

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cecilia MORA-DONATTO