

CASINOS, UNA FORMA DE FOMENTO AL TURISMO

Sonia Venegas Álvarez

SUMARIO: I. Introducción. II. Situación actual del turismo en México. III. Breves antecedentes de los casinos, casa de juego y sorteos. IV. Marco jurídico de los casinos y demás lugares de juegos y apuestas en México. V. Propuestas de reforma a la regulación jurídica de los casinos, juegos y sorteos en México. VI. Aspectos a tomar en cuenta para el turismo en el establecimiento de casinos. VI.1. La ubicación. VI.2. Los destinatarios. VI.3. Tipos de casinos. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

La vida consiste no en tener buenas cartas, sino en jugar bien las que uno tiene

I. Introducción

A la ciudad de Las Vegas, Nevada, se le conoce como la capital del entretenimiento mundial, no obstante que está ubicada en una zona desértica, con un terreno rocoso y árido; es una ciudad que cuenta con un poco más de medio millón de habitantes,¹ pero que en el año 2012, su industria turística generó dividendos por aproximadamente 40 mil millones de dólares, cantidad que como se podrá apreciar en las estadísticas supera el promedio que por concepto de turismo reciben países completos.

Esta ciudad cuenta con una ocupación hotelera promedio del 89.8%, la base de su turismo son los casinos que operan legalmente, desde 1931; en los cuales los turistas gastan en promedio \$532 usd., en una estancia promedio de 3.5 días, además de pagos por hospedaje, alimentación y espectáculos. No es raro encontrar a quienes visiten más de una vez al año esta ciudad para divertirse.

Los empresarios han aprovechado la infraestructura del juego, pero a partir de ahí también se ha crecido la industria de los espectáculos competitivos de manera permanente; la ciudad también se ha vuelto sede de infinidad de convenciones.

En México también funcionan casas de juego y apuestas, muchas de ellas operando desde la clandestinidad; algunas otras apuestas, pocas están permitidas y hasta organizadas por el gobierno para sufragar los gastos de asistencia pública.

El tema de los casinos cada vez que se pone en la mesa de discusión legislativa, se torna en polémica inacabable con tintes de falsa moral, mientras que a la par podemos apreciar que nuestros ingresos provenientes del turismo, decrecen, que

¹ www.census.gov/newsroom/releases/archives/2010_census/cb11-cn51sp.html

no ofrecemos servicios con valor agregado y que urge potencializar este aspecto sobre todo en donde las condiciones naturales no parecen ofrecer alternativas para el desarrollo del turismo.

Tenemos una Ley de Juegos y Sorteos anquilosada, la cual tiene más de 66 años, ¿cuántos más esperaremos para que nuestros gobernantes y legisladores tomen cartas en el asunto?

En las siguientes líneas se pretende demostrar que hay posibilidades fácticas para poder desarrollar una industria de casinos en México, sin desconocer que debe ser una actividad altamente supervisada de forma permanente y cuyo crecimiento demandará la prestación de servicios públicos más allá de los límites normales para una población, pero redundará en una importante derrama económica para nuestro país.

II. Situación actual del turismo en México

El turismo sigue siendo una actividad relevante, la tercera, en la economía mexicana, solo rebasada por la industria manufacturera de autopartes y las remesas enviadas por los connacionales, representa el 8.2 % del PIB, y brinda empleos al 6.7% de la población,² en 2012 se percibieron 74,263 millones de dólares por este rubro.

México es el décimo país en la clasificación de destinos favoritos de los extranjeros, según mediciones de la Organización Mundial del Turismo en 2012.³

PAÍS	TURISTAS EXTRANJEROS
FRANCIA	79.5 MILLONES
ESTADOS UNIDOS	62.3 MILLONES
CHINA	57.6 MILLONES
ESPAÑA	56.7 MILLONES
ITALIA	46.1 MILLONES
TURQUÍA	29.3 MILLONES
REINO UNIDO	29.2 MILLONES
ALEMANIA	28.4 MILLONES
MALASIA	24.7 MILLONES
MÉXICO	23.4 MILLONES

² OECD, *Tourism trend and policies 2010*, OECD, París, 2010, p. 127.

³ Organización Mundial del Turismo, *Panorama OMT del turismo internacional, edición 2012*, UNWTO, Madrid, 2012, p. 6.

La oferta turística de nuestro país es amplia, cuenta con más de 70 destinos de playa, 37 bienes considerados patrimonio de la humanidad; 174 áreas protegidas; 43 pueblos mágicos, etc.⁴ Por lo que de la información contenida en la tabla anterior se puede inferir que México no está aprovechando su potencial turístico en la medida de lo posible ya que países mucho más pequeños y con menos cantidad de atractivos los superan en esta medición.

Si bien es cierto que México se encuentra en el décimo sitio como receptor de turismo externo, no guarda el mismo lugar cuando lo que se mide es el ingreso por este mismo concepto.

PAÍS	MILES DE MILLONES USD
ESTADOS UNIDOS	116.3
ESPAÑA	59.9
FRANCIA	53.8
CHINA	48.5
ITALIA	43.
ALEMANIA	38.8
REINO UNIDO	35.9
AUSTRALIA	31.4
MACAO	..
HONK KONG	27.7
MÉXICO	7.4

No obstante que México es el país de Latinoamérica que ha recibido mayor número de turistas extranjeros en los últimos años, la competitividad turística ha venido a menos con el transcurso del tiempo, la permanencia y el gasto que los turistas efectúan en México, no ha variado en la última década, no así los costos, lo que, dicho de una manera simple, significa que hoy recibimos menos potencial de divisas que hace diez años.

Los eventos de inseguridad y violencia que vive nuestro país en los últimos tiempos, ha provocado que los extranjeros duden en visitar nuestro país e incluso, este último problema lleva a disminuir el turismo interno.

Otro problema es que México no ha podido desarrollar servicios turísticos que generen mayor valor agregado y por ende mayores entradas monetarias.

⁴ López, Jezarela y González, Ma. Del Carmen, "Diagnóstico del turismo en México", p. 7, www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc204-205/Numeralia.pdf

DATOS 2007	UNIDAD	CONSUMO POR TURISMO INTERNO	CONSUMO POR TURISMO EXTERNO
SERVICIOS DE ALOJAMIENTO	MILLONES DE PESOS	139 982.7	21 750.9
SERVICIO DE RESTAURANTES	MILLONES DE PESOS	105 096.3	54 745.8
AGENCIAS DE VIAJE Y GUÍAS DE TURISTAS	MILLONES DE PESOS	12 516.6	3 519.1
DIVERSIÓN	MILLONES DE PESOS	8 380.2	6 201.9
OTROS SERVICIOS	MILLONES DE PESOS	237 479.8	25 069.7
BIENES	MILLONES DE PESOS	278 862.3	35 098.4
TRANSPORTES	MILLONES DE PESOS	346 651.6	29 880.5

Los datos contenidos en la tabla son reveladores sobre las cantidades que se gastan en el sector turístico mexicano, y como bien se puede apreciar los turistas en México no gastan en diversiones, punto en donde las autoridades mexicanas deben dirigir esfuerzos.

III. Breves antecedentes de los casinos, casas de juego y sorteos

El Diccionario de la Real Academia Española en una de sus acepciones define al casino como, el local donde, mediante pago, puede asistirse a espectáculos, conciertos, bailes y otras diversiones. Es propio de playas, balnearios, etc., y generalmente está destinado a la práctica de juegos de azar.

Etimológicamente la palabra casino, viene de casa que significa cabaña o choza, diminutivo de origen italiano que se usaba para referirse a una casa pequeña pero elegante, la primera vez que se utilizó el término para un establecimiento de juegos, fue en Florencia, Italia en un lugar denominado, *Casino dei Nobili*.

Los casinos se definen como establecimientos en donde se realizan juegos de suerte y de azar. Los primeros datos históricos referentes a este tipo de entretenimiento los encontramos en los dados hechos de huesos de tobillo de ovejas los cuales se llaman "Astragali" que datan de hace 40,000 años, aproximadamente y que nos dan indicios de que los grupos primitivos poseían

ciertos juegos que utilizaban entre ellos. Esto es apoyado por las pinturas rupestres halladas que muestran ciertas actividades similares a los juegos de azar las cuales prueban la existencia de los posibles primeros jugadores.

A la llegada de las cuatro antiguas grandes civilizaciones los juegos de azar y las apuestas se difundieron, aproximadamente en el año 2300 A.C. dejando enseres como registro de su existencia en lugares tales como China, India, Egipto y Roma. Por ejemplo, se sabe que los chinos desarrollaron un juego que consistía en baldosas. En Tébes, Egipto han sido hallados dados de marfil que datan del año 1500 A.C.

El Antiguo Imperio Romano también utilizó estos juegos y fueron muy populares en su tiempo entre los emperadores y los soldados. Se esperaba que los niños fueran instruidos a lanzar los dados desde temprana edad como marcaba la ley. El emperador Calígula llegó a confiscar propiedades a los caballeros para que pagaran sus deudas generadas por apostar. Por otra parte, el Emperador Claudio mandó a ampliar su carruaje para que hubiera más espacio para un cuarto de juegos de dados y se sabe que los soldados romanos apostaron sobre las ropas de Jesús después de su crucifixión.

Los chinos desarrollaron los primeros juegos de cartas alrededor del año 900 D.C. cuando comenzaron a rotar papel moneda en varias combinaciones. El término general para jugar cartas era “tickets de papel” mismos que evolucionaron en las cartas de juego inventadas por seguidores del Islam, adornadas con texturas intrínsecas. Cuando estas cartas fueron introducidas en España e Italia, las texturas fueron reemplazadas por los rangos reales de los hombres, tales como “reyes”. En el siglo XVIII en Francia se inventa el juego de ruleta, expandiéndose su juego en el siguiente siglo, hoy su juego está sumamente popularizado en los casinos de todo el mundo.

Sin desconocer que la afición por los juegos de azar en nuestros ancestros se observó desde el México pre-hispánico,⁵ así como que en 1769 fue establecida la Lotería Nacional, los primeros casinos de los que se tienen noticia son aquellos

⁵ Lozano Armendares, Teresa, “Los juegos de azar, ¿una pasión novo-hispana?”, *Estudios de historia novohispana*, vol. XI, no. 011, México, p. 156.

establecidos durante la dictadura de Don Porfirio Díaz, los cuales se clausuraron tras el movimiento de la Revolución, para ser restaurados en los treinta cuando bajo el gobierno de Abelardo L. Rodríguez se inauguran un galgódromo, un hipódromo y otros centros de juego, en el vaivén de la historia del ludismo en México, el presidente Lázaro Cárdenas opta por clausurar los casinos y lugares de apuesta más populares de esa época, para resurgir en el gobierno de Manuel Ávila Camacho con la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas.⁶

En 1947 bajo el gobierno de Miguel Alemán, se emitió la Ley Federal de Juegos y Sorteos, en donde originalmente se prohibieron los juegos de azar y las apuestas, exceptuándose los bolos, las damas chinas, el ajedrez y el conquián; sin embargo en un numeral posterior se señaló que la Secretaría de Gobernación fijaría las condiciones y requisitos que deberían de cumplir los centros de juego, forma en la cual empezaron a operar algunos casinos y casas de juego.

IV. Marco jurídico de los casinos y demás lugares de juegos y apuestas en México

En el máximo ordenamiento mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone en el artículo 73, fracción X, que el Congreso de la Unión está facultado para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. Aunque la disposición es sumamente clara a nuestro parecer, encontramos al hacer esta investigación, varios criterios jurisprudenciales que de distintos modos confirma esta facultad exclusiva de la federación para legislar en este tema.

De conformidad con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Gobernación, regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas (fracción XXXVIII).

Ley Federal de Juegos y Sorteos (LFJS)

La primera aclaración obligada es que este texto legal data de 1947, sin reforma alguna a la fecha; otra es que la mencionada ley no emplea en ninguno de sus artículos la expresión “casino”.

⁶ Krauze, Enrique, *El sexenio de Ávila Camacho*, México, Clio, 1999.

La LFJS se compone solo de 17 artículos y 5 disposiciones transitorias, no contiene subdivisión alguna. Dentro de sus aspectos principales, se encuentran las siguientes.

El artículo primero prohíbe los juegos de azar y las apuestas, de manera contradictoria, el artículo cuarto señala que no podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, o lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sin permiso de la Secretaría de Gobernación.

Se excluyen de la prohibición del primer artículo, el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolosy de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes; así como los sorteos (artículo segundo).

El artículo noveno de la LFJS, en consonancia con el artículo 123 constitucional, prohíbe el establecimiento de juegos con apuestas o sorteos cerca de los centros de trabajo, aunque nunca determina que se entienda por cerca. La prohibición así descrita aplica también para los centros escolares.

Varios son los numerales del ordenamiento en comento que se refiere a la Secretaría de Gobernación como la autoridad en la materia, es quien expide los permisos, quien ejerce la potestad sancionadora y quien controla a los establecimientos de juegos y apuestas (artículos 3, 5, 7, 8, 10 y 11).

Los artículos 12, 13 y 14 son todo el derecho administrativo sancionatorio en la materia, las multas contempladas en esta Ley son por demás ridículas, sabiendo de las cantidades pecuniarias que puede llegar a mover un establecimiento de esta naturaleza, así por ejemplo, se aplicará una multa que va de quinientos a diez mil pesos a quien se dedique a celebrar este tipo de juegos sin la autorización correspondiente; la misma multa se aplicará al servidor público que sin ser competente excediéndose en sus funciones permita la realización de este tipo de eventos. En tanto que a los jugadores y espectadores de juegos no permitidos o que se lleven a cabo en lugares no autorizados se les infringe una multa de cien a cinco mil pesos.

Un ordenamiento tan incompleto, obsoleto y caduco ha llevado a que surjan y funcionen infinidad de casas de apuestas ilegales, clandestinas, sobre los cuales aparecen notas informativas en los medios a menudo.⁷ Y de entre aquellos que gozan de autorización algunos funcionan con irregularidades, sobre todo en el tema de protección civil.⁸

El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos

Sabiendo que no contaba con el apoyo del Congreso de la Unión y con la intención de poner al día la regulación en la materia en análisis, el presidente Vicente Fox expidió el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos (RLFJS), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004, y con una sola reforma que data del 17 de octubre de 2012; sólo que en algunos aspectos parece que el ejecutivo olvido que el reglamento tiene como límite la ley a la que solo debe detallar o cuya aplicación debe facilitar, el Congreso de la Unión consideró que el ejecutivo se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, que invadió la esfera de competencias constitucionales del Congreso de la Unión a la luz del artículo 73 fracción X y promovió ante la Suprema Corte de la Nación una controversia constitucional, la cual dilató más de dos años para ser resuelta.⁹

Se integra de 153 artículos repartidos en cinco títulos, los cuales contienen los capítulos y secciones que se enlistan a continuación:

Título primero: disposiciones generales

Capítulo I:

Objeto, autoridades y definiciones

Capítulo II:

Del consejo consultivo de juegos y sorteos

Capítulo III:

⁷ *El Universal*, "Operan Casinos clandestinos, en casa particulares", 26 de septiembre de 2011. *La Jornada*, "Operan en México 5000 casinos clandestinos", 18 de septiembre de 2011. *Uno Más Uno*, "Con total impunidad, operan más de cuatro mil casinos en México", 21 enero de 2013.

⁸ Aldáz, Phenélope, "Irregularidades en los 35 casinos que operan en el D.F.", *El Universal*, 08 de septiembre de 2011.

⁹ Corzo Sosa, Edgar, "El caso de los juegos de azar y sorteos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Juegos de Azar una visión interdisciplinaria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, p.22 y ss.

De la base de datos de juegos y sorteos

Título segundo: De los permisos

Capítulo I:

Disposiciones comunes

Capítulo II:

Del finiquito de los permisos en sorteos

Título tercero: De los juegos con apuestas

Capítulo I:

Disposiciones comunes

Capítulo II:

De los hipódromos, galgódromos y frontones

Sección I:

Disposiciones comunes

Sección II:

De los hipódromos

Sección III:

De los galgódromos

Sección IV:

De los frontones

Capítulo III:

De las ferias, carreras de caballos en escenarios temporales y peleas de gallos

Sección I:

De las ferias

Sección II:

De las carreras de caballos en escenarios temporales

Sección III:

De las peleas de gallos

Título cuarto: De los sorteos

Capítulo I:

De las modalidades de los sorteos

Capítulo II:

De los sorteos instantáneos

Capítulo III:

De los sorteos en los sistemas de comercialización

Capítulo IV:

De los sorteos transmitidos por medios de comunicación masiva

Capítulo V:

De los boletos no vendidos, no distribuidos, extraviados o robados

Capítulo VI:

De la entrega de los premios

Capítulo VII:

De los sorteos de símbolos o números

Sección I:

Disposiciones comunes

Sección II:

Sorteo de símbolos tipo la lotería mexicana tradicional

Sección III:

Sorteo de números conocido como rifas de números

Título V: Del control y vigilancia

Capítulo I:

De los inspectores

Capítulo II:

De las sanciones administrativas.

Como se puede apreciar del solo contenido de los temas que aborda el reglamento se puede deducir que la intención del ejecutivo, fue buena sin embargo, insistimos no tomó en cuenta la naturaleza jurídica del reglamento y las limitaciones inherentes al mismo, de ahí que haya provocado la controversia constitucional a la cual hicimos referencia líneas arriba.

La Suprema Corte de la Nación decide en la resolución de la mencionada controversia, dar erróneamente el apoyo al ejecutivo, al manifestar:

“...teniendo presente las circunstancias actuales en materia de juegos, y sorteos así como la fecha de promulgación de la ley, es obvio que muchas situaciones no fueron prescritas en su momento por el legislador, además que respecto de otras tantas es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante una interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador original, y reconociendo el entorno actual”.¹⁰

Lo que es evidente es que el marco jurídico necesita urgentemente de ser actualizado, pero ello no justifica de manera alguna, como lo hace la Suprema Corte de la Nación, que el Ejecutivo invada la esfera de competencia del Legislativo; todos los temas que están contemplados en el reglamento son importantes hoy, pero a la luz de los preceptos constitucionales corresponde al Poder Legislativo regularlos.

Cabe rescatar de la sentencia a las controversias constitucionales, el análisis que la Corte viene a hacer sobre la constitucionalidad de apuestas no permitidas en la fracción I, del artículo 2 de la LFJS, y que se llevan a cabo en las ferias y espectáculos, las cuales justifica la constitucionalidad por la vía de las cláusulas habilitantes, con fundamento en el numeral 11 de la citada ley, y en una tesis cuyo rubro es, “clausulas habilitantes, constituyen actos formalmente legislativos”, y señalando que la Secretaría de Gobernación al amparo de dichos fundamentos, puede autorizar el cruce de apuestas.¹¹

V. Propuestas de reforma a la regulación jurídica de los casinos, juegos y sorteos en México

México es uno de los pocos países en el continente americano que no cuentan con una infraestructura legal para los casinos.¹²

Desde mediados de los noventa se ha mantenido una polémica en foros legislativos, empresariales, de medios, sociales, etc., sobre el tema si deben o no existir casinos en México; algunas posturas están a favor y otras no.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27.

¹¹ *Idem*.

¹² Rueda, Erika, “¿Casinos en México?, análisis sobre su apertura”, Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Juegos de Azar una visión interdisciplinaria, op. cit.*, p. 71.

Dentro de las propuestas legislativas que se han presentado hay algunas que proviene del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y otra del Partido Acción Nacional (PAN), ambas se pronuncian por el establecimiento de este tipo de lugares de juego. Las diferencias entre estas vertientes giran sobre los temas del régimen fiscal, el régimen de inversión, el control contra el lavado de dinero y la autorización para la explotación de licencias y licencias de trabajo.¹³

Por lo que concierne al régimen fiscal, las diferencias están en dos puntos el primero, la naturaleza del cobro del Estado a los empresarios de este ramo lúdico, algunos opinan que debe ser un derecho (contribución fiscal), otros opinan que la naturaleza es un aprovechamiento; evidentemente apoyamos la segunda de las posturas ya que un cobro por derechos de acuerdo con la legislación fiscal vigente únicamente se puede hacer ante la explotación de bienes del dominio público o la prestación de un servicio público y obviamente no estamos ante ninguno de los dos supuestos. En tanto que el aprovechamiento, aunque con la naturaleza de crédito fiscal la figura es mucho más flexible y puede entrar el cobro por la explotación de las licencias.

El otro punto de discusión fiscal, es sobre como dividir los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno, sin apoyar en particular ninguna de las tres propuestas legislativas, sí debemos señalar que se trata de una cuestión muy seria, ya que los tres niveles de gobierno deben participar de manera coordinada, si bien estamos a favor del establecimiento de casinos, es una actividad en donde se requiere la prestación eficiente y eficaz de muchos servicios públicos, y se va a demandar la participación activa y permanente de autoridades de los tres niveles de gobierno. Por otro lado, si además nuestra propuesta va en el sentido de incentivar ingresos turísticos en lugares, con poco potencial natural para esta llamada industria sin chimeneas, pensamos que los gobiernos locales y municipales tengan una buena tajada de ingresos por casinos, sin que se pierda de vista que estamos de acuerdo en que se siga manteniendo como una materia de regulación reservada a la Federación, amén de que sobre todo en el tema de la

¹³ Reyes Tépac, Marcial, *La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y opinión pública*, México, Cámara de Diputados, Septiembre de 2004. A lo largo del estudio se analizan las tres propuestas de aquí que no señalemos número de página.

seguridad y la vigilancia, este último nivel de gobierno deberá tener una presencia activa, por lo que resulta justo que también perciba de los frutos fiscales provenientes de la actividad casinera.

En lo referente al régimen de la nacionalidad de la inversión, las tres propuestas legislativas admiten la combinación de capital nacional e inversión extranjera pero en diferentes porcentajes, en ellas se señala el porcentaje mínimo de capital mexicano en la inversión una marca el 35%, la segunda un 50% y la tercera el 51%, nos inclinamos por la última vertiente ya que la toma de decisiones estaría entre los socios capitalistas mexicanos, lo que consideramos es benéfico para la economía mexicana. Tenemos la desafortunada experiencia en México, que cuando los capitales extranjeros se instalan en nuestro país buscan a toda costa solo el mayor beneficio económico posible, sin importarles cualquier otro tema nacional como el desempleo, cuidado medioambiental, etc. Pero no podemos pasar por alto que los inversionistas extranjeros tienen mucho más potencial económico y mayor experiencia en este tipo de negocios, de aquí que tampoco convenga deslindarse de la posibilidad de inversión extranjera en los casinos mexicanos.

Otro tópico que tratan las tres propuestas es la manera de evitar prácticas de lavado de dinero, las cuales pueden presentarse de parte del organizador de juegos o del usuario de estos servicios lúdicos.

Tocante a los empresarios inversionistas en casinos las tres propuestas coinciden en que se controle el capital invertido en estos negocios desde su origen y se lleve a cabo una fiscalización constante, además de establecerse una serie de obligaciones informativas periódicas a estos empresarios.

Por parte del jugador, la primera de las iniciativas, se pronuncia por que los casinos informen dentro de los 5 días naturales siguientes a la fecha del informe, si algún jugador realiza transacciones en efectivo superiores a 10 mil dólares americanos. En tanto que en los otros dos proyectos legislativos se establece un techo permitido para apostar, cifrando la cantidad en 2 mil días de salarios mínimos.

La duración de las licencias es otro punto abordado en las tres propuestas legislativas, todas ellas considerando que se trata de inversiones pecuniariamente altas, se pronuncian por que la explotación sea larga, 20, 25 y 30 años y en todos los casos con la posibilidad de ser renovadas, aunque en ninguna se menciona cuantas veces podría ocurrir la renovación. Evidentemente estamos de acuerdo que mientras se mantengan los requisitos y circunstancias de oportunidad vigentes, la licencia debe expedirse por largos periodos, son inversiones cuantiosas las que se tienen que realizar para que funcione adecuadamente un casino, más si recordamos que estamos buscando ganar más en valores agregados a los servicios turísticos. Puede prorrogarse la licencia sin ningún problema pero considerando las disposiciones antimonopólicas que rigen a toda actividad económica, además que la autoridad cuenta en todo momento con la posibilidad de revocar la licencia si las condiciones de oportunidad llegasen a variar.

Otro factor relevante en los proyectos de iniciativas de ley presentadas a la fecha, es el control a los trabajadores de los casinos, mediante la expedición de una licencia cuya expedición deberá hacerse solo a personas mayores de 21 años. Complementario a esto opinamos que además deberán contar con la capacitación integral previa, dada por el empresario, y aprobar exámenes periódicos, de tipo técnico, médico, y psicológico, ante las autoridades administrativas.

VI. Aspectos a tomar en cuenta para el turismo en el establecimiento de casinos

VI.1. La ubicación

Determinar el lugar en dónde erigir las casas de juego y apuestas, es tema controversial, los empresarios interesados en la instalación de casinos, consideran que los sitios óptimos serían aquellos lugares que contando con infraestructura turística han ido decayendo en el interés de los turistas, como sería el caso de Acapulco, Cuernavaca, etc.¹⁴

¹⁴ Sandoval de Escurdia, *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: un análisis de opinión pública*, México, Cámara de Diputados, 2002, pp. 13-14.

Otros empresarios opinan que los casinos debieran establecerse en los puntos turísticos más populares, como Cancún, la Riviera Maya, entre otros sitios.¹⁵ Argumentan que no costaría mucho la infraestructura, que hay un mercado de consumidores dispuestos a distraerse, muchas veces el turismo va por un atractivo como la playa, pero estando ahí el casino aparece como variedad de producto turístico en idéntica localidad.

Nosotros consideramos que la actividad del juego debe servir para detonar el crecimiento de aquellas zonas con baja potencialidad turística, pero con cierta infraestructura, como por ejemplo, Ixtapan de la Sal en el Estado de México, Cuernavaca, Real de Catorce; en aras de distribuir los beneficios económicos de este tipo actividad lúdica, se deben repartir por áreas a lo largo del territorio; qué sean pocos centros de juego para que estén bien ordenados y controlados en sus tres niveles de gobierno; dado que el mercado de consumidores norteamericano manifiesta interés constante en el juego es indudable que Tijuana y otras ciudades fronterizas deben contar con este tipo de actividades, no debieran establecerse en donde se pueda afectar o poner en riesgo las zonas consideradas como patrimonio histórico, por ejemplo en Guanajuato, Guanajuato; Taxco, Guerrero; Morelia, Michoacán.

VI.2. Los destinatarios

Aunque se debe pensar en atraer al turismo externo, pero no se debe discriminar, si el turismo interno opta por este tipo de atracción, consideramos que es válido, aunque en ambos tipos de turismo la edad mínima para ingresar a los casinos debieran ser 25 años, además de los mecanismos de control financiero que en ciertos casos de turismo interno deben implementarse, a fin de evitar la posibilidad de lavado de dinero por esta vía.

VI.3. Tipos de casinos

Las propuestas que se han vertido sobre el tipo de casino que se puede crear, se pueden clasificar en tres grupos:

¹⁵ *Idem.*

- a. Casino municipal, como los que fueron creados por las reservas indígenas norteamericanas y en donde los beneficios se quedan para la comunidad que atiende estos centros de juego.
- b. Casino al estilo canadiense, en donde están separados por kilómetros, los casinos de los hoteles.
- c. Casino bajo el modelo de Las Vegas, confluyen hoteles con casinos, con tecnología y juegos, de lo más avanzado posible, sumamente atractivos y demandan de inversiones tan cuantiosas que por lo regular se requiere de participación de capitales extranjeros.

Nuestro país se ha caracterizado por un aumento en la violencia en las últimas décadas, de ahí que los servicios de seguridad que se tienen que observar en las zonas en que operen estas casas de juego, deberá de ser sofisticada y de alto grado, lo que evidentemente significa la erogación de cantidades elevadas de manera permanente; solo empresas económicamente poderosas podrían pagar por este tipo de seguridad, por lo que consideramos que el objetivo sería contar con infraestructura tipo Las Vegas, y poco a poco combinarlo con casinos municipales o de comunidades a futuro, si las condiciones lo permiten.

VII. Conclusiones

1. Aparentemente México ha permanecido en el décimo sitio de preferencias turísticas de los extranjeros, en los últimos diez años, pero los ingresos que se han percibido en el país por este concepto, continúan poco más o menos en la misma cifra, si se le aplica el efecto inflacionario, encontraremos que realmente se ha decrecido.
2. Se observa que en el renglón de ingresos turísticos en donde estamos estancados en México, es en servicios de valor agregado. Los turistas aprovechan y disfrutan de los paisajes naturales, pero en realidad no gastan en servicios turísticos.
3. El gusto por realizar juegos de azar y apuestas históricamente, aparecen desde que el hombre existe, en México se encuentran vestigios de estos juegos desde antes de la época Colonia, y a partir del gobierno de Lázaro

Cárdenas, este tipo de juegos ha sido restringido y hasta prohibido; pero estas actividades han tenido lugar aun en la clandestinidad.

4. El marco legal mexicano para la realización de juegos y apuestas se integra principalmente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene una sola referencia a estas actividades, para constituir la como materia federal; la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ordenamiento obsoleto, el cual data de 1947, y que no contempla a cabalidad todos los aspectos que hoy en día comprenden esta materia de juegos y sorteos; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para designar a la Secretaría de Gobernación como la autoridad administrativa en este tema; el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos el cual data de 2004, y a pesar de regular de manera más precisa y completa el tema excede al ordenamiento que reglamenta, por lo cual en mucho resulta inconstitucional.
5. Desde la década de los noventa las fracciones parlamentarias, tanto del Partido Acción Nacional, como del Partido Revolucionario Institucional han presentado propuestas para que se regule adecuadamente la actividad de juegos de azar y sorteos, también en el Poder Legislativo Federal, se han hecho estudios jurídicos y sociológicos con la finalidad de despertar el interés ciudadano y legislativo en el tema. Pocas son las variaciones en las propuestas y todas coinciden en que regular los casinos significaría un estímulo a la actividad turística.
6. Los puntos focales de las propuestas legislativas se han centrado en regímenes de inversión y fiscal; expedición y control de licencias para la actividad de los casinos; controles financieros y formas de evitar el lavado de dinero, cuestión que otros países que tienen casinos han superado exitosamente.
7. Como toda actividad, la realización de juegos y sorteos presenta ventajas y desventajas que hay que poner en la balanza para tomar una decisión sobre el tema; el aspecto positivo es crear un impacto económico impulsando al turismo, con su repercusión en la recaudación fiscal,

generación de empleos y encausar en la legalidad lo que viene funcionando clandestinamente.

VIII. Bibliografía

Aldáz, Phenélope, “Irregularidades en los 35 casinos que operan en el D.F.”, *El Universal*, 08 de septiembre de 2011.

Corzo Sosa, Edgar, “El caso de los juegos de azar y sorteos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Mora Donatto, Cecilia (coord.), *Juegos de Azar una visión interdisciplinaria* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010.

El Universal, “Operan Casinos clandestinos, en casa particulares”, 26 de septiembre de 2011.

La Jornada, “Operan en México 5000 casinos clandestinos”, 18 de septiembre de 2011.

Krauze Enrique, *El sexenio de Ávila Camacho*, México, Clio, 1999.

Lozano Armendares, Teresa, “Los juegos de azar, ¿una pasión novo-hispana?”, *Estudios de historia novohispana*, vol. XI, no. 011, México.

OECD, *Tourism trendand policies 2010*, OECD, Paris, 2010.

Organización Mundial del Turismo, *Panorama OMT del turismo internacional*, edición 2012, UNWTO, Madrid, 2012.

Reyes Tépatch, Marcial, *La instalación y operación de casinos en México: análisis de iniciativas y opinión pública*, México, Cámara de Diputados, Septiembre de 2004.

Rueda, Erika, “¿Casinos en México?, análisis sobre su apertura”, Mora Donatto, Cecilia, coord., *Juegos de Azar una visión interdisciplinaria*, México, UNAM, 2010.

Sandoval de Escurdia, *Los casinos en México y sus principales efectos sociales: un análisis de opinión pública*, México, Cámara de Diputados, 2002.

Uno Más Uno, “Con total impunidad, operan más de cuatro mil casinos en México”, 21 enero de 2013.