuestas, loterías y rifas.

Esta tarea encomendada para la Secretaría de Gobernación se encuentra especificada en su reglamento interno, artículo 14 fracción XVII en la que se faculta a la Dirección General de Gobernación para vigilar, tramitar y autorizar los actos a que hace referencia la Ley Federal de Juegos y Sorteos, los cuales son enunciados a continuación:

- Hacer cumplir las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. (Artículo 1).
- Para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar por medio de inspectores, organismos o comisiones, los juegos con apuestas y sorteos exceptuando a los realizados por la Lotería Nacional. (Artículos 3 y 7)
- Imponer requisitos y condiciones para el otorgamiento de permisos para efectuar juegos con apuestas y sorteos, así como autoriza en ferias regionales el cruce de apuestas en determinados espectáculos. (Artículo 4 y 11)
- Podrá clausurar establecimientos y aplicar sanciones administrativas y multas a quienes lleven a cabo juegos prohibidos o juegos con apuestas y sorteos sin autorización legal. (Artículo 8)

La apertura de casinos tendría un gran beneficio económico (como se verá en el capítulo siguiente), lo que evidentemente favorecería a el gobierno en sus distintos niveles (Federal, Distrito Federal, Estatal y Municipal) para poder alcanzar los diferentes objetivos enumerados en el Plan Nacional de Desarrollo y cumplir con la prestación de los diferentes objetivos a que está obligado, ya que el Estado dispondría de un mayor presupuesto.

Por lo cual la regulación de la administración pública que verse entorno a la posibilidad de operar casinos en nuestro territorio, resulta fundamental para tener resultados positivos en esta materia.

3. Fiscal.

El Estado requiere de una gran cantidad de recursos monetarios para hacer frente al denominado gasto público, que para Carlos M. Giuliani Fonrouge (citado por el Licenciado Rafael I. Martínez Morales, en su obra, “Derecho Administrativo 3er y 4º cursos”) es: “toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos económicos – sociales”.⁸⁹ Dicho en otras palabras es el gasto monetario que el Estado aplica para satisfacer ciertas necesidades que implica vivir en sociedad y que el mismo Estado juzga importantes o esenciales. Teniendo de esta forma que el presupuesto de egresos es el instrumento jurídico que permite a la administración pública asignar recursos al Estado para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas.

El gobernado es quien proporciona estos recursos al Estado a través de diversas figuras tributarias establecidas en diferentes disposiciones legales y así satisfacer las necesidades inherentes a la vida en sociedad. Encontrando así, que el presupuesto de ingresos es el instrumento jurídico por el cual el Estado dicta la normatividad a aplicar para allegarse de recursos.

La apertura de casinos tendría un gran beneficio desde el punto de vista fiscal, se estaría en presencia de un contribuyente, del cual el Estado obtendría grandes cantidades de dinero. Esto lo viene a confirmar los datos de la publicación que al respecto formuló la revista *Vértigo en su publicación del 12 de junio de 2005* en la que según Carlos Colina Rubio, catedrático de la UNAM “estima que

⁸⁹ *Ibid.*

anualmente la Secretaría de Hacienda deja de recaudar por lo menos seis mil 500 millones de dólares, unos 75 mil millones de pesos, correspondientes a las actividades de los centros de juego clandestinos”.⁹⁰

Por otra parte la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) estima, que de instalarse casinos en México se podrían recaudar impuestos anualmente “por más de mil 350 millones de dólares, es decir unos 15 mil 525 millones de pesos”.⁹¹ Tan solo en el rubro de ferias regionales producirían ingresos por “25 millones de dólares, esto es, 287.5 millones de pesos”.⁹² Diputados estiman que, “en un esquema inicial de 11 centros de juegos, el monto global de impuestos asciende a la cantidad de 800 millones de dólares anuales”.⁹³

Teniendo en cuenta que existen alrededor de “160 casinos en operación en forma clandestina”⁹⁴ en el país y considerando que por cada casino y sus actividades inherentes se captarían ingresos fiscales anuales por más de “70 millones de dólares, equivalentes a 805 millones de pesos”.⁹⁵ Esto nos daría una cifra aproximada de unos 11 mil 200 millones de dólares anualmente. Por lo que resulta indispensable un tratamiento fiscal muy estricto para que la operación de casinos en México pudiera rendirle frutos al Estado y por ende a la sociedad.

4. Civil.

Dentro de este rubro encontramos diversas disposiciones tanto del Código Civil como del Código de Comercio que abordan la materia del juego. Dentro del Código Civil Federal encontramos que dentro del título décimo segundo (De los

⁹⁰ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. cit.*, p. 14.

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

⁹³ NAVARRO C. Rubén, *Op. Cit.*, p. 27.

⁹⁴ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, pp. 14 – 15.

⁹⁵ *Idem*, p. 14.

Contratos Aleatorios) existe un capítulo destinado especialmente a los contratos del juego y de la apuesta.

Este capítulo no concede acción para reclamar las ganancias a causa del juego prohibido tal y como lo indica el Artículo 2764 que a la letra dice: “La ley no concede acción para reclamar lo que se gana en juego prohibido.”⁹⁶

Ahora bien en el Código de Comercio en su artículo 75 se reputan actos de comercio lícitos, solo aquellos que estén contemplados en dicho artículo, por su parte el artículo 77 del mismo ordenamiento legal textualmente dispone que “Las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción, aunque recaigan sobre operaciones de comercio”⁹⁷ por lo cual, el análisis hecho a estas disposiciones nos arroja como resultado que el juego con apuestas al no aparecer como acto lícito de comercio corre la misma suerte que expresa el en Código Civil.

En la actualidad este marco legal no brinda ninguna protección a los jugadores para exigir el cobro del premio por lo que resultaría necesario adecuarlo en el supuesto de la instalación de casinos ya que de lo contrario se dejaría en un estado de indefensión a todos los jugadores de dichos centros.

5. Penal.

Al respecto se puede decir que en la actividad de un casino se debe tomar en cuenta que se pueden presentar diferentes actos ilícitos como lo sería, el robo, el cohecho en las diferentes esferas del gobierno para poder conseguir determinados permisos o bien para conservar los ya existentes, lavado de dinero, delitos contra la salud, entre otros. Por lo que resulta indispensable una legislación

⁹⁶ Agenda Civil Federal, “*Código Civil Federal*”, Artículo 2764, Editorial ISEF, México, 2006, pp. 288.

⁹⁷ Legislación de Comercio, “*Código de comercio*”, Artículo 77, Editorial SISTA, México, 2006, pp. 28 – 29.

que este a la altura de las circunstancias para evitar que estos males ya existentes en la sociedad no se vean multiplicados.

Las opiniones que se niegan a la instalación de casinos en México, van dirigidas a que estos centros traerían un incremento del “88 por ciento”⁹⁸ de robos con violencia como lo afirma el perredista Rafael Hernández Estrada. Un sector afín a la no instalación de casino es la Iglesia en donde encontramos que el obispo emérito de Papantla, Genaro Alamilla Arteaga dice: “Es estúpido creer que con la legalización de los casinos clandestinos que operan en el país se van a solucionar los problemas que en ellos y por ellos se generan”⁹⁹. Esta misma ideología es compartida por ciertos grupos conservadores como el encabezado por Jorge Serrano Limón.

Según el Observatoire Geopolitique des Drogues (OGD) el cual es un organismo independiente francés dedicado a la investigación y análisis del narcotráfico en el mundo, “advierte que la instalación de casinos en Latinoamérica incentiva la industria de la droga, el lavado de dinero y la promoción de actividades ilegales que se desarrollan colateralmente a su operación”.¹⁰⁰

Ahora bien, existe otro tipo de opiniones donde no se sataniza a los casinos en relación con la delincuencia, como por ejemplo la encontrada en la Gaceta Parlamentaria número 216 del 3 de marzo de 1999, la cual sostiene que “se ha comprobado a través del análisis, reportes y estudios que, en una importante cantidad de ciudades en los más de 110 países en que operan casinos, el índice de criminalidad común ha descendido”¹⁰¹. Esto pudiera parecer lógico si consideramos que la instalación de casinos ayudaría a impulsar al sector turístico, impulsando de esta manera el desarrollo regional, generándose mayores oportunidades de empleo, estimularía la inversión, aunado a esto se estaría

⁹⁸ NAVARRO Rubén C., *Op. Cit.*, p. 25

⁹⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁰ *Idem*, p. 26

¹⁰¹ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, número 216, Op Cit.

viendo un incremento en la recaudación de impuestos que a su vez generaría recursos para apoyar programas destinados al desarrollo económico y social en las comunidades. Teniendo en cuenta que si se cumplen estos puntos se estaría atacando al problema de la delincuencia de fondo.

La American Gaming Association apoyó una investigación hecha por Jeremy Margolis, quien tras investigar y estudiar diferentes datos, Jeremy Margolis llega a la conclusión de que los números absolutos presentan un incremento en la criminalidad, pero que la tasa de criminalidad por persona se conservaba igual si se tomaba en consideración que existía un aumento de la población de una fecha a otra. Pero si también se toma en cuenta a la población flotante que es el número de personas que visitaban esa población, la tasa de criminalidad por persona disminuye.¹⁰²

Esta investigación es digna de observarse ya que contempla elementos importantes como lo son: 1. que la población se incrementa dentro de un tiempo determinado; 2. la población flotante que evidentemente se ve incrementada con la instalación de casinos. Propiciando de esta forma otras circunstancias a las de aquellas zonas donde no existen estos centros de diversión.

Una vez señalado lo anterior resulta evidente que la seguridad tanto interna como externa de los casinos constituye un elemento fundamental, con la mentalidad de garantizar la seguridad de los asistentes, empleados y permisionarios, así como vigilar las operaciones de estas empresas se estaría recibiendo más beneficios que pérdidas por la operación de los mismos.

El desarrollo es el mejor elemento de prevención contra la delincuencia ya que produce beneficios sociales que se expresan en mayores oportunidades de educación y trabajo, con lo cual se ataca en los hechos las estructuras de la criminalidad.

¹⁰² Información obtenida de: RUIZ Harrell Rafael, *Op. Cit.*, pp. 28 – 29.

2. Social.

1. Aumento del Turismo Nacional y Extranjero.

México ocupa el “décimo tercer lugar en captación de ingresos – por turismo y esto se debe, a que los turistas les – resulta insuficiente el atractivo de playa y sol que ha sido sustento tradicional de la actividad turística mexicana durante los últimos 30 años”¹⁰³, según la Organización Mundial de Turismo.

Nuestros competidores en el ramo no se han querido quedar atrás, complementado su atractivo turístico al introducir variantes de entretenimiento como lo son casinos, de esta forma se consigue: a) que funcione como foco de atracción para el turista de mayores recursos; b) una mayor permanencia en el destino turístico. Otra postura importante de mencionarse es la tomada por los Estados Unidos, que al ver la falta de casinos en nuestro país ha multiplicado los “casinos en el área de influencia de la frontera con México y el Caribe”.¹⁰⁴

Es importante señalar que la instalación de estos centros de apuestas impactarían positivamente en la región donde se establezcan; señalado así por el Documento “¿Casinos en México?, resultado del Foro Nacional Académico sobre la Regulación del Juego con Apuestas, organizado por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el Colegio Nacional de Licenciados en Turismo”¹⁰⁵.

No hay que olvidar que existen mexicanos que gustan de los casinos, los cuales al no existir casinos en territorio nacional buscan estos atractivos en otros países, teniendo como ejemplo lo que sucede con el Princess, abierto en febrero de 2003, en nuestro país vecino de Belice, ubicándose a tan solo ocho kilómetros de la ciudad de Chetumal (México), encontrando que de cada 10 clientes que

¹⁰³ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, número 216, *Op. Cit.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, p.15

acuden a este sitio ocho son mexicanos¹⁰⁶. Otro ejemplo es lo que sucede con los paisanos que se van a las vegas, por lo cual resulta importante señalar un informe de la Autoridad de Convenciones y Visitantes de las Vegas, el cual reportó que “tan solo en 1999, por lo menos 225 mil mexicanos visitaron sus casinos. En el año 2000, casi 300 mil dejaron una derrama de 200 millones de pesos, ubicando a nuestro país en el cuarto mercado internacional más importante para las Vegas. Según estudios, esa derrama podría ser captada por los casinos nacionales”¹⁰⁷.

La captación de turistas extranjeros resultaría significativa, ya que un estudio realizado por una consultoría dedicada a la industria del ocio la Economic Research, considera que los centros de apuestas “atraerían turistas adicionalmente al año por una cantidad de 7.5 millones”¹⁰⁸.

Resulta indispensable señalar que al abrir un casino se producirán varios efectos uno de ellos es que la novedad atrae una gran cantidad de visitantes tanto locales como de fuera, obteniéndose así grandes ganancias; siendo esto positivo, pero, si las localidades vecinas instalan casinos como medida para evitar que se fugue capital por este concepto, se estaría en presencia de un grave problema ya que el juego tomaría un carácter local y “al tener una clientela predominantemente local los casinos ejercerían su efecto empobrecedor”¹⁰⁹. Por lo cual resulta muy importante analizar el lugar donde se colocarán y la cercanía que deban tener para así evitar malos resultados.

Por lo cual el país tiene que asumir una nueva posición al respecto y dejar de mantener una posición negativa a la instalación de estos centros, ya que se tiene que diversificar el producto turístico a ofrecer en nuestro territorio con la finalidad de campar un mayor número de turistas, alargar la permanencia de estos

¹⁰⁶ Información obtenida del artículo: NAVARRO Rubén C., *Op.Cit.*, p.24.

¹⁰⁷ NAVARRO Rubén C, *Ibid.*, p 27

¹⁰⁸ Información obtenida del artículo: MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, p. 15.

¹⁰⁹ SOUSA Vidal Alejandro, “Experiencia sobre el desarrollo económico basado en juegos y casinos: Una lección para México”, revista Entorno, Año 10, Número 118, junio, México, 1998, p 27.

en los destinos turísticos y retener al turismo nacional que gusta de viajar a destinos donde se practiquen apuestas y dirigirlos a casinos nacionales.

3. Laborales.

1. Empleo.

La actividad del juego constituye un fuerte estímulo a la generación de empleo. La diversidad de sectores involucrados propicia, asimismo, una ampliación significativa de oportunidades para ubicar la oferta de la fuerza de trabajo en condiciones de permanencia, remuneración adecuada y capacitación.

Primero se verían los beneficios directos en el ramo de la construcción, la infraestructura básica y turística y el equipamiento urbano. Posteriormente, se incorporará una planta laboral directamente vinculada con los centros de entretenimiento. Así como oportunidades en las áreas de servicios conexos y asociados que demandan la hotelería, la provisión de alimentos en restaurantes, las relaciones de consumo en zonas comerciales, la presentación de espectáculos, teatros y cines, entre otras. Propiciando de esta manera el empleo directo como el indirecto.

Las estadísticas en relación al número de empleos que se generarían son muy variadas, así tenemos que hay quienes contemplan que se generaría unos “150 mil puestos de trabajo”¹¹⁰ aproximadamente; otros consideran que los atractivos de los casinos en el país, podrían generar hasta “50 mil empleos anuales”¹¹¹; y por último tenemos los que calculan que si se abren de ocho a diez casinos estos podrían generar unos “310 mil empleos, de los cuales 92 mil serían empleos directos en la construcción, 120 mil indirectos en el mismo rubro, 43 mil

¹¹⁰ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, número 216, *Op. Cit.*

¹¹¹ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, p.15.

serían permanentes y directos y 55 mil serían permanentes e indirectos”¹¹². Cifras muy alentadoras si se considera que en el país se vive una situación de escasez de empleos.

4. Económicos.

1. Aumento de Circulación de Capital.

Por sus características, los centros de entretenimiento constituyen fuentes de ingresos y diversificación económica. Lo mismo involucra a los sectores de la construcción de infraestructura básica, de equipamiento urbano o prestación de servicios. Propician, además la mano de obra, insertan las áreas de producción y consumo. A ello se debe añadir que se relaciona fuertemente con las industrias culturales.

Los casinos hoy en día no pueden considerarse como sitios destinados a jugadores profesionales, excluyentes o cerrados a otras actividades, sino como sistemas complementarios en donde se conjugan el turismo, el uso de tiempo libre y la recreación: hoteles, restaurantes, teatros, cines, espectáculos en vivo o zonas comerciales; conviviendo en una oferta variada y complementaria de actividades económicas, que generan una derrama de recursos. Estos recursos impactan de manera directa al sector de la construcción, detonador de la actividad productiva transformándose en beneficios al sector turístico así como en prestación de servicios en general.

Los casinos y la industria que gira entorno a ella constituyen un fuerte estímulo a la generación de empleo, debido a la diversidad de sectores involucrados, propiciaría una ampliación significativa de oportunidades para ubicar la oferta de la fuerza de trabajo. Se considerando que:

¹¹² RUIZ Harrell Rafael, *Op. Cit.*, p.15

“En una primera etapa, los beneficios directos en materia de empleo irán al ramo de la construcción, la infraestructura básica y turística y el equipamiento urbano. En las subsiguientes, se incorporará una planta laboral directamente vinculada con los centros de entretenimiento – y no solo eso sino que se crearían - oportunidades en las áreas de servicios conexos y asociados que demandan la hotelería, la provisión de alimentos en restaurantes, las relaciones de consumo en zonas comerciales, la presentación de espectáculos, teatros y cines, entre otras.”¹¹³

De esta forma al existir un aumento en la circulación de capital se estaría impulsando a la economía, en busca de un desarrollo en las comunidades donde se instalen estos centros.

2. Divisas.

Hoy en día México “ocupa el décimo tercer lugar en captación de ingresos y sus expectativas de mejorar esa ubicación sólo crecerán en la medida en que, con la participación de los sectores público, social y privado, sea capaz de diseñar y ejecutar las políticas públicas necesarias para dar un mayor valor agregado a su oferta turística.”¹¹⁴

¹¹³ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, número 216, Op. Cit.

¹¹⁴ Ibidem.

Un estudio de la Economic Research Associates, consultoría dedicada a la industria del ocio, indica que los centros de apuestas atraerían 7.5 millones de turistas adicionales al año.¹¹⁵

Lo que nos indica que de instalarse casinos en las zonas turísticas propiciaría que se reactivará este sector y por lo tanto se obtendría una mayor entrada de divisas.

3. Crecimiento y Desarrollo Económica de Zonas Turísticas con Casinos.

En el caso de México, diversos estudios permiten suponer que “en un modelo compuesto por 8 a 10 casinos en zonas turísticas, fronterizas y ciudades de gran densidad se podrán alcanzar montos de inversión inicial que oscilan entre los 2.5 y 3.0 mil millones de dólares. – estos recursos impactarían benéficamente detonando – la actividad productiva y trasladarán beneficios a los sectores turístico y de prestación de servicios en general”.¹¹⁶

Existe quien opina que la instalación de casinos generaría “más recursos para la Federación así como empleos y son detonantes del desarrollo regional”.¹¹⁷ Considerando lo anterior se podría redistribuir los ingresos favoreciendo a las comunidades donde se realicen estas actividades, para propiciar mejoras encaminadas a un desarrollo en la zona.

“El crecimiento económico es un primer paso que deberá ser complementado a través de la acción concertada del gobierno en sus tres niveles, con el propósito de asegurar un equilibrio armónico entre los distintos segmentos de la

¹¹⁵ Datos publicados en MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, p. 15.

¹¹⁶ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, número 216, *Op. Cit.*

¹¹⁷ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, p. 15.

sociedad, tanto por rangos de edad como de ingreso y ubicación en la pirámide social”.¹¹⁸

Para el Estado, el otorgar licencias para casinos implica la tarea de multiplicar recursos que al fluir hacia municipios y entidades federativas, se puedan atender rezagos en materia social, particularmente educación, salud, asistencia pública. Al encaminar los recursos de este modo, se estimula el desarrollo económico así como social en las zonas donde se ubicarán los casinos, alejando el riesgo de efectos dañinos a la sociedad como la prostitución, el crimen organizado, el consumo y tráfico de drogas, debido a que se incrementarían las oportunidades de desarrollo para los habitantes de la región.

5. Implicaciones.

En torno a la instalación de casinos se argumentan opiniones tanto en pro como en contra, por lo cual resulta indispensable en este trabajo de investigación hacer mención de ambas, analizándolas para así poder tener una postura al respecto y así buscar posibles soluciones a los aspectos negativos. Teniendo de esta forma el análisis de algunos aspectos negativos.

1. Narcotráfico.

Al respecto se vierten una serie de consideraciones dignas de mencionarse ya que no hay que pasar por alto el lado negativo de la operación de casinos, para así tomar medidas pertinentes y evitar que esta actividad se vea empañada con una de las actividades más peligrosas en el país, el narcotráfico.

¹¹⁸ Cámara de Diputados, “Gaceta Parlamentaria”, número 216, *Op. Cit.*

Al respecto el senador César Jáuregui afirma “que si el Congreso aprueba la instalación de casinos se le abrirá una nueva puerta al narcotráfico para el lavado de dinero.”¹¹⁹ Otros consideran que se “fomentaría que dinero del narcotráfico o de orígenes dudosos participarán en los establecimientos, convirtiéndose en perfectas lavadoras de dinero.”¹²⁰

Un ejemplo claro de una relación entre narcotráfico y casinos es el caso que señala la revista *Vértigo en su publicación del 12 de junio de 2005* donde señala que en el mes de abril del año 2005 en la ciudad de Nuevo León se realizaron tres ejecuciones de narcotraficantes que negociaban la instalación de un casino. Este tipo de acontecimientos no es lo que se quiere al instalar casinos por lo cual es importante tomar medidas para la prevención de estos actos.

Un dictamen elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública advierte que la instalación de estos centros “provocaría un aumento en la delincuencia organizada,... el consumo y trafico de drogas”¹²¹. Lo cual concuerda con lo publicado por la revista *El Mundo del Abogado* en su número 49 de mayo de 2003 el cual decía que el grupo opositor a la legalización del libre juego, “argumenta que esas prácticas generan suicidios, adicciones, corrupción, prostitución, lavado de dinero, divorcios, descuido infantil, alcoholismo, crimen organizado y tráfico de influencias.”¹²²

En la publicación de la revista *El Mundo del Abogado* que con antelación fue señalado se hace mención de un boletín de la OGD (Observatoire Geopolitique des Drogues) organismo independiente francés dedicado a la investigación y análisis del narcotráfico en el mundo, el cual advierte que “la instalación de Casinos en Latinoamérica incentivan la industria de la droga”¹²³.

¹¹⁹ MARTÍNEZ Teresa y Lorena Ríos, *Op. Cit.*, p. 16

¹²⁰ *Idem*, p. 15.

¹²¹ *Ibid.*, p.16

¹²² NAVARRO Rubén C., *Op. Cit.*, p. 25.

¹²³ *Idem*, p. 26.

2. Evasión Fiscal.

Debido a que el funcionamiento de los casinos se presta para dejar de declarar parte del dinero, es muy importante que se legisle rigurosamente esta actividad ya que de lo contrario resultaría contraproducente su puesta en marcha. Es indispensable que se mantenga una firme supervisión en su contabilidad.

Así mismo se hace un señalamiento al respecto en la revista *Entorno de octubre de 1998* donde se indica que “es necesario establecer una continua y estrecha supervisión del gobierno sobre la operación diaria del casino. En estos establecimientos se manejan grandes volúmenes de dinero en efectivo. La falta de vigilancia o fallas en la misma, puede propiciar fenómenos de <<ordeñar>> ingresos, evadiendo así los impuestos o de lavado de dinero.”¹²⁴

3. Prostitución.

Dentro del dictamen de la Secretaría de Seguridad Pública al proyecto de iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos; se afirma que los casinos “son multiplicadores del delito ya que de manera directa crece el consumo de drogas, la prostitución y la delincuencia organizada”.¹²⁵ En este mismo sentido se unen los perredistas que se oponen a la instalación de casinos argumentan que se generaría: “suicidios, adicciones, corrupción, prostitución, lavado de dinero, divorcios, descuido infantil, alcoholismo, crimen organizado y tráfico de influencias”¹²⁶.

¹²⁴ SOUSA Vidal Alejandro, “El Espejismo de la Legalización de Casinos en México”, revista *Entorno*, Año 10, Número 122, octubre, México, 1998, p 45.

¹²⁵ ORTIZ Villaseñor Efrén, *et al*, “Los Casinos en México”, revista *Este País*, Número 162, septiembre, México, 2004, p. 2

¹²⁶ NAVARRO Rubén C., *Op. Cit.*, p. 25.

Ahora bien en el año de “1997 la Comisión de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en Europa del Este puntualizó en su informe que en la República Checa la adicción a las apuestas era un promotor directo de la prostitución infantil.”¹²⁷

Pero el panorama ya no es el mismo, en la actualidad, se intenta hacer que los casinos tengan un aspecto de mercado familiar, teniendo como ejemplo al Estado de “Nevada – en donde – la prostitución ha dejado de ser legal en los condados de las principales ciudades, Las Vegas, Carson City, Reno y la actividad y propaganda de este tipo no tiene el carácter abierto que revistió hace años. En los condados vecinos sigue siendo legal pero implica transportarse”¹²⁸ lo que inhibe a esta actividad tanto dentro como en los alrededores de los casinos.

Hay que tomar en cuenta que esta actividad se presenta desde hace mucho tiempo en todo lo ancho y largo del territorio nacional, hemos visto la proliferación de la prostitución así como de giros con espectáculos sexuales, por lo que es evidente que este mal existe y por ende no es cosa nueva.

La prostitución como otros males sociales como lo es la drogadicción “tienen sus propias dinámicas de desarrollo y su relación con los casinos es por la coincidencia de compartir una visión en exceso materialista de búsqueda de ganancias fáciles y de placer, por encima de todo lo demás. Es un error considerar a estos aspectos como los principales daños causados por los casinos, ya que no son fruto estrictamente necesario del juego”¹²⁹.

¹²⁷ ORTIZ Villaseñor Efrén, *et al*, *Op. Cit.*, p. 4.

¹²⁸ SOUSA Vidal Alejandro, “La lucha para la legalizar los casinos: un nuevo episodio”, revista Entorno, Año 9, Número 117, mayo, México, 1998, p. 28

¹²⁹ SOUSA Vidal Alejandro, “El espejismo de la legalización de casinos en México”, *Op. Cit.*, p. 44.

4. Salud.

El éxito de los casinos radica en lo que pierdan los jugadores, por esto se busca inducir a la pérdida de dinero al mayor número de personas, haciendo que permanezca en las mesas lo mas posible y que aumenten su nivel de apuesta; poniendo todos los medios de la tecnología, la experiencia, la psicología y mercadotecnia para buscarlo. Teniendo como resultado que el juego de apuestas en casinos ejerza un gran efecto para concentrar el interés del jugador, propiciando el olvido o evasión de la realidad; la esperanza de obtener un rápido y cuantioso beneficio económico, así como el efecto absorbente del juego se encuentran entre las principales razones para desarrollar una adicción al mismo.

Debido a esta adicción surgen diferentes problemas como lo sería el descuido tanto del trabajo como de la familia, erogaciones indebidas dejando a un lado las deudas o gastos para cubrir necesidades, en los casos extremos se cometen delitos con la finalidad de financiar el juego, terminando el adicto en la cárcel o suicidándose.

Es aquí donde encontramos el término de ludopatía: definida como “la aparición de una conducta de juego que compromete, rompe o lesiona los objetivos personales, familiares o vocacionales”.¹³⁰ Hay quienes asocian el término ludopatía, con la afición por las apuestas. Señalando al respecto el Doctor Héctor García que “es normal la afición casual a las apuestas, pero cuando rebasa los límites se transforma en una enfermedad que clínicamente se define como trastorno del control de los impulsos y está clasificada como juego patológico”¹³¹

La adicción derivada del juego se considera en Estados Unidos un problema nacional de tal magnitud que, desde hace 31 años Funciona el Consejo

¹³⁰ ORTIZ Villaseñor Efrén, *et al*, *Op. Cit.*, p. 6.

¹³¹ HERNÁNDEZ Feliciano, *Op. Cit.* p. 5.

Nacional para el Problema del Juego, que tiene como objetivo atender el problema de los jugadores en Estados Unidos¹³²

Se calcula que la adicción al juego se da en un periodo de cuando menos de “cinco años”¹³³ pero para los dueños de los casinos esto no es un problema ya que “el diez por ciento de los jugadores más frecuentes, que por supuesto incluye a todos los dependientes, le proporcionan al casino entre dos tercios y el 80 por ciento de sus ingresos. En la encuesta de 1998 el diez por ciento de los jugadores más fuertes representaron el 52.2 por ciento de los ingresos que recibieron en promedio todos los casinos comerciales de EU.”¹³⁴

Es frecuente que los jugadores adictos cometan delitos, sobretodo robos para seguir costeadando su dependencia. Los estudios demuestran que el “57 y el 62 por ciento de los jugadores problema o patológicos incurren en delitos contra la propiedad”¹³⁵

Cifras escalofriantes se desprenden de este grupo de adictos, como lo es, que debido a las faltas o bajo rendimiento de jugadores patológicos en su centro de trabajo propician que “entre la quinta y la tercera parte – de estos jugadores – terminan por perder su empleo”;¹³⁶ existe una relación entre ludópatas y alcohólicos como lo demuestra un estudio realizado por el “Instituto de Investigación en Adicciones de la Universidad de Búfalo – señalando – que la posibilidad de volverse alcohólico era 23 veces mayor en los jugadores compulsivos que en los que no lo son”;¹³⁷ existen también tasas más elevadas de divorcios y de suicidios. “la incidencia del suicidio en Las Vegas es 2.5 veces

¹³² ORTIZ Villaseñor Efrén, *et al*, *Op. Cit.*, p. 6.

¹³³ RUIZ Harrell Rafael, *Op. Cit.*, p. 34.

¹³⁴ *Idem*, p. 35.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibidem*.

mayor que en cualquier otra ciudad de Estados Unidos, también en Australia se han reportado tasas de suicidio más elevadas entre los jugadores compulsivos.”¹³⁸

Relacionado con esto la Doctora Lilia I. Máynez Loya señala que:

“En general, existe también una alta correlación entre los jugadores compulsivos y otro tipo de adicciones como el alcohol y las drogas, adicciones sexuales, adicciones a la comida, y otros desórdenes mentales como la depresión y la ansiedad...generalmente existe una correlación significativa entre los jugadores compulsivos y la violencia doméstica, debido a que los apostadores del tipo de escape, por ejemplo, se sienten generalmente impotentes y carentes de cualquier control sobre su ambiente. De este modo, el camino más fácil de expresar su frustración por la desesperanza es la violencia intrafamiliar”¹³⁹

De instalarse casinos en nuestro país se podrían generar alrededor de “2 millones y medio de jugadores problema o patológicos”,¹⁴⁰ no perdiendo de vista que esta adicción afecta a personas de “cualquier condición social y económica que gastan importantes sumas de dinero y en los mayores casos arriesgan todo su capital, sus relaciones personales, familiares y laborales, por satisfacer su impulso progresivo de apostar.”¹⁴¹ Aclarando el Doctor García Cisneros que “desde luego que no todos los apostadores tienen las mismas motivaciones. En la clase baja, buscan una solución desesperada, pero poco factible. Entre los ricos no es dinero, pero están necesitados de las emociones, de la excitación”.¹⁴²

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ *Idem, pp. 3 – 4.*

¹⁴⁰ *Idem, p. 36.*

¹⁴¹ *Ibid, p. 1.*

¹⁴² *Idem, p. 3.*

Debido a diferentes circunstancias encontramos que existen diferentes tipos de apostadores con características muy particulares que a continuación se señalan:

CUADRO 3

<i>Apostadores</i>			
Tipo de apostadores problemáticos.	<i>El que juega por destreza.</i>	<i>El que lo hace por escape.</i>	<i>El que apuesta por un golpe de suerte.</i>
Características	<p>1.- Suele ser una persona inteligente y toma el juego como un ingreso más dentro de su presupuesto.</p> <p>2.- Continuamente esta planeando su próxima jugada, así como cuánto va a invertir y cuánto pretende ganar.</p> <p>3.- Suele ser una tipo que se siente invencible.</p>	<p>1.- Suele ser un sujeto con personalidad y carácter débiles así como también niegan su responsabilidad.</p> <p>2.- Usa el juego como evasión de sus responsabilidades.</p> <p>3.- Son muy dependientes y esperan que otros les resuelvan sus problemas.</p>	<p>1.- Suele ser general mente una persona soñadora e ignorante.</p> <p>2.- Está como hipnotizada por una idea de que algo mágico, como un golpe de suerte, la va a sacar de pobre.</p> <p>3.- No le preocupa hacer cálculos ni las repercusiones familiares o laborales que su compulsión</p>

	<p>4.- Cuando se da cuenta de que en realidad no está ganando sino perdiendo, el individuo empieza a experimentar un conflicto de personalidad.</p> <p>5.- Comienza a mentir para ocultar sus debilidades y su entorno tanto familiar como profesional o laboral se deteriora.</p> <p>6.- Se da cuenta de que es imposible ganar, pero en general juega no tanto por ganar sino por la emoción de la apuesta.</p>	<p>4.- Tienen por lo general conflictos familiares significativo</p> <p>5.- No le interesa qué tipo de apuesta juegue, pero la necesidad de evadirse de la realidad lo impulsa a estar en el casino incluso si no trae dinero.</p> <p>6.- Cuando ha llegado a situaciones extremas del problema, generalmente pierde todo lo de valor.</p> <p>7.- Llega un momento en que no le importa nada, deja de preocuparse por pagar sus deudas y deja todo al azar</p>	<p>puedan traerle.</p> <p>4.- Se dejan llevar por una corazonada y así se dedican a apostar.</p> <p>5.- Siempre están con la sensación de que van a ganar y es difícil para ellos tener un pensamiento contrario.</p>
--	--	--	---

		o a ver qué pasa, esperando que alguien más se encargue de solucionar los problemas	
--	--	--	--

* Con información obtenida de HERNÁNDEZ Feliciano, "Apostadores Compulsivos, Un Problema Creciente", publicado por el sitio denominado Legislación de Casinos y Juegos 2004, <http://www.legislaciondecasinosyjuegos2004.com>, 7 de agosto de 2004.

Feliciano Hernández cita a los Doctores Máynez Loya y García Cisneros; quienes determinan que el comportamiento del ludópata, se caracteriza por el mínimo de cinco de los siguientes síntomas:¹⁴³

- Demasiada preocupación por las apuestas, con relación a experiencias de que alguna vez ganaron.
- Deseo de aventura inesperado.
- Afán de tener dinero sin el esfuerzo que implica el trabajo.
- Necesidad cada vez mayor de jugar y de apostar más para reproducir la emoción.
- Al intentar interrumpir el proceso de apuestas la persona se siente mal.
- El jugador niega estar cayendo o tener problemas con su afición.
- La diferencia entre lo normal y lo enfermo es la situación que crea problemas a la persona y gente que la rodea.
- El estado más delicado es cuando llegan a empeñar los bienes para participar en las apuestas.
- Utilizan el juego para evadir problemas que no pueden solucionar.
- Hay la fantasía de que si pierden, que es lo más probable, repitan y arriesguen aunque sepan que no es un buen negocio.

¹⁴³ Información obtenida de: HERNÁNDEZ Feliciano, *Op. Cit.*, pp. 7 - 8

- Piensan que pueden recuperar las pérdidas de su adicción.
- Tratan de ocultar su adicción y engañar a todo el mundo.
- Esta situación los puede llevar a cometer actos ilícitos, como falsificación y otros.
- Su conducta los lleva a la desconfianza de sus seres queridos que ya no les confían dinero, porque lo apuestan.

5. Falsas Expectativas Económicas.

Dentro de los casinos se “ejerce un gran efecto de concentrar el interés del jugador, lo que propicia el olvido evasión de otras realidades y preocupaciones. La esperanza de obtener una rápido y cuantioso beneficio económico”.¹⁴⁴

La legalización de los casinos mandaría una señal equívoca a los jóvenes al considerar estos que “el apostar dinero puede ser un elemento de búsqueda de emociones y tal vez una camino a la riqueza rápida y sin esfuerzo”.¹⁴⁵ Por lo cual resulta indispensable que al permitirse esta actividad se restrinja la entrada a personas menores de edad.

No hay que olvidar nunca que “Las loterías, apuestas deportivas, casinos, máquinas tragamonedas en bares y tiendas y otros juegos donde se cruzan apuestas por intermedio de un organizador, tiene como objetivo principal dejarle una ganancia a la <<casa>> a cambio de espejismos de ganancias fáciles, o de grandes riquezas (con ínfimas posibilidades de lograrlas)”.¹⁴⁶

¹⁴⁴ SOUSA Vidal Alejandro, *Op. Cit.*, p. 43.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 44.

¹⁴⁶ SOUSA Vidal Alejandro, “Experiencia sobre el desarrollo económico basado en juegos y casinos: Una lección para México”, revista Entorno, Año 10, Número 118, junio, México, 1998, p. 26.

6. Lavado de Dinero.

El lavado de dinero es considerado por el Grupo de Acción Financiera Internacional como:

“El procesamiento de ingresos delictivos a fin de encubrir su origen ilegal. – Implicando este – el encubrimiento de activos financieros de modo que ellos puedan ser usados sin que se detecte la actividad ilegal que los produce – así como, por medio de esta actividad – la delincuencia transforma los ingresos económicos derivados de actividades criminales en fondos de fuente aparentemente legal.”¹⁴⁷

Entendiéndose de esta forma que el lavado de dinero es la actividad por la cual, el dinero procedente de actividades ilícitas (llámese robo, fraude, narcotráfico, etc.) se maneja de tal forma que se convierte en dinero lícito.

Para poder tomar medidas que inhiban el lavado de dinero al implantar casinos, es importante conocer esta actividad señalando así sus características, procesos, efectos y algunas de las medidas de identificación que se han tomado. Las cuales encontramos en el siguiente cuadro:

CUADRO 4.

Lavado de Dinero.	
Características.	<ul style="list-style-type: none">• Conjunto de operaciones materiales e inmateriales, numerosas, complejas y

¹⁴⁷ ALBA Moreno Adriana, et al, “Lavado de Dinero”, publicado por el sitio denominado Legislación de Casinos y Juegos 2004, <http://www.legislaciondecasinosyjuegos2004.com>, 7 de agosto de 2004, p. 4.

	<p>estructuradas entre sí.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efectuadas por organizaciones delictivas existentes al interior de un grupo de poder fuerte. • Mediante las cuales los recursos ilícitos provenientes u obtenidos de esta actividad ilícita se les transforma en lícitos mediante la adquisición de otros bienes, de consumo o inversión que tenga esa calidad.
Proceso del Lavado de Dinero.	<ul style="list-style-type: none"> • Colocación - disponer físicamente de las ganancias en efectivo derivadas de la actividad ilegal. • Estratificación - separar las ganancias ilícitas de sus fuentes mediante la creación de capas complejas de transacciones financieras diseñadas para obstaculizar el rastro en la auditoría, enmascarar el origen de tales fondos y proveer de anonimato a sus dueños. • Integración - Volver a colocar las ganancias lavadas en la economía en una forma tal que parezcan ser el resultado de una actividad comercial legítima.
Objetivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como derivados de fuentes legítimas y puedan ser puestos nuevamente en circulación dentro del sistema financiero.
Efectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Evita la detección de actividades criminales. • Provee nuevos recursos a las actividades delictivas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Distorsiona los mercados financieros. • Destruye la actividad económica real generando un capitalismo virtual.
<p><i>Medidas de Identificación tomadas por los bancos Estadounidenses.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe conocer la identidad verdadera de los clientes, incluso la del propietario beneficiario, que soliciten cualquiera de sus servicios. La identificación debe ser verificada para evitar que se establezcan cuentas para beneficiarios ficticios • Al abrir una cuenta, el personal del banco debe saber si el cliente pudiera estar incluido en una categoría de alto riesgo que indique la necesidad de una mayor observación. • Se debe conocer las actividades comerciales o profesionales del cliente; las fuentes de los ingresos del cliente, su fortuna o sus activos; también la fuente específica del dinero sujeto a las transacciones. • Debe tenerse en efecto sistemas internos para identificar y observar las transacciones que parezcan ser sospechosas. • Se debe examinar toda transacción individual o serie de transacciones que exceda una suma umbral de dinero establecida para sus servicios típicos. • Se debe observar todo aumento significativo en la actividad. • Una vez identificada una posible actividad sospechosa, su personal adiestrado debe investigar si las transacciones representan

	<p>una actividad comercial legítima. Si no existe información que pueda sustanciar esa actividad legítima, el banco está obligado a presentar un informe de actividad sospechosa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se deben llevar a cabo programas continuos de Adiestramiento para que su personal repase las técnicas de lavado de dinero, los procedimientos contra el lavado de dinero, los cambios en las leyes y reglamentaciones aplicables, así como los tipos de transacciones que podrían justificar una investigación. • Debe realizar auditorias anuales del acatamiento de cada departamento a las normas y procedimientos acerca de la debida diligencia. • Establecer departamentos suficientemente dotados e independientemente adiestrados para ser responsables del desarrollo y la aplicación de sus normas y procedimientos contra el lavado de dinero y en casos de actividades sospechosas deben ser comunicados a la esta sección contra lavado de dinero.
--	---

* Con información obtenida de: ALBA Moreno Adriana, et al, "Lavado de Dinero", publicado por el sitio denominado Legislación de Casinos y Juegos 2004, <http://www.legislaciondecasinosyjuegos2004.com>, 7 de agosto de 2004.

El anterior cuadro nos muestra un panorama del lavado de dinero, así como algunas medidas para poder identificarlo y para tratar de evitar este delito, lo cual sería muy útil en lo que concierne a los casinos ya que podrían tomarse algunas

de estas medidas (claro esta que con su adaptación a la realidad de los casinos) y evitar esta actividad.

El lavado de dinero hace que el crimen rinda dividendos, al permitirles a los criminales esconder y legitimar las ganancias procedentes de actividades ilegales. Según un estimado reciente, la actividad mundial del lavado de dinero llega a aproximadamente un billón de dólares anuales. Estos fondos ilícitos les permiten a los criminales financiar una variedad de otras actividades delictivas. Aún más, el lavado de dinero favorece la corrupción, distorsiona la toma de decisiones económicas y agrava los males. Por lo que resulta indispensable contemplarlo para tomar medidas oportunas y no sufrir las consecuencias de esta actividad.

CAPITULO IV.

ESTRUCTURA JURÍDICA DE LOS JUEGOS Y SORTEOS EN MÉXICO.

En el siguiente capítulo se analizarán las diferentes normas jurídicas vigentes en México y Tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la Novena Época que giran en torno a la materia que nos ocupa en el presente trabajo.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Teniendo en consideración que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestro máximo ordenamiento legal, el sustento para la existencia da cada uno de los ordenamientos jurídicos que rigen y regulan la actividad de los gobernados. Resulta necesario saber y destacar cual es el artículo consagrado en la carta magna que da fundamento jurídico a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

El Título Tercero, Sección III, de nuestra Carta Magna contempla las Facultades del Congreso, encontrando dentro de estas el sustento legal de la Ley referente a los juegos al señalar:

“Artículo 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;”¹⁴⁸

Siendo, estas facultades que lleva acabo el congreso de trascendencia para la vida política, social y económica del país. Debiendo ser respetada la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos, por los Estados ya que es facultad de los congresos locales legislar para los Estados sobre las materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación.

Dicho precepto se correlaciona con el artículo 124 y 133 del ordenamiento en comento, al establecer:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”¹⁴⁹

“Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”¹⁵⁰

El primer artículo contiene un “primer principio de distribución de competencias entre la federación y los estados miembros”¹⁵¹.

¹⁴⁸ Agenda de Amparo, “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, Artículo 73 fracción X, Editorial ISEF, México, 2006, pp. 40, 42.

¹⁴⁹ *Idem*, Artículo, 124, p. 98.

¹⁵⁰ *Idem*, Artículo 133, p. 100.

¹⁵¹ MARTÍNEZ Morales Rafael I., *Op. Cit.*, p. 37.

Teniendo de tal suerte que la Ley Federal de Juegos y Sorteos es de aplicación y observancia en todo el territorio nacional.

“El ámbito espacial de los actos jurídicos de la federación es todo el territorio nacional con las modalidades previstas en el derecho.”¹⁵²

Otro artículo que se relaciona con la materia es el 123, apartado A, fracción XII, párrafo quinto; contemplado en el Título Sexto referente al trabajo y previsión social el cual nos señala lo siguiente:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XII. ...

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de **casas de juegos de azar.**”¹⁵³

¹⁵² *Ibid.*, p. 38.

¹⁵³ Agenda de Amparo, *Op. Cit.*, Artículo 123 apartado A Fracción XII párrafo quinto, pp. 89, 91

2. Tesis de la S.C.J.N.

Para efectos de este trabajo sólo serán mencionadas las Tesis emitidas en la Novena Época y en el orden en que fueron publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, siendo a continuación señaladas:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los

tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta

del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

P. LXXVII/99

Amparo en revisión 1475/98.-Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999.- Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es Idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo X, Noviembre de 1999. Pág. 46. **Tesis Aislada**¹⁵⁴

¹⁵⁴ Jurisconsulta 2005, "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", Editorial electrónica Software Visual, México, 2005.

“JUEGOS Y SORTEOS, LEY FEDERAL DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN I.

De la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se advierte que la intención del legislador, al establecer la prohibición de efectuar loterías, juegos y sorteos sin autorización legal, es que se sancione a los dueños y participantes en cualquier forma; por lo que, al referirse el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos a los "empresarios, gerentes, encargados y agentes de lotería o sorteos", la conjunción copulativa "y" no se refiere a que sólo cometen el ilícito en cuestión quienes tengan todas las características inmersas en tal precepto, sino que denota que la sanción punitiva debe comprender a todos los participantes en la empresa ilícita, para abatir, de manera total, el juego no reglamentado, incluyendo a todos los involucrados, ya que de otra forma continuaría ese negocio en claro detrimento de los rendimientos de los establecimientos destinados a prevención y asistencia social, que cuentan, de forma excepcional, con el permiso correspondiente. Además, al establecer el precepto legal en comento sanción para todos los integrantes de la empresa formada ilegalmente tuvo como finalidad 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, lo que se corrobora de la última parte de la fracción I del artículo 12 en estudio, que excluye de la punibilidad a los que hagan rifas entre amigos y parientes, es decir, que no son sancionables quienes de manera

esporádica celebran juegos o sorteos, sino que sólo cuando se trate de una organización constituida, sin autorización legal, para tal efecto, en cuyo caso debe castigarse a todos sus integrantes. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

VIII.2o.18 P

Amparo en revisión 118/98. Basilio Castruita Martínez y coags. 1o. de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Elías H. Banda Aguilar. Secretario: Rodolfo Castro León.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo VIII, Noviembre de 1998. Pág. 538. **Tesis Aislada.**¹⁵⁵

Podemos desprender de la tesis antes citada que se deberá sancionar, con forme al artículo 12 fracción I de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, a todos los participantes en la empresa ilícita dedicada a juegos de lotería o sorteos no autorizados.

“JUEGOS Y SORTEOS. LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, PORQUE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD EMITIDOS EN APLICACIÓN DE LA MISMA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

¹⁵⁵ Jurisconsulta 2005, “JUEGOS Y SORTEOS, LEY FEDERAL DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN I”, Editorial electrónica Software Visual, México, 2005.

El tercer párrafo del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente a partir del veinte de mayo de dos mil, establece que este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales; asimismo, señala que en relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A. De acuerdo con lo anterior, es indudable que al no quedar excluida la materia de juegos y sorteos de la aplicación de la ley citada, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas en aplicación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, podrán interponer el recurso administrativo de revisión, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que aquella ley no viola la garantía de audiencia que prevé el artículo 14 constitucional.

2a. LXIX/2002

Amparo en revisión 234/2001. Gerardo Olmos Urdiales. 26 de abril de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVI, Julio de 2002. Pág. 458. **Tesis Aislada.**¹⁵⁶

¹⁵⁶ Jurisconsulta 2005, "JUEGOS Y SORTEOS. LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, PORQUE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD EMITIDOS EN APLICACIÓN DE LA MISMA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY

Es importante lo señalado en la tesis anterior ya que al poderse interponer el recurso administrativo de revisión en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podemos hacer valer nuestra garantía constitucional de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

“JUEGOS Y SORTEOS. LA PARTICIPACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE DEBEN ENTERAR LOS PERMISIONARIOS A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS.

Conforme a lo dispuesto en el citado numeral los gobernados que obtengan un permiso para realizar un juego o un sorteo tienen la obligación de enterar al Gobierno Federal una prestación patrimonial de carácter público denominada "participación", que será fijada por la Secretaría de Gobernación en atención a los productos obtenidos por el permisionario. Ante ello, si al tenor de lo establecido en la Ley Federal de Juegos y Sorteos la relación jurídica que se entabla entre los gobernados y la citada dependencia, con motivo de la solicitud de un permiso para celebrar un juego o un sorteo, es de supra a subordinación, en virtud de que el otorgamiento de dicho permiso, por tratarse de una actividad estatal cuya realización genera la respectiva obligación de pago, no queda a la voluntad del solicitante, sino al arbitrio del órgano estatal competente, el que debe valorar si la solicitud respectiva y los términos en que se realizará el correspondiente juego o sorteo no conllevan una afectación

al orden público, se concluye que la referida prestación surge dentro de una relación en la que el Estado acude investido de imperio en ejercicio de sus funciones de derecho público, de manera que dicha "participación" constituye una contribución, en su especie derecho por servicios, por lo que su regulación sí se rige por los principios de justicia tributaria garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2a. CCIX/2002

Amparo en revisión 249/2002. Grupo Radiopolis, S.A. de C.V. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Instancia: Segunda Sala. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVII, Enero de 2003. Pág. 729. **Tesis Aislada.**¹⁵⁷

En esta tesis encontramos que las contribuciones contempladas en el artículo 5º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos constituyen una contribución, en su especie derecho por servicios, por lo que su regulación sí se rige por los principios de justicia tributaria.

¹⁵⁷ Jurisconsulta 2005, "JUEGOS Y SORTEOS. LA PARTICIPACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA QUE DEBEN ENTERAR LOS PERMISIONARIOS A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN DE DERECHOS POR SERVICIOS", Editorial electrónica Software Visual, México, 2005.

“JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 37 AL 43 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADA EL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD, SON VIOLATORIOS DE LOS PRECEPTOS 73, FRACCIÓN X Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si el artículo 124 de nuestra Carta Magna establece una norma de exclusión de acuerdo a la cual se tienen como facultades reservadas para los Estados aquellas que no fueron expresamente concedidas a la Federación, y el numeral 73, fracción X, de la Ley Suprema, confiere al Congreso de la Unión la competencia exclusiva para legislar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, es inconcuso que los Estados carecen de dicha competencia. En consecuencia, los artículos 37 al 43 de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, publicada el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y ocho en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, que regulan el impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, son violatorios de los mencionados preceptos constitucionales por invadir la esfera de competencia de una autoridad federal.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

XIV.2o.70 A

Amparo en revisión 511/2001. Operadora Cantabria, S.A. de C.V. 5 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Gabriel García Lanz, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Mario Andrés Pérez Vega.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVII, Enero de 2003. Pág. 1807. **Tesis Aislada.**¹⁵⁸

“JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FEDERACIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR SOBRE ESA MATERIA.

El artículo 124 constitucional establece que las competencias o facultades que no tengan el calificativo de federal, son de naturaleza estatal. De ahí que se está en presencia de competencias exclusivas de la Federación en los siguientes supuestos: a) cuando se le atribuye la materia en bloque, sin hacer distinción entre las diversas facultades que la Unión puede asumir sobre aquélla; b) cuando se le concede un sector específico de la materia sobre el cual posee competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión; y, c) cuando se le otorga un determinado tipo de potestades sobre una materia. De lo

¹⁵⁸ Jurisconsulta 2005, “JUEGOS Y SORTEOS. LOS ARTÍCULOS 37 AL 43 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADA EL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD, SON VIOLATORIOS DE LOS PRECEPTOS 73, FRACCIÓN X Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Editorial electrónica Software Visual, México, 2005.

anterior se infiere que si la fracción X del artículo 73 constitucional confiere al Congreso de la Unión la facultad para legislar en toda la República sobre la materia relativa a juegos con apuestas y sorteos, la Federación posee la competencia exclusiva para legislar sobre dicha materia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

XIV.2o.69 A

Amparo en revisión 511/2001. Operadora Cantabria, S.A. de C.V. 5 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Gabriel García Lanz, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Mario Andrés Pérez Vega.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVII, Febrero de 2003. Pág. 1078. **Tesis Aislada.**¹⁵⁹

“LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y JUEGOS CON APUESTAS, IMPUESTO SOBRE. LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA TRIBUTARIA SOBRE TALES ACTIVIDADES ES DE EXCLUSIVA COMPETENCIA FEDERAL (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 61 BIS-A AL 61 BIS-O DE LA LEY DE

¹⁵⁹ Jurisconsulta 2005, “JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FEDERACIÓN TIENE FACULTADES EXCLUSIVAS PARA LEGISLAR SOBRE ESA MATERIA”, Editorial electrónica Software Visual, México, 2005.

HACIENDA DEL ESTADO DE JALISCO CONTENIDA EN EL DECRETO 16502, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO DE 25 DE MARZO DE 1997).

De conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, es reservada para el Congreso de la Unión la facultad para legislar en toda la República, entre otras materias, sobre juegos con apuestas y sorteos, lo que así debe entenderse en términos del artículo 124 de la propia Carta Magna; por ello, los Congresos de las distintas entidades federativas no pueden legislar sobre esa materia o actividad, incluido el aspecto de la imposición de contribuciones, porque aun cuando la diversa fracción XXIX del artículo 73 citado no alude expresamente a la actividad de juegos con apuestas y sorteos como reservada al Congreso de la Unión en materia impositiva, se debe considerar que si las contribuciones e impuestos sólo pueden ser creados a través de un proceso legislativo, éste, en la materia de juegos con apuestas y sorteos, sí es facultad exclusiva del Constituyente Federal. Esto es, si la creación de impuestos, sean federales o locales, sólo se puede lograr a través de un procedimiento legislativo que concluye con la aprobación de la ley que lo establece, de conformidad con el principio constitucional contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, es incuestionable la inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco reclamada, en el ámbito de la creación del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase, y sobre la enajenación de boletos de rifas y sorteos, pues en tales materias la facultad legislativa está concedida en forma exclusiva al

Congreso de la Unión. Lo anterior se corrobora por el hecho de que existe una Ley Federal de Juegos y Sorteos, y porque concretamente en materia impositiva, los artículos 162 a 164 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente, gravan la celebración de juegos con apuestas, sorteos y loterías, lo que implica el ejercicio de la facultad reservada al Congreso de la Unión, conforme a lo previsto por el artículo 73, fracción X, constitucional, para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos y, por ende, la imposibilidad para las Legislaturas de los Estados para legislar sobre tales materias, aun en el aspecto contributivo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

III.2o.A.109 A

Amparo en revisión 502/2001. Suburbia, S. de R.L. de C.V. 8 de noviembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: René Olvera Gamboa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVII, Febrero de 2003. Pág. 1083. **Tesis Aislada.**¹⁶⁰

¹⁶⁰ Jurisconsulta 2005, “LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y JUEGOS CON APUESTAS, IMPUESTO SOBRE LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA TRIBUTARIA SOBRE TALES ACTIVIDADES ES DE EXCLUSIVA COMPETENCIA FEDERAL (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 61 BIS-A AL 61 BIS-O DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE JALISCO CONTENIDA EN EL DECRETO 16502, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL ESTADO DE 25 DE MARZO DE 1997)”, Editorial electrónica software Visual, México, 2005.

De las anteriores tesis se desprende que los Estados carecen de competencia para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, ya que es facultad exclusiva de la Federación.

“JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE.

Las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, respectivamente, la facultad del Congreso de la Unión para legislar acerca de juegos con apuestas y sorteos, entre otras materias, así como para establecer contribuciones sobre ciertos rubros. Ahora bien, el empleo de los términos "legislar" y "establecer contribuciones", permite inferir que la intención del Constituyente fue separar, en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Poder Legislativo Federal: el general, consistente en la función legislativa, y el concreto, concerniente a la imposición de contribuciones. Por tanto, si la mencionada fracción XXIX señala en forma precisa sobre qué materias o actividades sólo la Federación puede fijar tributos, entre las que no se encuentra la relativa a juegos con apuestas y sorteos, es indudable que el establecimiento de contribuciones en dicha materia no es facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente con la de las entidades federativas a través de sus respectivas Legislaturas Locales. No es óbice para lo anterior lo dispuesto en el párrafo final de la fracción últimamente citada, en cuanto prevé la participación a las

entidades federativas de las contribuciones especiales en los términos de la ley federal secundaria y la de aquéllas a sus Municipios conforme a su normatividad local, pues de ello no se sigue una prohibición a dichas entidades para legislar en determinadas materias, sino sólo al aspecto de las contribuciones especiales, lo que constituye una regla de carácter excepcional que tiene como finalidad que la Federación conceda alguna participación de aquellas contribuciones a los Estados que, por la materia aludida, son propias de la potestad federal.

P. XV/2003

Amparo en revisión 471/2001. Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V. 9 de septiembre de 2003. Mayoría de seis votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de septiembre en curso, aprobó, con el número XV/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de septiembre de dos mil tres.

Instancia: Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVIII, Septiembre de 2003. Pág. 33. **Tesis Aislada.**¹⁶¹

Esta tesis nos muestra un criterio diferente a las anteriores al establecer, que tanto la Federación como las Entidades Federativas pueden imponer contribuciones en materia de juegos con apuestas y sorteos.

3. Código de Comercio.

Publicado en Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1889, teniendo como última reforma la del 26 de enero de 2005.¹⁶² Establece que los actos lícitos de comercio son únicamente los inmersos en el artículo 75 del Código en Comento, no encontrando a los juegos de azar en ninguna de sus fracciones. Ahora bien si se relaciona con el artículo 77 del mismo código que a la letra dice:

“Artículo 77.- Las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción, aunque recaigan sobre operaciones de comercio”¹⁶³

Concluimos que los juegos de azar al ser negada la calidad de actos lícitos del comercio, no pueden producir obligación alguna o acción legal.

¹⁶¹ Jurisconsulta 2005, “JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE”, Editorial electrónica Software Visual, México, 2005.

¹⁶² Con información obtenida de: Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, “Código de Comercio”, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, consultada el 20 de enero de 2006.

¹⁶³ Legislación de Comercio, “Código de Comercio”, Artículo 77, Editorial SISTA, México, 2006, p. 29.

4. Código Civil.

Lo referente a los contratos de juegos y apuestas, lo tenemos contemplado en los Códigos Civiles tanto Federal como del Distrito Federal en el Título 12 (numerado decimosegundo en el Federal y como duodécimo en el del Distrito Federal) “De los Contratos Aleatorios”, Capítulo I “Del Juego y de la Apuesta”, artículos 2764 al 2773; pudiendo destacar los siguientes puntos.

- No se concede acción para reclamar lo ganado en juegos o apuestas prohibidas.
- El que paga voluntariamente una deuda procedente del juego o apuesta prohibida, así como también sus herederos, tienen derecho de reclamar la devolución, correspondiendo en su caso el 50% de esta a la Beneficencia Pública.
- Está obligado civilmente a pagar el que pierde en un juego o apuesta no prohibida, siempre y cuando la pérdida no exceda de la vigésima parte de su fortuna. Donde el derecho para exigir esta deuda prescribe a los treinta días.
- No se podrá compensar ni realizar una novación para convertir una deuda de juego o de apuesta prohibidos por una obligación civilmente eficaz.
- No se puede obligar al cumplimiento de una obligación civilmente eficaz cuando en realidad se tenía por causa una deuda de juego o de apuesta prohibidos
- Sólo se pagará de buena fe una obligación de juego o apuesta prohibidos cuando se le hubiere dado la forma de título a la orden o al portador.
- Cuando para dividir cosas comunes las personas utilicen la suerte (no la apuesta o juego) se producirá los efectos de una participación legítima.

- Si las personas utilizan la suerte (no la apuesta o juego), para terminar cuestiones se producirán los efectos de una transacción.
- Las loterías serán regidas por las leyes especiales que las autoricen.
- Las rifas se regirán por los reglamentos de policía.
- Serán válidos en el Distrito Federal los contratos celebrados entre los compradores de billetes y las loterías autorizadas en el extranjero cuando la venta de esos billetes haya sido permitida por la autoridad correspondiente.

Resulta importante señalar que el artículo 2764 indica que los juegos prohibidos serán señalados por el Código Penal, resultando éste omiso cómo se analizará más adelante.

Se puede concluir que la normativa de las obligaciones y los contratos resulta muy clara al no conceder acción para reclamar lo que se debe por concepto de juegos y apuestas prohibidas.

5. Código Penal

Conforme al Decreto del 29 de diciembre de 1984 publicado en el Diario Oficial número 9 del 14 de enero de 1985¹⁶⁴ se derogan los artículos 257, 258 y 259 del Código Penal Federal, pertenecientes al Capítulo III “Juegos Prohibidos” insertos en el Título Decimocuarto “Delitos contra la Economía Pública”. Por lo cual dicho ordenamiento es omiso a lo que se debiera entender por juegos prohibidos.

Manifestando al respecto Miguel Acosta Romero que:

¹⁶⁴ Con información obtenida de: CARRANCÁ y Trujillo Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, “Código Penal Anotado”, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 708 – 710.

“este artículo – refiriéndose al 2764 – debe ser actualizado en virtud de que señala que el Código Penal establece los juegos prohibidos y estos artículos fueron derogados.”¹⁶⁵

Ahora bien el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal no establece artículo alguno referente a qué es lo que se debiera entender por juegos prohibidos. En el Capítulo V “Leyes Especiales” establece en su artículo 14 que “Cuando se cometa un delito no previsto por este ordenamiento, pero sí en una ley especial del Distrito Federal, se aplicará esta última, y sólo en lo no previsto por la misma se aplicarán las disposiciones de este Código”¹⁶⁶; no contemplando así a la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

6. Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, durante el sexenio del presidente Miguel Alemán¹⁶⁷. Siendo la norma fundamental en al materia.

Para un mejor y más fácil estudio dividiremos la ley en tres secciones, la primera será la Parte General; la segunda, Atribuciones y Competencias de la Secretaría de Gobernación; y la tercera, Penas y Sanciones.

➤ Parte General.

¹⁶⁵ ACOSTA Romero Miguel, *et al*, “Código Civil para el Distrito Federal”, Volumen V, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 483.

¹⁶⁶ Agenda Penal del D.F., “Código Penal para el Distrito Federal”, artículo 14, Editorial ISEF, México, 2006, p. 3.

¹⁶⁷ Con información obtenida de: Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, “*Ley Federal de Juegos y Sorteos*”, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, consultada el 20 de enero de 2006

Los juegos de azar y los juegos con apuestas son prohibidos en todo el territorio nacional. Señalando que sólo se podrá permitir el juego de: ajedrez, juego de damas y semejantes, dominó, dados, boliche, bolos, billar, pelota en todas sus formas y denominaciones, carreras de personas, de vehículos y de animales, toda clase de deportes, y los sorteos. Pero aquellos juegos no mencionados antes se considerarán prohibidos.

Los artículos quinto y sexto señalan que de los productos obtenidos por el permisionario con independencia de los impuestos que se generen, se dará una participación, la cual será destinada al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia.

Exceptuándose a:

- Los realizados por autoridades, instituciones educativas y de beneficencia, cuando se dedique íntegramente sus productos a fines de interés general;
- Los que se celebren con fines exclusivos de propaganda comercial;
- Los que se verifiquen como sistema de ventas y en los que los participantes reciban íntegramente el valor de sus aportaciones en mercancías, efectos u otros bienes.

Cerca de escuelas o centros de trabajo no se podrán establecer sitios en donde se practiquen juegos con apuestas o se efectúen sorteos. (Artículo 9º)

➤ Atribuciones y Competencias de la Secretaría de Gobernación.

(Artículos 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 10 y 11)

- Le corresponde la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos cuando se realicen apuestas así como de sorteos no realizados por la Lotería Nacional.

- Establecerá los requisitos y condiciones que deben cumplirse para que pueden funcionar casas, lugares abiertos o cerrados en donde se practiquen juegos con apuestas o sorteos.
- Está facultada para establecer participaciones por parte de los permisionarios.
- Al ejercer la vigilancia y control de juegos con apuestas y sorteos se valdrá de inspectores, organismos y comisiones que estime convenientes.
- Para clausurar los locales abiertos o cerrados en donde se efectúen juegos prohibidos, con apuestas o sorteos que no cuenten con la autorización legal.
- Al hacer cumplir las determinaciones que dicte, cooperarán las autoridades federales, las locales y la fuerza pública.
- La Secretaría de Gobernación está facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento de esta Ley.

Es importante señalar que en el Artículo segundo transitorio, faculta al Ejecutivo Federal para expedir las disposiciones reglamentarias de esta ley.

➤ Penas y Sanciones.

○ Penas.

“ARTICULO 12.- Se impondrá prisión de tres meses a tres años y multa de quinientos a diez mil pesos, y destitución de empleo en su caso:

I.- A los empresarios, gerentes, administradores, encargados y agentes de loterías o sorteos que no cuenten con autorización legal. No quedan incluidos en

esta disposición los que hagan rifas sólo entre amigos y parientes;

- II.- A los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en que se efectúen juegos prohibidos o con apuestas, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, así como a los que participen en la empresa en cualquier forma;
- III.- A los que, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, de cualquier modo intervengan en la venta o circulación de billetes o participaciones de lotería o juegos con apuestas que se efectúen en el extranjero.
- IV.- A los funcionarios o empleados públicos que autoricen juegos prohibidos, los protejan, o asistan a locales en donde se celebren, siempre que en este último caso no lo hagan en cumplimiento de sus obligaciones.

ARTICULO 13.- Se aplicará prisión de un mes a dos años y multa de cien a cinco mil pesos:

- I.- A los que alquilen, a sabiendas, un local para juegos prohibidos, o con apuestas, o para efectuar sorteos sin permiso de la Secretaría de Gobernación;
- II.- A los jugadores y espectadores que asistan a un local en donde se juegue en forma ilícita.”¹⁶⁸

Aunado a las penas antes señaladas se decomisarán todos los utensilios y objetos del juego, así como los bienes o dinero que constituyan el interés del

¹⁶⁸ Agenda Civil Federal, “*Ley Federal de Juegos y Sorteos*”, Artículos 12 y 13, Editorial ISEF, México, 2006, p. 2 - 3.

mismo, podrá decretarse la disolución del negocio o sociedad bajo cuyos auspicios se haya cometido el delito. (Artículo 14)

Se exceptuarán de las penas antes mencionadas a los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, que no se practiquen habitualmente, siempre que no se admitan a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores. (Artículo 15)

Son competentes para la aplicación de las penas antes mencionadas los tribunales federales. (Artículo 16)

- Sanciones.

“ARTICULO 17.- Las infracciones a la presente Ley que no constituyan delitos, a sus reglamentos o a las disposiciones que dicte la Secretaría de Gobernación, serán sancionadas por la misma Secretaría, con multa de cien a diez mil pesos o arresto hasta por quince días, pudiendo revocarse en su caso el permiso y clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes. Cuando la infracción sea cometida por los jugadores, árbitros, corredores de apuestas o por cualquier otra persona que desempeñe funciones en el espectáculo, juego, establecimiento o sorteo de que se trate; podrá sancionarse, además, con suspensión hasta por un año o inhabilitación definitiva para desempeñar la actividad o función respectiva”¹⁶⁹

➤ **Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.**

¹⁶⁹ Agenda Civil Federal, “*Ley Federal de Juegos y Sorteos*”, Artículo 17, Op. cit, p. 3.

Reglamento expedido durante el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004¹⁷⁰. Encontrando que dicho ordenamiento tiene como objeto “reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, así como del sorteo en todas sus modalidades, con excepción de los sorteos que celebre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.”¹⁷¹

Para poder realizar un análisis de este reglamento, procederemos a dividirlo en los siguientes temas: *Autoridades, Consejo Consultivo e Inspectores; Prohibiciones; Sorteos; Juegos con Apuestas; Sanciones y Permisos.*

- *Autoridades, Consejo Consultivo e Inspectores.*
(Artículos 2, 14 y 139)

Secretaría de Gobernación.

A ésta le corresponde la interpretación administrativa y la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, así como su Reglamento.

Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos.

Tiene a su cargo:

- Atención, trámite y despacho de los asuntos relacionados con la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la Ley y el Reglamento;
- Expedición de permisos, supervisión y vigilancia del cumplimiento de los términos y condiciones;

¹⁷⁰ Información obtenida del sitio de Internet de la Cámara de Diputados, Reglamentos de Leyes Federales, “Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos”, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/regla.htm>, 20 de enero de 2006.

¹⁷¹ Agenda Civil Federal, “Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos”, Artículo 1, Editorial ISEF, México, 2006, p. 1.

- El finiquito de los permisos para sorteos; desahogo de las quejas, reclamaciones y procedimientos administrativos provenientes del desarrollo y resultado de juegos con apuestas y sorteos;
- Imponer sanciones por infracciones.

Unidad de Gobierno.

Tiene a su cargo:

- Atención y despacho de los asuntos en los que sea necesaria la coordinación y colaboración de la Secretaría de Gobernación con otras autoridades en materia de juegos con apuestas y sorteos;
- Combate a actividades prohibidas por la Ley.

Unidad de Asuntos Jurídicos.

Su función es coadyuvar, en coordinación con la Unidad de Gobierno y la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, en el trámite y despacho de los asuntos relacionados con la imposición de las sanciones administrativas.

Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos.

Su objeto es el de coadyuvar con la Dirección, en el cumplimiento de las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas, para lo cual cuenta con las siguientes facultades:

1. Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Gobernación respecto del ejercicio de las facultades de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos.

2. Recomendar las medidas que estime convenientes para el buen funcionamiento de esa Dirección, así como las mejoras regulatorias a los procesos de operación e innovación de servicios.
3. Emitir opinión a la Dirección antes mencionada respecto de la expedición de los permisos.
4. Realizar los estudios, investigaciones y análisis que estime necesarios sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos
5. Coadyuvar en la determinación de las personas que cuenten con los conocimientos técnicos y profesionales para prestar sus servicios vinculados al corretaje, cruce de apuestas o intendencia de frontón.
6. Organizar comités, foros o grupos de trabajo en que participen personas u organizaciones que, por su actividad relacionada con la materia de juegos con apuestas y sorteos, puedan aportar elementos útiles para el ejercicio de sus facultades.

Inspectores.

Tienen como función la de realizar el control y vigilancia en los juegos con apuestas y sorteos. Por lo que la Secretaría de Gobernación designará el número de inspectores que considere necesarios para realizar estas funciones.

➤ *Prohibiciones.*

(Artículos 5, 9, 10, 11, 12 y 101.)

El Reglamento en comento prohíbe:

1. El acceso o permanencia a las áreas de juegos con apuestas de los establecimientos, a las personas que:
 - a. Sean menores de edad excepto cuando, en compañía de un adulto, ingresen a espectáculos en vivo.

- b. Se encuentren en posesión o bajo la influencia de sustancias psicotrópicas, o en estado de ebriedad
 - c. Porten armas.
 - d. Sean miembros de instituciones policiales o militares uniformados en servicio; salvo en el cumplimiento de sus funciones.
 - e. Cuando alteren la tranquilidad o el orden en el establecimiento.
 - f. Sean o hayan sido sorprendidas haciendo trampa.
 - g. No cumplan con el reglamento interno del establecimiento.
2. La autorización de máquinas tragamonedas.
 3. La publicidad y propaganda únicamente podrá efectuarse una vez que se cuente con el permiso de la Secretaria de Gobernación, teniendo en consideración que: no se podrá promover explícitamente las apuestas autorizadas, debe de ser de forma clara y precisa, mostrar el número del permiso y, se deberá incluir un mensaje indicando que están prohibidas las apuestas para menores de edad.
 4. La autorización de sorteos en los que se promueva el consumo de: tabaco; bebidas alcohólicas; medicamentos, productos o artículos que atenten contra la salud.
 5. Las operaciones de juegos con apuestas y sorteos normadas por el reglamento deberán efectuarse en moneda nacional.
 6. Otorgar crédito, directa o indirectamente, por parte de los permisionarios a los apostadores en juegos con apuestas o participantes de sorteos

➤ *Sorteos.*

(Artículos 91,92 y 98)

Este reglamento indica que los sorteos sólo podrán tener las siguientes modalidades: con venta de boletos; sin vena de boletos; instantáneos; en sistemas

de comercialización; de símbolos o números; transmitidos por medio de comunicación masiva.

También se establece que se le otorgarán permisos para la celebración de sorteos a:

1. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Estados, del Distrito Federal, de los municipios y de los órganos político – administrativos del Distrito Federal.
2. Partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas nacionales.
3. Asociaciones civiles y religiosas, instituciones educativas, instituciones de investigación e instituciones de beneficencia.

La mecánica a realizar en los sorteos para obtener los números ganadores será por: tómbola, formación de números, de acuerdo a la terminación de los números premiados en un sorteo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, mediante sistemas informáticos.

- *Juegos con Apuestas.*
(Artículos 43 – 90)

El sistema de apuestas utilizado deberá asegurar un adecuado manejo de la información y evitar la inducción al error y su manipulación. Este sistema incluirá la adecuada y oportuna difusión, al público asistente, de la información sobre los eventos en absoluta igualdad de condiciones

Tratándose de los hipódromos, galgódromos, carreras de caballos en escenarios temporales y peleas de gallos, independientemente de cumplir con disposiciones que contemple este reglamento, estarán sujetos a los usos y costumbres de la industria a nivel nacional e internacional y aceptados por los participantes.

Los Frontones, en todo momento deberán contar con: un sistema continuo de grabación de video y voz durante la celebración de todos los juegos con apuestas, conservar dichas grabaciones por lo menos noventa días hábiles después de celebrada la competencia, contar con los lineamientos de operación del cruce de apuestas, publicar el programa de partidos a jugar, contar con un libro de reclamaciones abierto al público y con un juez calificado.

Tratándose de las Ferias se observará lo siguiente: la Secretaría de Gobernación otorgará permiso para la operación del cruce de apuestas en ferias; considerando la opinión del titular del poder u órgano ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, así como de la autoridad municipal o delegacional que corresponda; para realizar juegos con apuestas, será necesario que el número mínimo de visitantes certificados a la feria haya sido de al menos 250,000 durante el año inmediato anterior. En un año calendario se podrá autorizar permisos para la operación del cruce de apuestas en un máximo de cuatro ferias por entidad federativa, para el cruce de apuestas se deberá contar con las instalaciones adecuadas para el correcto funcionamiento y conducción de los juegos correspondientes.

Sólo se permitirán el cruce de apuestas en las ferias de: carreras de caballos, peleas de gallos (también se podrán autorizar en palenques), juegos de naipes, dados, ruleta, sorteos de símbolos y números

También se tiene previsto los centros de apuestas remotas, que son los establecimientos para captar y operar cruces de apuestas en eventos, competencias deportivas y juegos permitidos por la Ley, realizados en el extranjero o en territorio nacional, transmitidos en tiempo real y de forma simultánea en video y audio, así como para la práctica del sorteo de números. Estos podrán instalarse en la misma ubicación en que se localicen las salas de sorteos de números.

Los establecimientos podrán captar apuestas vía Internet, telefónica o electrónica, pero no se podrán cruzar o captar apuestas sobre eventos nacionales no profesionales o diferentes a los que se realicen en la liga de mayor nivel profesional del deporte de que se trate.

➤ *Sanciones.*
(Artículos 147 – 153)

El artículo en comento nos señala que los tipos de sanciones por violaciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, su reglamento y permisos serán con multa, arresto, suspensión de funciones, revocación de permiso y clausura. Donde la Secretaría de Gobernación individualizará las sanciones administrativas, prescribiendo esta facultad en cinco años, contados a partir del día en que se cometió la falta o infracción si fuere consumada, o desde que cesó si fuere continúa.

Multas de hasta diez mil pesos por infracciones a la ley, reglamento o permiso por parte del permisionario, que no sean consideradas como graves o frecuentes.

Revocación del permiso y, en su caso, clausura del establecimiento por infracciones a la ley, reglamento o permiso que sean graves o se cometan de manera frecuente.

Se sancionará con la suspensión, hasta por un año para desempeñar la actividad o función respectiva, a los jugadores, árbitros, corredores de apuestas o cualquier otra persona que desempeñe funciones en el espectáculo, juego, establecimiento o sorteo cuando incurran en infracciones a la Ley o su Reglamento.

➤ *Permisos.*

Todo lo referente a permisos ya sea para hipódromos, galgódromos, frontones, ferias, peleas de gallos, sorteos, entre otros, se tiene previsto de forma general dentro del Título segundo “De los premios, Capítulo I “Disposiciones Comunes” artículos 20 al 39 y de forma particular en cada capítulo concerniente a la actividad que se pretenda desarrollar. (Ver cartas compromiso: “Permiso para peleas de gallos y carreras de caballos”¹⁷² y “Permiso de sorteos”¹⁷³)

7. Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos, encontrando que su última reforma data del 30 de noviembre del año 2000¹⁷⁴. La norma en comento regula la actividad de la Radio y la Televisión, encontrando que se relaciona con la Ley Federal de Radio y Televisión al contemplar dos actividades muy frecuentes en estos medios de comunicación como lo son los sorteos y concursos.

Los artículos que hacen referencia a estas actividades son el 70 (sorteos) y 71 (concursos), pertenecientes al Título Cuarto (Funcionamiento), Capítulo III concerniente a la Programación; que a la letra dicen:

“Artículo 70.- Sólo podrá hacerse propaganda o anuncio de loterías, rifas y otra clase de **sorteos**, cuando éstos hayan sido previamente autorizados por la Secretaría de

¹⁷² Secretaría de Gobernación, “*Permiso de peleas de gallos y carreras de caballos*”, <http://juegosysorteos.gob.mx/JS05-Docs/ncarta-gallos-caballos.pdf>, 2 de febrero de 2006.

¹⁷³ Secretaría de Gobernación, “*Permiso de sorteos*”, <http://juegosysorteos.gob.mx/JS05-Docs/ncarta-permisos-sorteos.pdf>, 2 de febrero de 2006.

¹⁷⁴ Datos obtenidos del sitio de la Cámara de Diputados, “Ley Federal de Radio y Televisión”, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/114.txt>, 20 de enero de 2006.

Gobernación. La propaganda o anuncio de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de las operaciones que realicen, deberá contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda.”¹⁷⁵

“**Artículo 71.-** Los programas comerciales de **concursos**, los de preguntas y respuestas y otros semejantes en que se ofrezcan premios, deberán ser autorizados y supervisados por la Secretaría de Gobernación, a fin de proteger la buena fe de los concursantes y el público.”¹⁷⁶

En el primer artículo encontramos que es la Secretaría de Gobernación quien autoriza los sorteos realizados en dichos medios; el segundo artículo en comento hace referencia a los concursos que de igual forma los deberá autorizar y supervisar la secretaría antes mencionada. En ninguno de los dos artículos se nos proporciona lo que se debiera entender por estas actividades, siendo también omisos los demás artículos de la ley en comento. No existiendo de tal suerte precisión jurídica al respecto.

8. Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Este impuesto de manera general tiene por objeto “gravar los ingresos percibidos en determinado tiempo”¹⁷⁷

La ley del impuesto sobre la renta contempla de manera muy específica lo referente a la obtención de premios, esto dentro de su Título IV “De las Personas

¹⁷⁵ Cámara de Diputados, Leyes Federales, “*Ley Federal de Radio y Televisión*”, Artículo 70, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/114.txt>, 20 de enero de 2006.

¹⁷⁶ Cámara de Diputados, Leyes Federales, “*Ley Federal de Radio y Televisión*”, Artículo 71, Ibid.

¹⁷⁷ CARRASCO Iriarte Hugo, “*Derecho Fiscal II*”, Tercera edición, Editorial IURE, México, 2003, p. 100.

Físicas”, Capítulo VII “De los Ingresos por la Obtención de Premios”, que comprende del artículo 162 al 164; los cuales señalan.

Es considerado como ingresos por la obtención de premios los derivados de las siguientes celebraciones legales: loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas, concursos de toda clase.

No considerándose como premio al reintegro correspondiente al billete que permitió participar en las loterías, “toda vez que no modifican positivamente el patrimonio del contribuyente, sino que sólo le reembolsan el valor del referido billete.”¹⁷⁸

Tenemos diferentes supuestos para calcular determinadas tasas del impuesto que nos ocupa:

- Los premios de loterías, rifas, sorteos y concursos, organizados en territorio nacional, en estos supuestos atenderemos a diferentes gravámenes según sea el caso:
 - 1% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, cuando las Entidades Federativas no graven con un impuesto local estos ingresos o este no exceda del 6%.
 - 21% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, cuando el impuesto local considere un gravamen superior al 6%.
- 1% sobre el valor total de la cantidad a distribuir entre todos los boletos que resulten premiados tratándose de premios de juegos con apuestas, organizados en territorio nacional.

¹⁷⁸ CARRASCO Iriarte Hugo, *Ibid.*, p. 172.

El impuesto “será retenido por las personas que hagan los pagos y se considerará como pago definitivo, cuando quien perciba el ingreso lo declare estando obligado a ello en los términos del segundo párrafo del artículo 106¹⁷⁹ de esta Ley. No se efectuará la retención a que se refiere este párrafo cuando los ingresos los reciban los contribuyentes señalados en el Título II¹⁸⁰ de esta Ley o las personas morales a que se refiere el artículo 102¹⁸¹ de esta Ley”¹⁸²

El artículo 164 de la ley en comento establece una serie de obligaciones a cumplir por parte de quienes entreguen los premios independientemente de la retención del impuesto, pudiendo nombrar a las siguientes:

- Proporcionar, a las personas a quienes les efectúen pagos constancia de ingreso y de retención del impuesto.
- Proporcionar, constancia de ingreso por los premios por los que no se está obligado al pago del impuesto
- Conservar la documentación relacionada con las constancias y las retenciones de este impuesto
- Presentar, a más tardar el 15 de febrero de cada año, declaración en la que proporcionen información sobre el monto de los premios

¹⁷⁹ Artículo 106. ...

Las personas físicas residentes en México están obligadas a informar, en la declaración del ejercicio, sobre los préstamos, los donativos y los premios, obtenidos en el mismo, siempre que éstos, en lo individual o en su conjunto, excedan de \$1'000,000.00.

Cámara de Diputados, Leyes Federales, “*Ley del Impuesto Sobre la Renta*”, Artículo 106 párrafo segundo, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, 20 de enero de 2006.

¹⁸⁰ El título II habla de las personas morales

¹⁸¹ **Artículo 102.** Los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos, tendrán las obligaciones de retener y enterar el impuesto y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de Ley.

La Federación, los Estados, los Municipios y las instituciones que por Ley estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación, sólo tendrán las obligaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

Los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley, sólo tendrán las obligaciones a que se refiere este artículo y las que establecen los dos últimos párrafos del artículo 95 de esta Ley.

Cámara de Diputados, Leyes Federales, “*Ley del Impuesto Sobre la Renta*”, Artículo 122, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, 20 de enero de 2006.

¹⁸² Cámara de Diputados, Leyes Federales, “*Ley del Impuesto Sobre la Renta*”, Artículo 163 párrafo tercero, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, 20 de enero de 2006.

pagados en el año de calendario anterior y de las retenciones efectuadas.

9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como ya lo vimos al analizar la Ley Federal de Juegos y Sorteos que se le otorgan atribuciones a la Secretaría de Gobernación, en esta otra, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se vuelve a hacer mención de facultades que se le confieren a esta misma Secretaría, contempladas todas ellas en su artículo 27, pero para el tema que nos ocupa haremos referencia a la fracción XXII y XXXII del citado artículo.

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- XXII.** Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;
- XXXII.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”¹⁸³

Es importante hacer mención en este momento al reglamento interno de esta Secretaría donde se establece en su artículo 12 fracciones XII y XIII que a la letra dicen:

“Artículo 12. La Unidad de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

¹⁸³ Agenda de la Administración Pública Federal, *“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*, artículo 27 fracciones XXII y XXXII, Editorial ISEF, México, 2006, pp. 6, 8 - 9.

- XII. Vigilar, tramitar y autorizar los actos a que se refiere la Ley Federal de Juegos y Sorteos y demás normatividad aplicable;
- XIII. Opinar previamente sobre las autorizaciones que conceda la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía en relación con los programas en que se otorguen premios, así como en los casos en los cuales intervenga directa o indirectamente el azar en los procedimientos para el otorgamiento de premios;¹⁸⁴

Fracciones que autorizan a la Unidad de Gobierno a vigilar, tramitar y autorizar los juegos y sorteos aplicando en todo momento las normas correspondientes.

Regresando a lo previsto por Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta también contempla que tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación como la Secretaría de Educación Pública puedan realizar concursos, mencionando los supuestos en que lo pueden y deben realizar.

“Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- XVII.** Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así

¹⁸⁴ Secretaría de Gobernación, Marco Jurídico, “*Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación*”, artículo 12 fracción XII y XIII, <http://www.gobernacion.gob.mx>, 1º de febrero de 2006.

como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural;

Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- IX.-** Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y **concursos** de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;
- XIV.-** Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar **concursos** para autores, actores y escenógrafos; y en general, promover su mejoramiento;
- XXII.-** Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, **concursos**, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;¹⁸⁵

10. Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Ley decretada durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985 y corregido por una fe de erratas publicada el 21 de febrero de 1985¹⁸⁶, donde dicha norma señala las siguientes cuestiones a destacar.

¹⁸⁵ Agenda de la Administración Pública Federal, *Op.Cit.*, artículos 35 fracción XVII y 38 fracción es IX, XIV y XXII, pp. 24, 26, 31- 33.

¹⁸⁶ Con información obtenida del sitio de Internet de la Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, “*Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública*”, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, 20 de enero de 2006.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 1), que tiene como objetivo, apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la Asistencia Pública (artículo 2)

La parte administrativa de este organismo está a cargo de una Junta Directiva y el Director General (artículo 4). Mostrando a continuación un cuadro donde se indica quien la integra y las funciones encomendadas.

CUADRO 5.

LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.		
	Junta Directiva.	Director General.
¿Quien la integra?	Consta de seis miembros. Estará presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde el resto de los integrantes serán los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y de Salubridad y Asistencia, y dos personas designadas por el Presidente de la República	Será, de la Junta Directiva, una de las dos personas designadas por el Presidente de la República.
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la organización estructural y funcional de la Institución expidiendo al efecto, su reglamento interior. • Aprobar, supervisar y evaluar los programas del organismo • Aprobar los anteproyectos de presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir, administrar y representar legalmente al organismo. • Nombrar al personal de la entidad. • Elaborar y proponer a

	<p>anual de ingresos y de egresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar las bases para la realización de las distintas clases de sorteos. • Aprobar la constitución y los incrementos de las reservas y garantías, de conformidad con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. • Determinar las garantías que deben constituir los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes. • Aprobar los calendarios semestrales de sorteos y el reparto de premios • Analizar y aprobar, el informe anual que rinda el Director General. • Aprobar las bases para la devolución de los billetes que no logren enajenar los expendedores. 	<p>la Junta Directiva los programas y presupuestos del organismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendir a la Junta Directiva un informe anual de actividades y de resultados, a más tardar el último día del mes de febrero.
--	--	---

* Con información obtenida de la Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, “*Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública*”, artículos 5º, 6º y 7º, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>, 20 de enero de 2006

➤ De los billetes que emite la Lotería.

Los billetes que emite la Lotería Nacional son documentos al portador que sirven únicamente para identificar a su tenedor como participante en el sorteo señalado en los mismos billetes (artículo 8).

El pago de los premios y reintegros se hará únicamente contra la presentación y entrega material de los billetes, prescribirá al año contado desde el día siguiente al de la celebración del sorteo respectivo (artículo 9)

La venta al público de los billetes la llevará acabo la propia Lotería Nacional o a través de expendedores de carácter fijo o de vendedores ambulantes, donde estos recibirán una comisión que no excederá al 10% del valor nominal de dichos billetes (artículo 10)

Los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes para obtener la dotación de billetes, deberán depositar su importe ante la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, o constituir las garantías que al efecto fije la Junta Directiva

➤ Relaciones laborales

Los expendedores y vendedores no estarán subordinados al organismo en la venta de billetes, por lo que podrán realizar simultáneamente otras actividades y utilizar los servicios de una o varias personas que los auxilien, sin que por este hecho se establezca relación jurídica alguna entre dichos auxiliares y el propio organismo (artículo 10). Las relaciones entre la Lotería Nacional y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 13).

11. Proyectos de Ley.

Dentro de este acápite se analizará la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos; y el proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 3 de marzo de 1999 y el 13 de diciembre de 2002, respectivamente.

➤ Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos

Dicha iniciativa estuvo a cargo del Diputado Federal Isaías González Cuevas, integrante de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.¹⁸⁷

Esta iniciativa proporciona diferentes definiciones indispensables para una adecuada regulación de la materia como lo es el definir que se debe entender por casino, máquina tragamonedas, sorteo, entre otras. Siendo que, para efectos de este trabajo, resulta indispensable la acepción de casino contemplada, diciendo que es el: “Establecimiento abierto al público en el que se realizan juegos de azar con apuesta, de conformidad con una licencia expedida por la Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos. Un Casino puede ser parte de instalaciones que incluyan restaurantes bares, cuartos de hotel, áreas de entretenimiento, instalaciones para convenciones o reuniones, tiendas y otras comodidades. Dentro de un Casino, se pueden vender alimentos, bebidas y otros bienes.”¹⁸⁸

Plantea que para la realización de apuestas en los juegos y casinos, se hagan en moneda nacional.

¹⁸⁷ Con información obtenida de: Gaceta parlamentaria número 216, del 3 de marzo de 1999, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/mar/990303.html#Ini990303IGC>, 26 de mayo de 2005.

¹⁸⁸ Gaceta parlamentaria número 216, op. cit.

Establece un régimen para que los Partidos Políticos Nacionales se puedan allegar de fondos a través de sorteos.

Las ganancias o premios de los Sorteos que no fuesen reclamados dentro del término de seis meses siguientes a la fecha en que haya tenido lugar el evento en el que el participante resultó ganador, deberán ser destinados a la beneficencia pública.

La iniciativa contempla en qué eventos o competencias se pueden autorizar las apuestas, así como el establecimiento o lugar donde se podrán realizar, tal es el caso de:

- Punta Cesta o Jai Alai en frontones;
- Carreras de caballo en hipódromos y ferias regionales;
- Carreras de galgos en galgódromos;
- Peleas de gallos en ferias regionales o eventos especiales;
- Libros foráneos en restaurantes;
- Ruleta, lotería, bingo, keno, dados, cartas, naipes, rueda de la fortuna y máquinas tragamonedas en Casinos.

Los casinos podrán ser instalados en cualquier lugar, con la finalidad de desarrollar y promover el turismo, así como para crear empleos y captar divisas.

Queda prohibido instalar Casinos a una distancia menor de doscientos metros de algún centro educativo de cualquier tipo, iglesia o templo.

Tampoco se permitirá la instalación de Casinos en parques o zonas que constituyan reservas naturales o ecológicas

Estará prohibido que las personas que a continuación se indican, ingresen a un Casino o participen en algún Juego:

- Los menores de 21 años.
- Las personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo la influencia de alguna sustancia psicotrópica o estupefaciente.
- Los que porten armas de cualquier tipo.
- Los miembros de cualquier cuerpo o corporación policíaca, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.
- A todas las personas que de cualquier forma ejerzan la prostitución.

A su sola discreción los Casinos podrán otorgar crédito en moneda nacional a los jugadores que juzguen convenientes y hasta por las cantidades que libremente determinen, en función de las circunstancias personales específicas de cada jugador.

Los créditos que se otorguen a los jugadores, única y exclusivamente podrán destinarse para jugar y/o para cubrir deudas de Juego, todo ello dentro del propio Casino.

Se crea una Comisión de Juegos, Sorteos y Casinos a la cual le corresponde la supervisión, vigilancia, control y regulación de los casinos, juegos y sorteos

También se contempla un Registro de Juegos y Casinos en el que deberán inscribirse básicamente los casinos; licencias; licencias de trabajo; licencias especiales; máquinas tragamonedas; cesiones de los derechos, obligaciones, y transmisiones de acciones.

Es muy importante señalar que también se tiene contemplado un recurso administrativo de revisión, para impugnar las resoluciones emitidas por la comisión antes señalada.

➤ Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos

Lo que era en un principio, la iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, después de haber sufrido modificaciones y atravesado por diversas observaciones en el proceso legislativo, fue dictaminada por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, entonces es aquí cuando surge como Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, el cual fue publicado en la Gaceta Parlamentaria el día 3 de diciembre de 2002.¹⁸⁹

Este proyecto contemplaba que el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación y de su órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión de Juegos con Apuestas y Sorteos sería el encargado de aplicar este proyecto de ley. Este es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que, para la ejecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades, contará con una Junta de Comisionados: Presidente del Pleno, Comisionados Ciudadanos, Junta Ejecutiva de la Comisión, Secretario Ejecutivo y demás unidades administrativas necesarias.

Los juegos con apuestas que se hubieren permitido con esta Ley, son: la ruleta, dados, cartas o naipes, rueda de la fortuna, máquina tragamonedas y juegos de números; de los cuales los primeros cuatro sólo podrán realizarse en ferias, las máquinas tragamonedas únicamente en cruceros y las salas de juegos de números en ferias, centros de apuestas remotas y salas de juegos de números.

¹⁸⁹ Con información obtenida de: Gaceta Parlamentaria número 1151, del 13 de diciembre de 2002, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 22 de junio de 2005.

Se podría cruzar apuestas en: eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real captados en centros de apuestas remotas, carreras de caballos realizadas en hipódromos o carriles, carreras de galgos que se lleven a cabo en galgódromos, peleas de gallos en palenques, así como frontón y cesta punta o jai alai que se realizan en frontones y jai alai.

Es importante señalar que esta ley no contempla a los casinos como tales, sino que se asimilan a los llamados Establecimientos ya que estos se definían como el “local que cuente con un permiso vigente expedido por la Comisión para realizar los juegos con apuestas que la misma regula”.¹⁹⁰ Además en estos se podía prestar servicios de restaurante, bar, espectáculos, convenciones y tiendas comerciales, pero no el de servicios de alojamiento. Debían ser ubicados en los lugares que la Comisión autorice para su funcionamiento, no debiendo estar sus accesos a menos de doscientos metros de los accesos a instituciones de educación básica y media superior, hospitales y lugares de culto religioso.

Se prohíbe el acceso o permanencia a las áreas de juego a: menores de edad, personas que se encuentren bajo la influencia de sustancias prohibidas o en estado de ebriedad, portadores de armas de cualquier tipo, miembros de cuerpos policíacos o militares uniformados, salvo cuando sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, las personas que con su conducta alteren o puedan alterar la tranquilidad o el orden en el establecimiento, los que anteriormente hayan sido sorprendidas haciendo trampa o que no cumplan con el Reglamento Interno. Tratándose de las máquinas tragamonedas se prohíbe la instalación y uso de ellas en el territorio nacional con excepción de los cruceros.

¹⁹⁰ Gaceta Parlamentaria número 1151, del 13 de diciembre de 2002, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, consultada el 22 de junio de 2005, p. 13

Los permisos para instalar, operar y explotar centros de apuestas remotas, salas de juegos de números, hipódromos y galgódromos los otorgará la Comisión Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos. Donde el solicitante deberá ser una persona moral, debidamente constituida conforme a las leyes mexicanas.

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en las leyes fiscales y demás disposiciones aplicables, los permisionarios están obligados al pago de los aprovechamientos. El monto de lo recaudado será distribuido por la Hacienda Pública Federal; entre ésta y la Hacienda Pública Local de la entidad federativa donde se genere el aprovechamiento. La distribución de este ingreso entre los órganos de gobiernos estatales o del Distrito Federal y municipales, según el caso, se establecerá en las disposiciones legales que correspondan. Dichos aprovechamientos tienen el carácter de créditos fiscales.

Se faculta a la Comisión 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. En caso de que el procedimiento de conciliación no prospere, las partes tendrán que someterse al procedimiento de arbitraje en amigable composición; con un árbitro nombrado por la mencionada Comisión. En contra de las resoluciones emitidas por dicha Comisión será procedente el recurso administrativo de revisión.

CAPITULO V.

PROPUESTAS SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE CASINOS EN MÉXICO.

La Ley Federal de Juegos y Sorteos ha estado vigente durante un largo periodo (desde el año de 1948 cuando entro en vigor) teniendo consigo una notoria falta de actualización, de manera contraria a la evolución diversificada y dinámica de la industria del juego, tanto en nuestro país como en el mundo. Aunado a esto hay que agregar que se vive una incertidumbre, ya que el reciente reglamento de la ley en comento (publicado en septiembre de 2004) es inconstitucional, por considerar que va más allá de la misma ley, así como también por violar las facultades exclusivas que tiene el congreso de la unión para legislar en lo concerniente a esta materia, misma que hasta la fecha no se ha resuelto.¹⁹¹

Otro punto a destacar es la práctica sumamente extendida de los juegos con apuestas en México, sin generar beneficios en materia de empleos, impuestos, inversión o gasto social en favor de las comunidades donde se establecen; para que se pueda con una adecuada legislación, retener y evitar que salga capital nacional de los jugadores mexicanos, quienes gastan en casinos de países extranjeros.

Lamentablemente en nuestro país se cuentan por miles los establecimientos donde se efectúan juegos de azar con apuestas de manera clandestina e irregular, siendo a veces hasta insalubres y peligrosos, constituyendo también una expresión de total ilegalidad que lesiona tanto la economía nacional como a la misma sociedad.

¹⁹¹ Con información obtenida de: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Modulo de Informes, http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp, 20 de enero de 2006.

Resulta indispensable establecer una estructura normativa que al reconocer la realidad, encauce las actividades de los casinos, dándole su justa dimensión en el entorno social. Sin dejar de tomar en cuenta lo negativo que resulta la ilegalidad, la corrupción y la discrecionalidad en que operan. Una regulación pertinente traería como consecuencia la extracción de la clandestinidad y simulación la actividad de los casinos, produciendo bienestar económico a la comunidad, pago de impuestos, generación de empleos permanentes; en resumen, impulsaría el desarrollo de la sociedad mexicana; no sin perder de vista que no es la solución a todos los problemas a los que se enfrenta nuestro país, pero que si contribuiría a su solución.

1. Regulación.

Para una adecuada regulación que contemplará la actividad de los casinos, se tienen varios puntos a revisar, entre estos tenemos que: La Ley Federal de Juegos y Sorteos vigente debe ser clara y precisa al establecer qué se debe entender por juegos prohibidos, cuáles serían los juegos con apuestas permitidos; dentro de estos resulta obvio pensar, en relación con el tema que nos ocupa, que sean autorizados en el interior de establecimientos llamados casinos¹⁹², lo cual es básico para tener certidumbre jurídica.

Una vez teniendo lo anterior, debe existir un apartado en específico dentro de la misma ley destinado a los casinos donde se establezca todo lo referente a: el otorgamiento de permisos, su operación, participaciones que deban dar los permisionarios independientemente de los impuestos que se pudiesen generar,

¹⁹² Resulta importante recordar lo señalado capítulo uno, donde se menciona lo que se debe entender para efectos de este trabajo por casino: Establecimiento destinado a la diversión, distracción, pasatiempo o recreo, en cuyo interior se ofrecen diversos espectáculos, servicios de restaurante, bar, pudiendo participar los asistentes en sorteos y juegos con apuesta. En dichos establecimientos también se puede ofrecer instalaciones para celebrar convenciones, ofrecer algún otro tipo de actividad recreativa o existir tiendas en las cuales se vendan diferentes productos

controles para su buen funcionamiento, entre otros. Para lo cual se tienen las siguientes propuestas, que surgen y son tomas a partir de la manera en que es regulada esta actividad en los diferentes países antes abordados, así como de la Iniciativa de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, Proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuestas y Sorteos, también analizados anteriormente.

➤ Permisos.

Se escogió la figura de permiso por considerar a esta la mas propicia para la operación de casinos, al tenor de la siguiente definición.

“Es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia”¹⁹³

Se contempla la existencia de una Comisión Nacional de Casinos (que más adelante se abordará con mayor detenimiento), a la cual le correspondería recibir la solicitud del interesado para su análisis, con la finalidad de que en su momento apruebe la instalación y operación del casino.

Para el análisis de la solicitud se debe tomar en cuenta la opinión de: la comunidad, los diversos sectores sociales, la autoridad municipal o de la demarcación territorial en que se pretenda instalar el casino. Así como también realizar estudios económicos, de desarrollo regional, de infraestructura, de mercado, de factibilidad, de promoción al turismo; con la finalidad de determinar la viabilidad, conveniencia económica y social de la autorización.

¹⁹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Decimaquinta edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p.2388.

Para evitar que se incurra en prácticas monopólicas y propiciar mayor certidumbre, la Comisión evaluará periódicamente las condiciones de mercado para determinar el número de permisos que otorgará, o la renovación de estos en función de la localidad de que se trate.

Los requisitos mínimos propuestos para solicitar el permiso para instalar casinos son:

- Que sean personas morales debidamente constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos.
- Exhibir documentos que acrediten la legal propiedad o posesión del inmueble en el que se vaya a instalar el Casino.
- Comprobar solvencia económica y precisar el origen de las inversiones que pretendan realizar, para así tratar de evitar el lavado de dinero.
- Entregar el proyecto de casino a instalarse, que debe contener entre otras cosas: el diseño del local, tipo de juegos que se pretenden instalar, horarios, servicios a ofrecer, entre otros.
- Entregar su reglamento interno, para en su caso ser aprobado por la Comisión.

Con base en el análisis de la solicitud, en la valoración de todos y cada uno de los elementos integrados en el expediente de la misma, incluyendo los diversos estudios practicados, las observaciones que en su caso formulen las autoridades locales al momento de emitir su opinión, la Comisión emitirá su decisión.

Los permisos podrán otorgarse por el plazo que determine la Comisión, tomando en cuenta las características del proyecto y los montos de la inversión. Así, podrán terminar anticipadamente el permiso por solicitud del permisionario,

revocación del permiso debido a faltas reiteradas a las disposiciones en materia de juegos o por falta grave de las mismas.

Una vez que la Comisión conceda el permiso solicitado, este deberá contener entre otras cosas:

- La razón social del permisionario.
- El domicilio en el que se autoriza la instalación del establecimiento.
- La descripción de los juegos y sorteos autorizados.
- El período de vigencia del permiso.
- Horario de Apertura y Cierre del Casino.
- Reglamento interno del casino aprobado por la Comisión.

➤ Aprovechamientos.

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en las leyes fiscales y demás disposiciones aplicables, los permisionarios están obligados al pago de aprovechamientos, el cual consistente en el 20% de sus ganancias obtenidas por concepto de la explotación de la licencia, menos el total de las cantidades pagadas a los jugadores por concepto de premios.¹⁹⁴

Dichas aportaciones serán distribuidas en partes iguales entre la Hacienda Pública Federal, Distrito Federal, Estatal y Municipal, donde se genere el aprovechamiento. La distribución de este ingreso entre estos órganos deberá aplicarse exclusivamente al mejoramiento de los servicios educativos, de salud y de seguridad pública.

¹⁹⁴ Siguiendo un poco la manera en que el país Hondureño regula esta actividad. Véase *p.* 126.

2. Organos Encargados de la Autorización y Vigilancia.

- Secretaría de Gobernación.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación la supervisión, vigilancia, control y regulación de Casinos, ejerciendo dichas atribuciones por conducto de la Comisión Nacional de Casinos.

- Comisión Nacional de Casinos.

Esta Comisión será un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dotado de autonomía técnica y operativa, así como de facultades ejecutivas. Teniendo a la Junta Directiva como el órgano encargado de su dirección.

Junta Directiva.

Esta Junta Directiva estará integrada por cinco miembros, los cuales serán:

- Un representante de la Secretaria de Gobernación, quien presidirá dicha junta.
- Otro de la Secretaría de Turismo.
- Uno más de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Y por último dos Miembros representantes ciudadanos, designados por el titular del Ejecutivo Federal.

Las decisiones que tome la Junta Directiva se harán por mayoría de votos y en caso de empate el Miembro presidente de la Junta tendrá el voto de calidad.

Los Miembros representantes ciudadanos deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano.
- No tener o haber tenido cargo público o privado, durante los tres años anteriores, que hagan presumir que existe interés directo o indirecto relacionado con los Casinos ya que pueda afectar la independencia del criterio en su desempeño.
- No haber sido condenado por delito intencional.
- Tener conocimientos en la materia referente a Casinos.
- Ser miembro académico de alguna Institución Educativa a nivel licenciatura o superior.
- Ser persona reconocida por su honorabilidad y prestigio profesional

➤ Inspección y vigilancia.

La Comisión Nacional de Casinos realizará supervisiones a estos establecimientos sin necesidad de aviso previo, estando obligados los permisionarios a permitir a los representantes de la Comisión el acceso a sus instalaciones, así como otorgarles todas las facilidades para que realicen la verificación, a fin de cerciorarse que se está dando debido cumplimiento a las disposiciones legales.

Interventores e Inspectores.

Las funciones del interventor, serán las de asistir a los Casinos para cerciorarse de su estricto y legal desarrollo de los juegos, atender las quejas y reclamaciones que se presenten durante los mismos, así como levantar el acta circunstanciada correspondiente. Se encuentran de manera permanente en estos centros, siendo la Comisión la encargada de determinar cuantos habrá.

Las funciones del inspector serán las de practicar visitas a lugares donde se presuma que se efectúan juegos y sorteos en lugares clandestinos o que siendo en casinos autorizados no estén contemplados dentro del permiso.

➤ Conciliación.

Se faculta a la Comisión Nacional de Casinos para actuar como conciliador entre los permisionarios de casinos y los usuarios de estos, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos. Aplicando de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y siempre dejando a salvo los derechos para ejercer cualquier otra vía por parte del usuario inconforme.

Las reclamaciones deberán presentarse por escrito, en el domicilio de la Comisión Nacional de Casinos con los siguientes requisitos, como mínimo:

- Nombre y domicilio del usuario.
- Relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación.
- Nombre del permisionario y domicilio del establecimiento contra el que se formula la reclamación.
- Aportar, todos los elementos de prueba que considere necesarios para fundarla.

La Comisión correrá traslado al permisionario acerca de la reclamación presentada en su contra, señalando fecha para la audiencia conciliatoria, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir. En caso de que el usuario no acuda a la audiencia conciliatoria, se le tendrá como desistido de la reclamación. Para el supuesto de que las partes lleguen a un acuerdo, este mismo se hará constar en un acta circunstanciada que al efecto se levante.

3. Operación de los Casinos.

Con relación al horario de operación de los casinos, estos serán establecidos por la Comisión como resultado del estudio realizado para la tramitación del permiso, nunca pudiendo ser mayor a 12 horas continuas al día.

Los Casinos deberán estar ubicados exactamente en los lugares que la Comisión autorice para su funcionamiento, teniendo en cuenta que estos no deberán instalarse en centros de trabajo¹⁹⁵, instituciones de educación, hospitales, así como a no menos de doscientos metros de estos.

En el interior de estos locales se podrán prestar servicios complementarios como los de restaurante, bar, espectáculos, convenciones, tiendas comerciales, pero en ningún caso servicios de alojamiento. Esto para que los hoteles ya existentes no pierdan usuarios sino al contrario, que se vean beneficiados.

El acceso o permanencia será restringido de la siguiente forma:

- Menores de edad.
- Personas que no cumplan o no hayan cumplido con el Reglamento Interno del Establecimiento.
- Aquellos que con su conducta alteren o puedan alterar la tranquilidad o el orden en el Establecimiento.
- Individuos que se encuentren bajo la influencia de sustancias prohibidas o en estado de ebriedad.
- Quienes porten armas de cualquier tipo.

En el interior de los casinos se permitirá los juegos de:

¹⁹⁵ Para así respetar lo dispuesto en el Artículo 123 apartado A fracción XII Constitucional, Véase, p. 130.

- Ruleta.
- Dados.
- Cartas o naipes.
- Rueda de la fortuna
- Juegos de números
- Cruce de apuestas en eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real.

Quedando terminantemente prohibida la instalación o uso de maquinas tragamonedas en todo el territorio nacional.

Para el posible caso de apuestas en eventos deportivos y competencias transmitidos en tiempo real, se observará lo siguiente: en ningún caso se permitirá la celebración de apuestas cuando se atente contra la integridad física o moral de las personas, dañe físicamente a cualquier animal, constituya un delito, y tampoco en eventos deportivos o competencias no profesionales.

CONCLUSIONES.

- Primera.** A través del análisis de los antecedentes relativos a la operación de casinos en los diversos países expuestos en este trabajo, que los establecimientos son vistos como un elemento impulsor de la competitividad del sector turístico.
- Segunda.** En México es una realidad el hecho de que existen operando muchos casinos de forma clandestina, los cuales no dejan ningún beneficio a la sociedad y economía nacional.
- Tercera.** La posibilidad de abrir casinos en nuestro territorio traería un gran impulso a la industria turística, puesto que sería una oferta incorporada a las ya existentes, reflejándose de esta forma una mayor competitividad en un mercado mundial que es cada vez más exigente,
- Cuarta.** La Ley Federal de Juegos y Sorteos, norma fundamental para la materia que trata nuestra tesis, no contempla definiciones básicas que nos permitan tener claro lo que se debe entender por juego, sorteo, concurso, apuesta, entre otras. Propiciando de esta manera una inexacta o difícil aplicación de la norma, así como una deficiente regulación de estas actividades.

- Quinta.** La ley de la materia no es clara al definir cuales debieran ser los juegos prohibidos, esto debido a que los artículos uno y dos se contradicen con los artículos tres y cuatro de la misma ley, al facultar a la Secretaría de Gobernación para autorizar los juegos en que se celebren apuestas, prohibidos por los primeros dos artículos.
- Sexta.** Es evidente que al no ser clara y precisa nuestra legislación vigente, estamos en un estado de total incertidumbre, esto nos obliga a pensar en una seria y responsable reforma a nuestros ordenamientos para dar respuesta a las lagunas e incongruencias jurídicas actuales.
- Séptima.** Se tiene que brindar seguridad jurídica a las personas que pretendan invertir en la instalación de un casino, a través de procesos claros, precisos, ante órganos comprometidos y especializados en la materia para crear un ambiente atractivo a estas personas.
- Octava.** Resulta también importante, trascendental y necesario darle seguridad jurídica a los usuarios de los casinos, con procedimientos sencillos y rápidos para resolver las diferencias que puedan suscitarse con los permisionarios, contemplando para ello un procedimiento que reconozca acción legal en contra de incumplimientos que se susciten al tenor de las apuestas.

Novena.

No hay que dejar a un lado el hecho de procurar por la sociedad, al contemplar una manera en la que se vea beneficiada por las ganancias que resulten de la operación de estos casinos, como contemplar el destino de las participaciones por parte de los permisionarios a programas de asistencia social.

Décima.

Debemos concluir que sólo a través de una normatividad acorde con las circunstancias nacionales y de una exacta aplicación de ésta, la autorización de los casinos daría resultados benéficos a la sociedad y no resultados negativos.

ANEXO.

- Carta Compromiso “Permiso peleas de gallos y carreras de caballos”.^{CXCVI}
- Carta Compromiso “Permiso de Sorteos”.^{CXCVII}

^{CXCVI} Con información obtenida de: Secretaría de Gobernación, “*Permiso de peleas de gallos y carreras de caballos*”, <http://juegosysorteos.gob.mx/JS05-Docs/ncarta-gallos-caballos.pdf>, 2 de febrero de 2006.

^{CXCVII} Con información obtenida de: Secretaría de Gobernación, “*Permiso de sorteos*”, <http://juegosysorteos.gob.mx/JS05-Docs/ncarta-permisos-sorteos.pdf>, 2 de febrero de 2006.

Institución:	Secretaría de Gobernación Unidad de Gobierno
Nombre del trámite:	Permiso para peleas de gallos y carreras de caballos
Responsable:	Lic. Carlos Ramirez Vidal Encargado de Despacho de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos
Dirección:	Hamburgo 135 piso 12, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc C.P. 06600, México, D.F.
Teléfono:	52098800
Correo electrónico:	cramirezv@segob.gob.mx

Esta Carta establece nuestro compromiso con usted para responder a sus demandas y satisfacer sus expectativas. ¡Ayúdenos a mejorar el servicio que le ofrecemos!

FINALIDAD DEL TRÁMITE

Obtener la autorización por parte de la Secretaría de Gobernación para la celebración de juegos con apuesta y así garantizar los derechos de permisionarios y terceros, así como establecer de manera clara sus obligaciones para velar por el estricto cumplimiento de la normatividad aplicable.

Este trámite lo puede llevar a cabo cualquier persona física o moral que cumpla con los requisitos establecidos.

VIGENCIA DEL TRÁMITE

La vigencia y validez del permiso será únicamente para la celebración de los eventos indicados en la solicitud en el lugar y durante los días especificados en la misma.

¿DÓNDE PUEDE REALIZAR EL TRÁMITE?

El trámite se debe realizar directamente en las oficinas de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos en el siguiente domicilio:

Hamburgo 135, Piso 12, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, México D.F., con un horario de atención de 9:00 a 15:00 hrs.

Para información específica sobre requisitos del trámite de Expedición de Permisos de Juegos, seguimiento de su solicitud, cotización de las participaciones a pagar, o algún otro requerimiento de información, ponemos a su disposición los siguientes servicios de consulta e información inmediata:

Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos,

Centro de Atención a Usuarios, en el domicilio arriba indicado.

Atención telefónica de lunes a viernes con horario de atención de 9:00 a 15:00 hrs. y de 16:00 a 18:00 hrs. al (55) 51-41-30-22, 52-09-88-00 exts. 13102, 13070 y 13075.

Vía correo electrónico en la siguiente dirección: infojys@segob.gob.mx, o bien en:

Representaciones de la Secretaría de Gobernación en su Estado.

Puede consultar la ubicación de la representación de la Secretaría de Gobernación en su estado en: www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont=142

RESPONSABILIDAD DEL CIUDADANO

1. Cumplir con todos los requisitos que marcan la Ley y normatividad vigentes, pues de lo contrario su solicitud será rechazada o se emitirá un dictamen que niegue el otorgamiento del permiso;
2. Presentar, con al menos diez días hábiles de anticipación a la fecha de la celebración de los eventos para los que se solicite el permiso, todos los requisitos y documentos necesarios. Tome en cuenta que:
 - a. Mientras no le sea expedido el permiso solicitado, Usted no podrá llevar a cabo ningún acto tendiente a la realización de los juegos tales como, la promoción de los eventos o la venta de boletos, por lo que le sugerimos presentar su solicitud con suficiente anticipación, acompañada de toda la documentación necesaria;
3. En caso de detectar algún acto de corrupción en la realización del trámite, Usted tiene la responsabilidad de denunciarlo inmediatamente.

REQUISITOS

1. Presentar solicitud por escrito en el formato que establezca la Secretaría, mismo que se puede obtener en el Centro de Atención a Usuarios ubicado en el domicilio que se indica en el apartado ¿Dónde puedo realizar el trámite?;
2. Presentar copia de la constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes o Cédula de Identificación Fiscal;
3. Manifestar por escrito la ubicación exacta del lugar en que se pretenda instalar el establecimiento;
4. Proyecto del reglamento de operación del establecimiento;
5. Exhibir los documentos, certificados por fedatario público, que acrediten la propiedad o legal posesión del inmueble en el que se vaya a instalar el establecimiento;
6. Presentar la relación de los juegos con apuestas y sorteos que se pretendan instalar, así como el programa y la reglamentación de cada uno de ellos;
7. Especificar, de manera detallada, los lineamientos de operación del cruce de apuestas que se empleará en el evento, así como el control de las mismas;
8. Señalar nombre y domicilio de los representantes del permisionario que actuarán como responsables durante la celebración de los eventos, y

9. En caso de dictamen positivo, realizar el pago de acuerdo a la cotización emitida por la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, a través del formato SAT 16.

Tratándose de personas físicas:

- a) Señalar nombre, nacionalidad, domicilio y adjuntar copia de identificación oficial con fotografía del solicitante, y
- b) Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal, ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Tratándose de personas morales:

- a) Exhibir testimonio o copia certificada de su acta constitutiva debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda o del instrumento jurídico de su creación por el que se acredite que se encuentra debidamente constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Acreditar la representación legal de la solicitante, mediante poder otorgado ante fedatario público o el instrumento jurídico en que consten las facultades de representación.

Si el apoderado o representante legal es extranjero:

- a) Además de la documentación anterior, deberá presentar o enviar copia legible de la forma migratoria autorizada por la Secretaría de Gobernación.

COSTOS

El costo del permiso es variable ya que depende de diversos factores como son, entre otros, el lugar de celebración de los eventos, el número y tipo de eventos a celebrar o el número de inspecciones que se requieran. Si desea conocer las tarifas aprobadas por la S.H.C.P., consulte el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 2005 en www.dof.gob.mx

No olvide que la única cotización válida es la que le informe el Centro de Atención a Usuarios.

COMPROMISOS DE SERVICIO

Estos son los estándares de servicio que nos comprometemos a cumplir:

OPORTUNIDAD:	Se expedirá el permiso para los juegos solicitados, dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la totalidad de la documentación requerida, incluyendo el pago de participaciones.
CONFIABILIDAD:	Todo el personal que lleva a cabo los dictámenes actuará con total apego a la normatividad vigente, ya que cuenta con los conocimientos, experiencia y habilidades para ello.
AMABILIDAD:	Todo el personal de la Dirección le atenderá con cortesía, portará su identificación a la vista y aclarará todas sus dudas relacionadas al trámite.
TRANSPARENCIA:	Todas las cotizaciones para el pago de participaciones por la expedición de permisos para Juegos se realizan con absoluta imparcialidad, de acuerdo con las tarifas aprobadas anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicadas en el Diario Oficial de la Federación como usted lo puede corroborar en www.dof.gob.mx .

¿QUÉ HACER SI NO CUMPLIMOS?

Atención inmediata.

Nuestra misión es proporcionarle un servicio de excelencia; en caso de que usted detecte deficiencias en la prestación del servicio, puede dirigirse con el Centro de Atención a Usuarios, quien atenderá su petición de inmediato.

Quejas y sugerencias de servicio.

De ser necesario, usted podrá llenar un formato de quejas o sugerencias y depositarlo en nuestro buzón, al cual, en un plazo de 10 días hábiles se le dará respuesta.

También podrá presentar sus quejas y sugerencias vía telefónica o a través de correo electrónico a los números y dirección electrónica descritos en el apartado de **¿Dónde puede realizar el trámite?**

Denuncias contra servidor público

En caso de que Usted desee interponer denuncia en contra de un servidor público, por favor denúncielo ante la Dirección de Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación, ubicado en Hamburgo No. 135, Mezanine, Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600, México D.F. o al teléfono 52-09-88-00 exts. 30026 y 30030, o bien al correo electrónico quejas-denuncias@segob.gob.mx, la cual dará respuesta a su queja en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

COMPROMISOS DE MEJORA

La publicación en internet de un proyecto de reglamento de operación para los establecimientos donde se lleven a cabo peleas de gallos y carreras de caballos, el cual facilitará ampliamente a los permisionarios cumplir con uno de los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Este compromiso estará funcionando para el mes de diciembre de 2005

¡Estamos a sus órdenes!

Esta Carta Compromiso al Ciudadano entrará en vigor en el mes de diciembre de 2005.

En la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, estamos cambiando, ¡cambie con nosotros!

Saludos afectuosos:



C. Felipe González González

Subsecretario de Gobierno



Ing. Manuel T. Fierro Evans

Titular de la Unidad de Gobierno



Lic. Carlos A. Ramírez Vidal

Encargado del Despacho de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos.

La presente Carta Compromiso al Ciudadano, se suscribe en la Cd. de México D.F. a los 30 días del mes de septiembre de 2005

Usted puede encontrar un resumen de esta carta en formato tríptico en nuestro Centro de Atención a Usuarios.

Proxima Revisión: Diciembre de 2005



Institución:	Secretaría de Gobernación Unidad de Gobierno
Nombre del trámite:	Permiso de sorteos
Responsable:	Lic. Carlos Ramírez Vidal Encargado del Despacho de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos
Dirección:	Hamburgo 135 Piso 12, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc C.P. 06600, México, D.F.
Teléfono:	52098800
Correo electrónico:	cramirezv@segob.gob.mx

Esta Carta establece nuestro compromiso con usted para responder a sus demandas y satisfacer sus expectativas. ¡Ayúdenos a mejorar el servicio que le ofrecemos!

FINALIDAD DEL TRÁMITE

Obtener la autorización por parte de la Secretaría de Gobernación para la celebración de Sorteos y así garantizar los derechos de permisionarios y terceros, así como establecer de manera clara sus obligaciones para velar por el estricto cumplimiento de la normatividad aplicable.

Este trámite lo puede llevar a cabo cualquier persona física o moral que cumpla con los requisitos establecidos.

VIGENCIA DEL TRÁMITE

La vigencia del permiso para sorteos varía de acuerdo a la duración de la promoción propuesta por el solicitante que va desde el inicio de la misma y hasta la fecha de realización del sorteo, sin embargo, la vigencia en ningún caso podrá exceder de un año, en la inteligencia de que cuando se justifique plenamente, se podrá solicitar la ampliación del plazo.

¿DÓNDE PUEDE REALIZAR EL TRÁMITE?

El trámite se debe realizar directamente en las oficinas de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos en la siguiente dirección:

Hamburgo 135, Piso 12, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, México D.F., con un horario de atención de 9:00 a 15:00 hrs.

Para información específica sobre requisitos del trámite de Expedición de Permisos de Sorteos, seguimiento de su solicitud, cotización de las participaciones a pagar, o algún otro requerimiento de información, ponemos a su disposición los siguientes servicios de consulta e información inmediata:

- Atención telefónica de lunes a viernes de 9:00 a 15:00 hrs. y de 16:00 a 18:00 hrs. al (55) 51-41-30-22, 52-09-88-00 exts. 13102, 13070 y 13075.
- Vía correo electrónico en la siguiente dirección: infojys@segob.gob.mx, o bien en

Representaciones de la Secretaría de Gobernación en su Estado. Puede consultar la ubicación de la representación de la Secretaría de Gobernación en su estado en: www.gobernacion.gob.mx/templetas/blank.php?idCont=142

RESPONSABILIDAD DEL CIUDADANO

1. Cumplir con todos los requisitos que marcan la Ley y normatividad vigentes, pues de lo contrario su solicitud será rechazada o se emitirá un dictamen que niegue el otorgamiento del permiso;
2. Presentar, con al menos diez días hábiles de anticipación a la fecha de la celebración de los eventos para los que se solicite el permiso, todos los requisitos y documentos necesarios. Tome en cuenta que mientras no le sea expedido el permiso solicitado, Usted NO podrá llevar a cabo ningún acto tendiente a la realización del sorteo tales como, la promoción de los eventos, o la venta de boletos, por lo que le sugerimos presentar su solicitud con suficiente anticipación, acompañada de toda la documentación necesaria;
3. En caso de detectar algún acto de corrupción en la realización del trámite, Usted tiene la responsabilidad de denunciarlo inmediatamente.

REQUISITOS

A continuación se enlistan algunos de los requisitos necesarios para obtener el permiso (para mayor información comunicarse o acudir a nuestro Centro de Atención a Usuarios ubicado dentro de las oficinas de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos)

1. Presentar solicitud por escrito en el formato que establezca la Secretaría, mismo que se puede obtener en el Centro de Atención a Usuarios ubicado en el domicilio que se indica en el apartado ¿Dónde puedo realizar el trámite?;
2. Presentar copia de la constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes o Cédula de Identificación Fiscal;
3. Presentar la descripción de la condición de participación, así como de la mecánica de concentrado, del sorteo, de la entrega de premios y, en su caso, del sembrado de premios;
4. Exhibir muestra del boleto, con las bases de participación y medios para la difusión de los resultados, impresos al reverso. En su caso, deberán describirse las medidas de seguridad del boleto;
5. Exhibir documentación que acredite la identidad del proveedor de los boletos, tratándose de sorteos instantáneos;
6. Exhibir original de las cotizaciones que correspondan al valor máximo de reposición de los premios a entregar. Cuando se trate de inmuebles, se solicitará avalúo sobre el valor máximo de reposición de los mismos;
7. Señalar la estructura y el monto de premios, con la descripción de cada uno de ellos, las características de marca y modelo, cantidad, valor máximo unitario y los demás que sean aplicables;
8. Exhibir a la Secretaría una fianza que garantice el cumplimiento del pago de los premios, así como su base de cálculo, salvo que se trate de instituciones públicas o de aquellas que se encuentren exentas conforme a las leyes respectivas, y
9. En caso de dictamen positivo, realizar el pago de acuerdo a la cotización emitida por la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos, a través del formato SAT 16.

Tratándose de personas físicas:

- a) Señalar nombre, nacionalidad, domicilio y adjuntar copia de identificación oficial con fotografía del solicitante, y
- b) Declarar, bajo protesta de decir verdad, que no ha sido procesado ni condenado por delito doloso de índole patrimonial, fiscal ni relacionado con la delincuencia organizada o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Tratándose de personas morales:

- a) Exhibir testimonio o copia certificada de su acta constitutiva debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda o del instrumento jurídico de su creación, por el que se acredite que se encuentra debidamente constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Acreditar la representación legal de la solicitante, mediante poder otorgado ante fedatario público o el instrumento jurídico en que consten las facultades de representación.

Si el apoderado o representante legal es extranjero:

- a) Además de la documentación anterior, deberá presentar o enviar copia legible de la forma migratoria autorizada por la Secretaría de Gobernación.

COSTOS

El costo del permiso es variable ya que depende de diversos factores como son, entre otros, la naturaleza jurídica del solicitante, el valor de los premios a sortear o el número de inspecciones que se requieran.

Si desea consultar las tarifas aprobadas por la S.H.C.P., consulte el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 2005 en www.dof.gob.mx.

No olvide que la única cotización válida es la que le informe el Centro de Atención a Usuarios.

COMPROMISOS DE SERVICIO**Estos son los estándares de servicio que nos comprometemos a cumplir:**

CONFIABILIDAD	Todo el personal que lleva a cabo los dictámenes actuará con total apego a la normatividad vigente, ya que cuenta con los conocimientos, experiencia y habilidades para ello.
AMABILIDAD	Todo el personal de la Dirección le atenderá con cortesía, portará su identificación a la vista y aclarará todas sus dudas relacionadas al trámite.
TRANSPARENCIA	Todas las cotizaciones para el pago de participaciones por la expedición de permisos para Sorteos se realizan con absoluta imparcialidad, de acuerdo con las tarifas aprobadas anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en www.dof.gob.mx , como usted lo puede corroborar.
OPORTUNIDAD	Se expedirá el permiso para los Sorteos solicitados, dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la totalidad de la documentación requerida, incluyendo el pago de participaciones.

¿QUÉ HACER SI NO CUMPLIMOS?

Atención inmediata

Nuestra misión es proporcionarle un servicio de excelencia; en caso de que usted detecte deficiencias en la prestación del servicio, puede dirigirse al Centro de Atención a Usuarios, quien atenderá su petición de inmediato.

Quejas y sugerencias de servicio

De ser necesario, usted podrá llenar un formato de quejas o sugerencias y depositarlo en nuestro buzón ubicado en el Centro de Atención a Usuarios de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos. En un plazo de 10 días hábiles se le dará respuesta.

También podrá presentar sus quejas y sugerencias vía telefónica o a través de correo electrónico a los números y dirección electrónica descritos en el apartado de ¿Dónde puede realizar el trámite?

Denuncias contra servidor público

En caso de que Usted desee interponer denuncia en contra de un servidor público, por favor hágalo ante la Dirección de Quejas y Denuncias del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación, ubicado en Hamburgo No. 135, Mezanine, Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600, México D.F. o al teléfono 52-09-88-00 exts. 30026 y 30030, o bien al correo electrónico quejas-denuncias@segob.gob.mx, la cual dará respuesta a su queja en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

COMPROMISOS DE MEJORA

Implementación de un servicio tendiente a disminuir los tiempos de respuesta de 10 a 5 días hábiles contados a partir de la recepción del último documento en la tramitación de las siguientes modalidades de sorteos:

- Talón boleto tómbola con venta y sin venta de boletos
- Talón boleto formación de números con venta y sin venta de boletos
- Comprobante de participación base de datos-tómbola sin venta de boletos
- Base de datos boleto electrónico tómbola sin venta de boletos
- Base de datos formación de números sin venta de boletos
- Sistemas informáticos con venta y sin venta de boletos
- Talón boleto lotería nacional con venta y sin venta de boletos
- Instantáneos sin venta de boletos (raspadito, suajado y sembrado en producto)
- Instantáneos con venta de boletos (raspadito)

Siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- Que la solicitud no contenga más de dos sorteos:
- Que dichos sorteos contemplen únicamente mecánicas simples o puras
- No exceder de 30 tipos de premios por sorteo.

Cabe señalar que dicho servicio se dará previa cita obtenida por vía telefónica o personalmente en el Centro de Atención a Usuarios para entrevistarse con el dictaminador en turno con la finalidad de revisar la documentación requerida por la ley y solo en caso de que ésta se encuentre completa, el trámite seguirá su curso, en caso contrario el usuario tendrá que requerir una cita nueva.

Este compromiso estará funcionando para el mes de diciembre de 2005.

¡Estamos a sus órdenes!

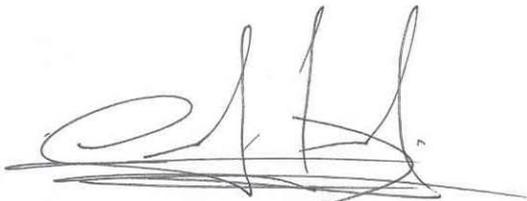
Saludos afectuosos:



C. Felipe González González
Subsecretario de Gobierno



Ing. Manuel I. Fierro Evans
Titular de la Unidad de Gobierno



Lic. Carlos A. Ramírez Vidal
Encargado de Despacho de la Dirección General Adjunta de Juegos y Sorteos.

La presente Carta Compromiso al Ciudadano, se suscribe en la Cd. de México D.F. a los 30 días del mes de septiembre de 2005 Usted puede encontrar una versión corta de esta carta en formato tríptico en nuestro Centro de Atención a Usuarios.

Próxima Revisión: Diciembre de 2005



BIBLIOGRAFÍA.

Obras Impresas.

1. ACOSTA, Romero Miguel, *"Código Civil para el Distrito Federal"*, volumen V, Editorial Porrúa, México, 2000.
2. ACOSTA, Romero Miguel, *"Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso"*, 6a edición, Editorial Porrúa, México, 1984.
3. BULL, Adrián, *"La Economía del Sector turístico"*, traducción de Begoña Arregui Luco, Editorial Alianza, Madrid, 1994.
4. CAILLOIS, Roger, *"Los juegos y los Hombres. La Máscara y el Vértigo"*, traducción de Jorge Ferreiro, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
5. CARRANCÁ y Trujillo Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *"Código Penal Anotado"*, Editorial Porrúa, México, 2001.
6. CARRASCO, Iriarte Hugo, *"Derecho Fiscal II"*, tercera edición, Editorial IURE, México, 2003.
7. FERNÁNDEZ, Fuister Luís, *"Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo"*, Editorial Alianza, Madrid, 1985.
8. FIGUEROLA, Manuel, *"Teoría Económica del Turismo"*, Editorial Alianza, Madrid, 1985.

9. HERNÁNDEZ, González Francisco Lorenzo, *"La Regulación de los Juegos de Azar"*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.
10. JIMÉNEZ, Martínez Alfonso de Jesús, *"Turismo: Estructura y Desarrollo"*, 2a edición, Editorial McGrawHill, México, 1993.
11. MARTÍNEZ, Morales Rafael I., *"Derecho Administrativo 1er y 2o cursos"*, 4a edición, Editorial Oxford University Press, México, 2001.
12. MARTÍNEZ, Morales Rafael I., *"Derecho Administrativo 3er y 4o cursos"*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 3a edición, Editorial Oxford University Press, México, 2002.
13. RUIZ, Harrel Rafael, *"Estudio Sobre la Posible Legislación de los Casinos en México"*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Integridad A.C., México, 2005.
14. SÁNCHEZ, Medal Ramón, *"De los Contratos Civiles"*, 4a edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
15. SÁNCHEZ, Sánchez Francisco, *"Introducción a la Matemática de los Juegos"*, Editorial Siglo Veintiuno Editores y la Universidad de Guadalajara, México, 1993.
16. SERRA, Rojas Andrés, *"Derecho Administrativo. Primer Curso"*, 22a edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
17. ACOSTA, Romero Miguel, *"Derecho administrativo especial"*, 4a edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

18. AZURA, Pérez Leandro, *"Sociología"*, 18a edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
19. BAENA, Paz Guillermina María Eugenia, *"Manual para elaborar trabajos de investigación documental"*, 5a edición, 16a reimpresión, Editores Mexicanos Unidos, México, 1998.
20. BOQUERA, Oliver José María, *"Derecho Administrativo"*, 10a edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996.
21. CARRILLO, Flores Antonio, *"Estudio de derecho administrativo y constitucional"*, Editorial UNAM, México, 1987.
22. CASSAGNE, Juan Carlos, *"Derecho administrativo"*, 7a edición, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002.
23. CHAPOY, Bonifaz Dolores Beatriz, et al., *"Derecho fiscal"*, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
24. CHINOY, Ely, *"La sociedad. Una introducción a la Sociología"*, 18a reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
25. DORMÍ, José Roberto, *"Derecho Administrativo"*, 6a edición, Editorial Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Argentina, 1997.
26. ECHEVERRÍA, de Parada Teresa, *"Los contratos de juego y apuesta"*, Editorial José María Bosch Editor, Barcelona, 1996.
27. FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge, *"Derecho administrativo II: antología"*, Editorial UNAM, Facultad de Derecho, División de Universidad Abierta, México, 1995.

28. FLORIS, Margadant S.Guillermo, *"Introducción a la historia del derecho mexicano"*, 5a edición, Editorial Esfinge, México, 1994.
29. GABINO, Fraga, *"Derecho Administrativo"*, 43 edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
30. GALINDO, Camacho Miguel, *"Derecho administrativo"*, 3a edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
31. GARCÍA, Fernando Manuel, et al., *"Pensar nuestra sociedad. Fundamentos de sociología"*, 4a edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
32. GONZÁLEZ, Navarro Francisco, *"Derecho administrativo español: el acto y el procedimiento administrativo"*, Editorial Eunsa, España, 1997.
33. GONZÁLEZ, Uribe Héctor, *"Manual de filosofía social y ciencias sociales"*, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
34. GUTIÉRREZ, y González Ernesto, *"Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano"*, 2a edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
35. HERNÁNDEZ, Estévez Sandra Luz, et al., *"Técnicas de investigación jurídica"*, 2a edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford University Press, México, 1998.
36. HUMBERTO, Hernández - León Manuel, *"Sociología"*, 28 edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

37. MARGÁIN, Manatou Emilio, *"Introducción al estudio del derecho administrativo"*, Editorial Porrúa, México, 1995.
38. MARGÁIN, Manatou Emilio, *"Introducción al estudio del derecho tributario mexicano"*, Editorial Porrúa, México, 1996.
39. MÁRQUEZ, Piñero Rafael, *"Sociología jurídica"*, 4a reimpresión, Editorial Trillas, México, 2003.
40. MARTÍNEZ, López Luís, *"Derecho fiscal"*, Editorial Porrúa, México, 1996.
41. MARTÍNEZ, Morales Rafael I, *"Legislación comentada de la administración pública federal"*, Colección de Leyes Comentadas, Editorial Oxford University Press, México, 1998.
42. OLIVER, Toro Jorge, *"Legislación y organización turística mexicana"*, 3a edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
43. PANTOJA, Bauza Rolando, *"El derecho administrativo: classicismo y modernidad"*, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1994.
44. PARADA, Vázquez José Ramón, *"Derecho administrativo II: Organización y empleo público"*, Serie Manuales Universitarios, 14 edición, Editorial M. Pons, Madrid, 2000.
45. PAZOS, Luís, *"Ciencia y Teoría Económica"*, 23 impresión, Editorial Diana, México, 1997.
46. RAMIS, Rebassa María de Lourdes, *"Régimen jurídico del juego"*, Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1992.

47. RECASENS, Siches Luís, *"Tratado general de sociología"*, 27 edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
48. ROBLES, Gregorio, *"Las reglas del derecho y las reglas de los juegos"*, 2a edición, Editorial UNAM, México, 1998.
49. SÁNCHEZ, Brigas Enrique, *"Derecho constitucional"*, Editorial Porrúa, México, 2000.
50. SÁNCHEZ, Ramírez Fortunato B., *"Derecho administrativo económico"*, Editorial Universitaria UNICA, Perú, 1995.
51. SERRA, Rojas Andrés, *"Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia"*, 24 edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

Hemerografía.

1. *"El Mundo del Abogado"*, época 6, número 49, México, Mayo 2003 (revista)
2. "El Universal", abril 2002 (periódico)
3. "El Universal", agosto 2000 (periódico)
4. "El Universal", agosto 2005 (periódico)
5. *"El Universal"*, julio de 2001 (periódico)
6. *"El Universal"*, julio de 2004 (periódico)
7. *"El Universal"*, noviembre de 2003 (periódico)
8. *"Entorno"*, año 10, número 118, México, junio 1998 (revista)
9. *"Entorno"*, año 10, número 122, México, octubre 1998 (revista)
10. *"Entorno"*, año 9, número 117, México, mayo 1998
11. *"Este País"*, número 162, México, septiembre 2004 (revista)
12. *"Vértigo"*, año V, número 221, México, junio 2005 (revista)

Legislación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Civil Federal.
3. Código de Comercio.
4. Código Penal Federal
5. Ley del Impuesto Sobre la Renta.
6. Ley Federal de Juegos y Sorteos.
7. Ley Federal de Radio y Televisión.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
10. Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
11. Código Civil para el Distrito Federal.
12. Código Penal para el Distrito Federal

Enciclopedias y Diccionarios.

1. *"Enciclopedia Ilustrada Cumbre"*, 27 edición, primera reimpresión, volumen VI, Editorial Cumbre, México, 1988.
2. CABANELLAS, Guillermo, *"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"*, tomo VII, Editorial Heliasta, México, 1989.
3. DE PINA, Vara Rafael, *"Diccionario de Derecho"*, Editorial Porrúa, México, 2000.
4. GRECO, Orlando, *"Diccionario de Economía"*, 2a edición, Editorial Valleta Ediciones, Argentina, 2003.
5. GRECO, Orlando, *Diccionario de Sociología*, Editorial Valleta Ediciones, Argentina, 2003.
6. PALOMAR, de Miguel Juan, *"Diccionario para Juristas"*, volumen II, Editorial Porrúa, México, 2000
7. PRATT, Fairchild Henry, *Diccionario de Sociología*, Colección Secciones de obras de Sociología, traducción y revisión de T. Muñoz, *et al.*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
8. WARREN, Howard C., *Diccionario de Psicología*, traducción y revisión de E. Imaz, A. Alatorre y L. Alamitos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Páginas Electrónicas.

1. Cámara de Diputados, "Gaceta Parlamentaria", <http://gaceta.diputados.gob.mx>
2. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx>
3. Casino Control Commission, New Jersey Casino Control Act., <http://www.state.nj.us>
4. Comisión Nacional de Casinos, <http://www.cncasinos.gov.ve>
5. Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingos y Máquinas Traganíqueles, <http://www.cncasinos.gov.ve>
6. Congreso Nacional Hondureño, Centro de Informática y Estudios Legislativos, Producción Legislativa, <http://www.aico.org>
7. Gobierno en Línea. República Boliviana de Venezuela, <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve>
8. La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras, <http://www.congreso.gob.hn>
9. Legislación de Casinos y Juegos 2004, <http://www.legislaciondecasinosyjuegos2004.com>
10. Legislación de Casinos y Juegos 2005, <http://www.legislaciondecasinosyjuegos2005.com>

11. Lotería Nacional para la Asistencia Pública, <http://www.loterianacional.gob.mx>
12. Lotería Nacional S.E., <http://www.loteria-nacional.gov.ar>
13. Ministerio de Economía y Producción. Centro de Documentación e Información, <http://infoleg.mecon.gov.ar>
14. National Indian Gaming Commission, Indian Gaming Regulatory Act., <http://www.nigc.gob>
15. Quinto Día online, <http://wwwquintodia.com>
16. Radio Nacional de Venezuela, <http://www.rnv.gov.ve>
17. Secretaría de Gobernación, Marco jurídico, <http://www.gobernacion.gob.mx>
18. Senado de la República de Colombia, Información Legislativa, <http://www.secretariasenado.gov.co>

Documentos Electrónicos.

1. MILLÁN, José Antonio, Rafael Millán, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición Electrónica, Versión 21.1.0, Editorial Electrónica Espasa Calpe, España, 1995. (Diccionario electrónico)
2. *"Diccionario Jurídico 2000"*, Edición electrónica Desarrollo Jurídico, México, 2000. (Diccionario electrónico)